



Organização
Internacional
do Trabalho



DEVELOPMENT
PATHWAYS



Nações
Unidas

Departamento dos
Assuntos Económicos
e Sociais

► Governação dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem

Módulo n.º 3: Conformidade e
aplicação dos quadros jurídicos



► Governação dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem

Módulo n.º 3: Conformidade e aplicação dos quadros jurídicos



Este trabalho está licenciado ao abrigo da Creative Commons Attribution 4.0 International. Para aceder a uma cópia desta licença, visite <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. É permitida a reprodução, partilha (cópia e distribuição), adaptação (composição, alteração e transformação para criar um trabalho derivado), de acordo com o descrito na licença. O utilizador deve claramente indicar que a OIT é a fonte da obra e se foi feita qualquer alteração ao conteúdo original. Não é permitida a associação do símbolo, nome e logótipo da OIT a traduções, adaptações ou outros trabalhos derivados.

Atribuição – O utilizador deve indicar se foram feitas alterações e citar o trabalho como se segue: *Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem. Módulo 3 Conformidade e aplicação dos quadros jurídicos*, Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2025. © OIT.

Traduções – Tratando-se de uma tradução deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma tradução de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta tradução não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da tradução. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a ou autores/as da tradução.*

Adaptações – Tratando-se de uma adaptação deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: *Esta é uma adaptação de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta adaptação não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma adaptação oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da adaptação. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a ou autores/as da adaptação.*

Obras de terceiros – Esta licença *Creative Commons* não se aplica a obras com direitos autorais não pertencentes à OIT incluídas nesta publicação. Se o material for atribuído a terceiros, o utilizador desse material é o responsável único pela obtenção das autorizações necessárias junto do titular dos direitos e por qualquer alegada violação.

Qualquer conflito relativo a esta licença que não possa ser resolvido de forma amigável será submetido à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). As partes estarão vinculadas por qualquer sentença arbitral proferida em resultado dessa arbitragem como decisão final desse conflito.

As dúvidas relativas a direitos autorais e licenças devem ser enviadas para rights@ilo.org. Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

ISBN 978-972-704-519-8 (Web PDF)

Também disponível em inglês: *Governance of social protection systems: a learning journey. Module #3: Compliance and enforcement of legal frameworks*, ISBN: 978-9-22-041276-3 (PDF web), OIT, Genebra, 2024.

As designações constantes das publicações e das bases de dados da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras ou limites.

As opiniões e pontos de vista expressos nesta publicação pertencem aos/às autores/as e não refletem necessariamente as opiniões, os pontos de vista ou a política da OIT.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou processos comerciais, ou a não menção dos mesmos, não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da OIT.

Produzido pela OIT em parceria com a UN DESA e com o apoio técnico da AISS e da Development Pathways.

► Summary

Agradecimentos	v
1. Introdução: algumas palavras sobre conformidade	1
1.1 Fatores externos e internos de conformidade	2
2. Objetivo e estrutura deste módulo	7
3. A noção de conformidade nas normas internacionais da segurança social	9
4. O Estado: a sua responsabilidade geral na criação de um quadro favorável à conformidade e na monitorização do seu funcionamento	11
4.1 Dever de desenvolver quadros jurídicos sólidos e abrangentes	13
4.1.1 Utilização das constituições para promover a conformidade	14
4.1.2 Leis e regulamentos nacionais: Pôr em prática a conformidade	16
4.2 Adoção de um regime dissuasivo de sanções: uma abordagem necessária, mas não suficiente	17
4.2.1 Sanções pecuniárias e penais	17
4.2.2 Sanções de natureza não pecuniária nem penal destinadas a promover a conformidade	20
4.2.2.1 Exclusão de concursos públicos	20
4.2.3 Concessão e aplicação de medidas de política para combater a fraude na segurança social	22
4.2.4 Promoção da conformidade através da adaptação dos mecanismos de proteção social às especificidades dos grupos de difícil cobertura	24
4.2.4.1 Cooperação entre a segurança social e as autoridades fiscais	26
4.2.4.2 Concessão de mecanismos integrados de fiscalidade e segurança social que favorecem o cumprimento da legislação por parte das micro e pequenas empresas, dos/as trabalhadores/as independentes, dos/as trabalhadores/as agrícolas e das empresas	27
4.3.1 Reconhecimento consagrado nos instrumentos relativos aos direitos humanos e relativos à segurança social da OIT	29
4.3.2 Principais tipos de mecanismos de resolução de reclamações individuais	33
4.3.3 Princípios fundamentais para garantir mecanismos de reclamação acessíveis e eficazes	37
4.3.3.1 Processos judiciais simples e rápidos	37
4.3.3.2 Julgamento justo e outros princípios fundamentais subjacentes ao direito de reclamação e de recurso	38
5. As instituições da segurança social como intervenientes essenciais na conformidade	41
5.1 Fatores internos e externos que favorecem a boa governação das instituições de segurança social	41
5.2 Orientações internacionais relevantes para garantir a boa governação das instituições de segurança social	44
5.3 A falta de boa governação, de transparência e de responsabilidade como obstáculos à conformidade	46

5.4 Sanções aplicadas aos/às funcionários/as da segurança social e outros profissionais	47
5.5 Gestão participativa	47
5.6 Utilização de inovações tecnológicas para facilitar a conformidade	48
5.7 Aumento da sensibilização e combate ao défice de informação para promover a conformidade	51
5.8 Otimização da manutenção de registos e da cobrança de contribuições	55
5.9 Reforço da inspeção da segurança social: uma componente essencial das estratégias destinadas a garantir a conformidade	56
5.9.1 As inspeções do trabalho e da segurança social nas normas internacionais do trabalho	56
5.9.2 A complementaridade dos serviços da segurança social e da inspeção do trabalho	57
5.9.3 Supervisão e inspeção estatal da legislação da segurança social	60
5.9.4 Mandato e prerrogativas dos serviços de inspeção para garantir a conformidade	63
5.9.5 Campanhas de sensibilização e educação pelos serviços de inspeção	65
5.9.6 Os serviços de inspeção e os desafios do trabalho não declarado, da evasão à segurança social e da fraude	66
6. A conformidade na perspetiva dos empregadores	69
6.1 Assegurar a conformidade com a cobrança de contribuições	70
6.1.1 Assegurar a conformidade com a obrigação de manter registos das contribuições	71
6.2 Impacto da não conformidade com a cobrança de contribuições pelos empregadores	73
6.2.1 Ausência de suspensão das prestações	73
6.2.3 Penalizações aplicadas aos empregadores	75
7. Conformidade na perspetiva das pessoas protegidas	79
7.1 Fatores internos de conformidade	79
7.1.1 Conhecimentos sobre a segurança social e a sua importância	79
7.1.2 Receio de retaliação	80
7.1.3. Assegurar a conformidade: o caso desafiante do trabalho independente	81
7.2 Fatores externos de conformidade	84
7.2.1 Penalizações por incumprimento dos/as beneficiários/as	84
8. Referências e outras orientações (diretrizes, cursos online, etc.)	85
9. Bibliografia	87
Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem	90

► Agradecimentos

A série “Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem” foi desenvolvida pelo Departamento de Proteção Social Universal da OIT (OIT-SOCPRO) com a coordenação de Jean-Louis Lambeau com os contributos e orientações de políticas de Valérie Schmitt, Karuna Pal, Christina Behrendt, Veronika Wodsak, André Picard, Maya Stern-Plaza, Kroum Markov, Luisa Fernanda Carmona Llano, Mira Bierbaum, Simeon Bond, Aurélie Klein, Rabia Razzaque, Saad Gilani, Luís Frota, Ingrid Christensen, Jie Yu Koh, Sokgech Heng, Nuno Cunha, Mariko Ouchi, Rodrigo Assumpção, Kagisanyo Kelobang, Patience Matandiko, Valentina Barca, Robert Venne, Oleg Serezhin, Wenyan Yang, Raul Ruggia- Frick, Stephen Kidd, Shea McClanahan, Richard Chirchir, Alexandra Barrantes, Sarina Kidd, David Hillson, Carlos Galian, Dianne Dunkerley, Alia Shahid, Nazar Ali, Hong MI, Qiyini MA, Huilin MIAO, Rong YAN, Ziqi YU.

Os autores do módulo n.º 3 sobre conformidade e aplicação dos quadros jurídicos são Luisa Fernanda Carmona Llano, Kroum Markov e Maya Stern-Plaza. Os autores agradecem o apoio e os valiosos contributos de Maria Herranz Calleja e Henrik Moller.

A edição portuguesa desta publicação foi produzida com o financiamento do Governo de Portugal através do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.



► 1. Introdução: algumas palavras sobre conformidade

A conformidade enquanto dimensão fundamental para garantir o direito humano à segurança e proteção social e alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Reconhecendo que a proteção social é uma necessidade social, económica e política, a comunidade internacional conferiu-lhe um lugar de destaque na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: 5 dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) reconhecem expressamente o papel da proteção social na resposta aos desafios globais e na consecução de um futuro melhor e mais sustentável para todos que não deixe ninguém para trás. Em particular, a proteção social desempenha um papel central na erradicação da pobreza através de sistemas de proteção social para todos (meta 1.3 dos ODS).

O sistema das Nações Unidas reconhece, a nível mundial, o mandato da OIT em matéria de proteção social, atribuindo-lhe a custódia oficial da recolha de dados e da elaboração de relatórios sobre os progressos alcançados na concretização da meta 1.3 dos ODS através do seu indicador 1.3.1. Além disso, a meta 1.a dos ODS apela à mobilização significativa de recursos provenientes de diversas fontes para pôr fim à pobreza e considera especificamente a despesa pública em saúde, educação e proteção social (indicador 1.a.2 dos ODS). A proteção social também contribui para a meta 3.8 dos ODS, relativa à cobertura universal de saúde, uma vez que garante o acesso a cuidados de saúde essenciais (indicador 3.8.1 dos ODS) sem dificuldades (indicador 3.8.2 dos ODS). A Agenda 2030 realça também o papel da proteção social como meio de alcançar impactos económicos e sociais sustentáveis

a nível mundial, a igualdade de género (ODS 5), o trabalho digno e o crescimento económico (ODS 8), a redução das desigualdades (ODS 10) e a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, bem como instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis (ODS 16). A concretização destes objetivos foi seriamente posta em causa pela pandemia de COVID-19 que, em muitos casos, revelou novas vulnerabilidades e desigualdades ou agravou ainda mais as existentes, exigindo assim um compromisso pós-crise renovado e firme no período que antecede 2030.

Garantir a conformidade com os quadros normativos internacionais e nacionais constitui, por conseguinte, uma parte integrante e crucial para alcançar os objetivos da Agenda 2030. Tal como reconhecido nos ODS, o estabelecimento do direito à proteção social tem muitas dimensões. Este módulo procura explorar os vários fatores que permitirão ou garantirão a conformidade, por parte dos diferentes atores envolvidos, com os quadros normativos.



1.1 Fatores externos e internos de conformidade

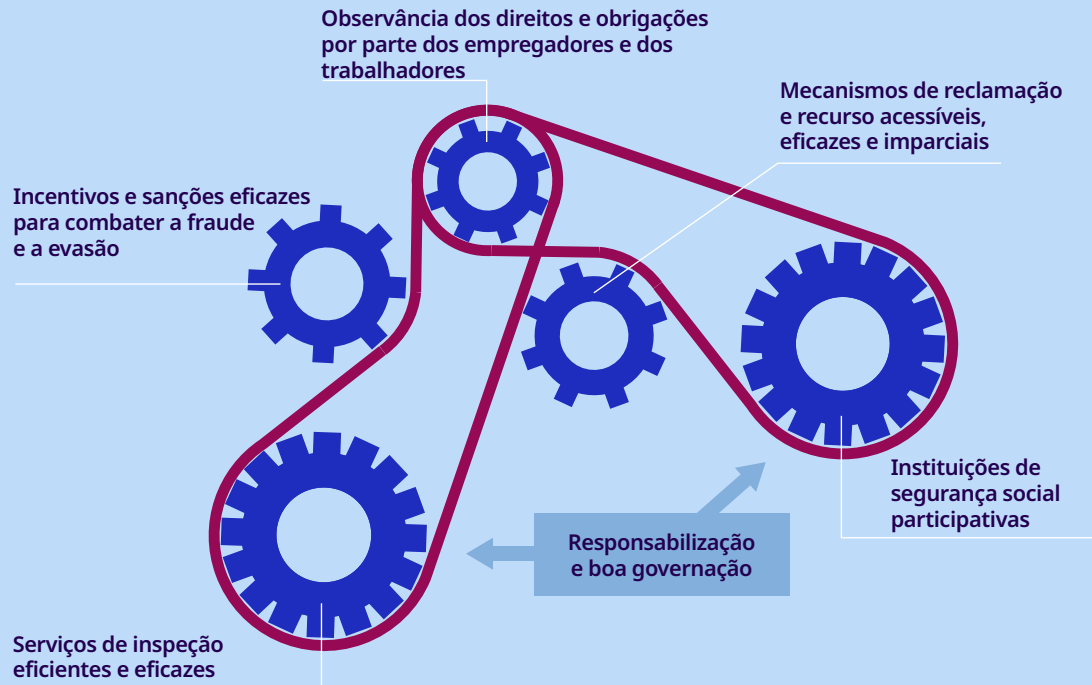
Para efeitos deste módulo, a conformidade é entendida como o resultado da observância das regras, normas e boas práticas estabelecidas pelas normas laborais e de segurança social nacionais e internacionais (OIT 2017b). O conceito de cumprimento em matéria de segurança social abrange não só os cidadãos ou as empresas, enquanto destinatários dos quadros jurídicos nacionais, mas também a responsabilidade do Estado de assegurar o exercício efetivo do direito à segurança social, em especial mediante a criação e operacionalização do quadro jurídico, a prestação de proteção social através de instituições mandatadas e a implementação de mecanismos adequados de reclamação.

A responsabilização e a transparência são cruciais para construir um sistema de proteção social em que as pessoas confiem, garantindo que os/as cidadãos/ãs conhecem os seus direitos e, ao mesmo tempo, cumprem as suas obrigações (OIT 2017d). Instituições eficientes e responsáveis são, por conseguinte, essenciais para assegurar o cumprimento dos quadros jurídicos nacionais de proteção social. Os empregadores e os trabalhadores questionarão a necessidade de participar no financiamento de um sistema de proteção social que considerem ineficaz na atribuição das prestações de que as pessoas necessitam ou demasiado dispendioso para a reduzida proteção que proporciona. É inútil procurar garantir a conformidade das forças do mercado de trabalho se as instituições que administram os sistemas e regimes de proteção social não cumprirem as suas obrigações ou não puderem ser responsabilizadas em caso de deficiências na execução. Na melhor das hipóteses, isto limitar-se-á a perpetuar as deficiências existentes, sem nada fazer para as resolver.

Este módulo apresenta os vários fatores que influenciam o cumprimento dos quadros jurídicos de proteção social por parte de vários intervenientes, incluindo empregadores, trabalhadores, autoridades estatais e instituições de segurança social, tendo em conta os princípios fundamentais estabelecidos pelas normas da OIT a este respeito. Centra-se, em particular, na inspeção e nos mecanismos de reclamação e recurso enquanto dois fatores determinantes do cumprimento. São apresentados estudos de caso e exemplos de países para ilustrar boas práticas internacionais na conceção e implementação de fatores que promovem a conformidade. Estes exemplos evidenciam também a multiplicidade de fatores que influenciam e reforçam a vontade e a capacidade das partes interessadas em cumprir as suas obrigações em matéria de segurança social.

Em última análise, a conformidade com o quadro regulamentar da proteção social resulta de um conjunto de medidas através das quais o Estado assume a sua responsabilidade de garantir o bom funcionamento e a administração dos sistemas de proteção social. Estas medidas funcionam como fatores orientados para a conformidade dirigidos às diversas partes interessadas na proteção social – as instituições de segurança social, por um lado, e as forças do mercado de trabalho (empregadores e trabalhadores), por outro (figura 1). Quando concebidos com o objetivo de assegurar o cumprimento dos quadros jurídicos, estes fatores contribuem para o bom funcionamento dos sistemas de proteção social. As normas internacionais de segurança social adotadas (e, quando aplicável, ratificadas) estabelecem um quadro de referência para a criação e manutenção de sistemas abrangentes de proteção social, incluindo no que se refere à garantia da conformidade. Pelo contrário, se estes vários fatores não atuarem em uníssono, os desequilíbrios daí resultantes resultarão na não-conformidade, comprometendo o funcionamento harmonioso de todo o sistema.

► **Figura 1. Fatores através dos quais o Estado pode cumprir a sua responsabilidade de assegurar a conformidade do Estado de direito em matéria de segurança social**



Fonte: Autores.

Fatores externos de conformidade na perspectiva das instituições de segurança social: instituições administrativas e judiciais

Os fatores externos de conformidade das instituições de segurança social incluem os mecanismos ou organismos administrativos e quase judiciais criados por lei para supervisionar o funcionamento adequado das entidades de proteção social, bem como as instituições judiciais competentes para dirimir questões relacionadas com o funcionamento deficiente das instituições de segurança social.

- Na maioria dos casos, a apresentação de uma reclamação administrativa é a primeira etapa processual, muitas vezes junto da própria autoridade administrativa responsável pela decisão contestada, por exemplo, no que diz respeito às condições de elegibilidade ou ao montante ou duração das prestações. A decisão pode ser revista pela própria autoridade que a tomou mas, na maior parte das vezes, a reclamação é apresentada a uma autoridade administrativa de nível superior no próprio sistema de segurança social. Nalguns casos, como nas Filipinas, na Noruega e no Panamá, existe um segundo nível de revisão administrativa (OIT, 2021a).

Fatores internos de conformidade no seio das instituições de segurança social

As instituições de segurança social podem também estar sujeitas a fatores internos que contribuem para melhorar a conformidade com o seu mandato, em particular a concessão de prestações. Incluem mecanismos de responsabilização (por exemplo, relatórios periódicos ascendentes sobre as suas atividades e desempenho), bem como mecanismos de boa governação (estruturas e processos de governação, processos de tomada de decisões transparentes e participativos, entre outros).

► Nas **Maurícia**, a Lei das Pensões Nacionais exige que o Ministério da Segurança Social, Solidariedade Nacional e Bem-estar de Idosos e Reforma de Instituições publique anualmente no Jornal Oficial as contas auditadas do Fundo Nacional de Pensões. Para cumprir esta obrigação de reporte, as contas auditadas devem indicar as receitas e os pagamentos do fundo, bem como os ativos e passivos do fundo, com especial referência aos investimentos detidos. A Lei estipula ainda que as contas auditadas sejam apresentadas à Assembleia Nacional (secção 39) e impõe a obrigação de realizar revisões atuariais do fundo pelo menos de cinco em cinco anos (secção 38, alínea a)).

Fatores externos de conformidade na perspetiva dos empregadores e dos trabalhadores: Mecanismos de inspeção e mecanismos de reclamação e recurso

Na perspetiva dos empregadores e dos trabalhadores, o cumprimento dos direitos e obrigações estabelecidos pelas leis e regulamentos nacionais proporciona segurança jurídica e previsibilidade, que se traduzem em efeitos positivos para a economia e a sociedade em geral. Estas repercussões positivas incluem menos pobreza, a garantia de proteção contra os riscos de vida, uma população mais saudável e mais instruída, níveis mais elevados de produtividade, menor absentismo e rotatividade de trabalhadores, melhores relações no local de trabalho, uma estrutura de custos mais previsível e condições de concorrência mais equitativas para as empresas em conformidade (OIT, 2013).

Os fatores que determinam a conformidade com as obrigações legais em matéria de segurança social por parte destes intervenientes podem também ser divididos em fatores externos e internos. Os fatores externos para empregadores e trabalhadores coincidem principalmente com os do contexto das instituições de proteção social e incluem a existência, o acesso e a eficácia:

1. dos serviços de inspeção da segurança social (autónomos ou integrados nos serviços de inspeção do trabalho) mandatados para fiscalizar a aplicação dos quadros jurídicos nacionais de proteção social pelos empregadores e trabalhadores; e
2. dos mecanismos de reclamação e recurso acessíveis tanto a empregadores como a trabalhadores.

Além destes dois fatores, a existência de um quadro jurídico coordenado e coerente, acessível e conhecido pelo público-alvo, constitui igualmente um fator importante que promove o cumprimento por parte destes intervenientes.

Fatores internos que afetam o cumprimento da legislação por parte dos empregadores e dos trabalhadores

No que respeita aos fatores internos de conformidade, ou seja, aos processos e mecanismos subjetivos que influenciam o cumprimento das obrigações relacionadas com a proteção social por parte dos empregadores e dos trabalhadores, estes variam entre uns e outros e serão analisados separadamente abaixo.

Fatores internos na perspetiva dos empregadores

Por um lado, a observância dos quadros jurídicos da segurança social por parte dos empregadores está frequentemente relacionada com a facilidade ou dificuldade de aplicação do quadro jurídico aplicável (não só do ponto de vista financeiro, mas também no que respeita ao nível de burocracia envolvido), uma análise custo-benefício e as potenciais consequências do não cumprimento. A existência de burocracia administrativa excessiva para cumprir as obrigações relacionadas com a segurança social

contribui para a evasão contributiva tanto ou mais do que a má governação ou um regime de sanções inadequado. Este facto depende de o quadro jurídico e institucional ser ou não favorável à conformidade. Por outras palavras, quanto mais complicado for seguir as regras e quanto menos confiança as pessoas tiverem no sistema, maior será a sua propensão à evasão e à não-conformidade com as obrigações relacionadas com a proteção social. Assim, um aumento das penalizações por não-conformidade (fator externo) só produzirá os resultados esperados se for acompanhado por uma melhoria dos fatores institucionais (a criação de um mecanismo de balcão único para reduzir a burocracia ou a simplificação e digitalização dos mecanismos de registo e de pagamento das contribuições, por exemplo) e se o esforço de evasão contributiva (fator interno) for percecionado como inútil. Além disso, a existência de estruturas participativas no seio das empresas, previstas por lei e que associam os representantes dos trabalhadores à direção, constitui outro fator que influencia o cumprimento pelos empregadores das suas obrigações legais de segurança social.

Por último, os fatores internos podem também ser influenciados por políticas socioeconómicas conexas, nomeadamente no que se refere a medidas coordenadas que visem igualmente promover um ambiente empresarial favorável, etc. Importa salientar que existe um conjunto crescente de conhecimentos e experiências que analisam como o domínio das perceções comportamentais pode ajudar a identificar e a incentivar os empregadores a cumprir as suas obrigações. Tal baseia-se na necessidade de recorrer às normas sociais e, em particular, às perceções do que é típico e desejável, para promover a conformidade, nomeadamente com as obrigações decorrentes do quadro jurídico da segurança social.

- Na **Argentina**, o Ministério do Trabalho (MEyPPS na altura) utilizou conhecimentos comportamentais para promover a conformidade com a inscrição na segurança social. Foi redigida e enviada uma carta, com base em comportamentos, aos agregados familiares acima de um determinado rendimento, recordando-lhes a sua obrigação de se inscreverem e fornecendo-lhes as informações necessárias para o fazerem. A carta reforçava a identidade dos empregadores enquanto bons empregadores e chamava a atenção para o facto de o emprego informal não ser um comportamento consistente com o de um bom empregador. A carta teve um impacto significativo no número de agregados familiares que, consequentemente, inscreveram os/as seus/suas trabalhadores/as domésticos/as (OIT, 2021d).

Fatores internos na perspetiva dos trabalhadores

No que respeita aos fatores internos de conformidade com as obrigações de segurança social na perspetiva dos trabalhadores, o conhecimento do quadro regulamentar e dos seus direitos de segurança social desempenha um papel fundamental. Os/as trabalhadores/as que não compreendem ou desconhecem os seus direitos legais dificilmente poderão desencadear a intervenção dos serviços de inspeção ou do sistema judicial (fatores externos). Outro fator interno que influencia a conformidade por parte dos trabalhadores é saber se as sanções existentes os incentivam a denunciar situações de não-conformidade ou se são neutras a esse respeito. Por outras palavras, a conformidade dos trabalhadores é influenciado pela sua perceção subjetiva quanto às possíveis “vantagens” de conluio com a evasão contributiva (por exemplo, para protegerem o seu posto de trabalho) e quanto à existência de incentivos para reivindicarem os seus direitos legalmente reconhecidos.

- Visando criar uma cultura de proteção social, em que todos os cidadãos tenham consciência dos seus direitos e obrigações em matéria de segurança social, o **Uruguai** incorporou um programa sofisticado de educação em segurança social nos currículos das escolas públicas, universidades e institutos de formação profissional. O programa inclui unidades de aprendizagem adaptadas a cada idade (a partir dos 5 anos), assegurando que as crianças aprendem todos os anos na educação cívica conteúdos sobre a segurança social (OIT 2021c).



► 2. Objetivo e estrutura deste módulo

Tradicionalmente, assegurar a conformidade tende a centrar-se exclusiva ou predominantemente nos mecanismos de execução, em particular na utilização de penalizações e outras medidas administrativas para sancionar a não-conformidade, bem como no recurso ao controlo judicial em caso de alegada não-conformidade. No entanto, mais recentemente, os países têm vindo a adotar uma abordagem multidimensional e mais holística para assegurar a conformidade, em que as estratégias punitivas são complementadas por mecanismos de carácter promocional destinados a sensibilizar e a criar uma cultura de proteção social como um dos principais pilares em que assenta o contrato social de cada sociedade (caixa 1). Embora este módulo apresente os mecanismos de inspeção e de recurso judicial como principais fatores de cumprimento, irá abordá-los no âmbito de um conjunto mais vasto de mecanismos e outros fatores que influenciam a conformidade por parte das diversas partes interessadas envolvidas na proteção social. Atingir uma conformidade global com os quadros jurídicos nacionais de proteção social implica, por conseguinte, pôr em prática uma série de mecanismos favoráveis ao cumprimento, aproveitando o comportamento de todas as partes envolvidas.

Caixa 1. A abordagem “da cenoura e de pau”

A metáfora da “cenoura e do pau” ilustra duas estratégias complementares que podem ser utilizadas para assegurar o cumprimento dos quadros jurídicos da segurança social.

A “cenoura” representa incentivos destinados a gerar uma atitude positiva em relação aos requisitos legais e a permitir a conformidade e a cooperação das partes interessadas através de medidas preventivas e promocionais. Os Estados e outros intervenientes não estatais podem implementar tais ações, nomeadamente através de campanhas de sensibilização, sessões de informação e seminários de formação.

O “pau” representa mecanismos de dissuasão da não-conformidade ou a aplicação de quadros jurídicos.

Esta abordagem inclui mecanismos de inspeção eficazes, o aumento do custo da não-conformidade, nomeadamente através da imposição de sanções significativas, e a possibilidade de recorrer a mecanismos de revisão judicial.



Assim, este módulo analisará a conformidade numa perspetiva ampla, identificando os principais intervenientes do sistema de segurança social cujas responsabilidades e ações são determinantes para assegurar a conformidade, começando pelo Estado e o seu papel na criação de um quadro legal e institucional sólido, incluindo as instituições de segurança social e os mecanismos de inspeção e reclamação. O módulo analisará igualmente os fatores destinados a assegurar a conformidade ao nível e na perspetiva tanto dos empregadores como dos trabalhadores. Cada secção explorará, portanto, o papel de cada parte interessada no que diz respeito à conformidade, identificará os princípios orientadores estabelecidos pelas normas e orientações internacionais e identificará os desafios e as boas práticas através da análise de exemplos nacionais relevantes.

Em suma, este módulo aborda as seguintes questões:

1. Como se reflete a noção de conformidade no quadro jurídico internacional da segurança social?
2. Qual é o papel do Estado na garantia da conformidade?
3. O que podem fazer as instituições de segurança social para melhorar a conformidade?
4. Qual é o papel dos empregadores na promoção da conformidade? e
5. Qual é o papel dos trabalhadores na promoção da conformidade?



► 3. A noção de conformidade nas normas internacionais da segurança social

Alcançar a conformidade mobilizando plenamente o potencial das normas internacionais de segurança social e das boas práticas e orientações internacionais

Ao posicionar claramente a segurança social como uma instituição social central sob a responsabilidade geral do Estado, as normas sociais da OIT fornecem um quadro geral de direitos e obrigações orientado para garantir de forma efetiva o funcionamento de sistemas de segurança social sólidos, nomeadamente através de uma boa governação. No centro da arquitetura jurídica internacional, a [Convenção da OIT sobre a Segurança Social](#) (Normas Mínimas), de 1952 (n.º 102) estabelece os princípios fundamentais para o financiamento e a gestão dos sistemas de proteção social e os parâmetros mínimos de proteção a assegurar. A Convenção n.º 102 foi reforçada e complementada por convenções e recomendações mais avançadas que, embora assentem nos mesmos princípios fundamentais em matéria de administração e financiamento, exigem a observância de parâmetros mais elevados em termos de cobertura, níveis e duração das prestações. Importa salientar que os instrumentos da OIT em matéria de segurança social estão orientados para concretizar o direito humano à segurança social, incluindo através da garantia do cumprimento.

A Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202) expandiu e tornou mais explícitos os princípios fundamentais já consagrados em normas internacionais anteriores – incluindo os princípios de responsabilidade e transparência – que são componentes essenciais para a implementação de uma abordagem da proteção social baseada nos direitos. A Caixa 2 contém uma visão geral dos princípios-chave para a boa governação dos sistemas nacionais, tal como estabelecido pelo quadro normativo da OIT.



Caixa 2. Princípios da OIT para assegurar a conformidade

As normas da OIT em matéria de segurança social, incluindo a Convenção sobre a Segurança Social (Normas Mínimas), de 1952 (n.º 102), a Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202) e a [Recomendação relativa à Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015 \(n.º 204\)](#) estabelecem um conjunto de princípios que, quando observados, permitem garantir sistemas de proteção social bem geridos, eficazes, eficientes e sustentáveis, nomeadamente:

- ▶ **Responsabilidade global e primária do Estado pela correta administração do sistema e pela devida concessão das prestações** (Convenção n.º 102, art. 71.º, n.º 3); Recomendação n.º 202, n.º 3).
- ▶ **Direitos consagrados na legislação nacional.** O âmbito, a cobertura e o nível das prestações, incluindo as garantias básicas de segurança social, devem estar previstos na legislação ou nos regulamentos nacionais (Convenção n.º 102, art. 1.º e 5.º; Recomendação n.º 202, n.º 3 alínea b), 6 e 7).
- ▶ **Direito de reclamação e recurso.** As pessoas protegidas devem ter o direito a recorrer “em caso de recusa da prestação, ou a reclamar quanto à qualidade ou quantidade da mesma” (Convenção n.º 102, art. 70.º). Os procedimentos de reclamação e recurso devem ser imparciais, transparentes, simples, rápidos, acessíveis, pouco onerosos e gratuitos para o requerente (Recomendação n.º 202, n.º 3 e 7).
- ▶ **Participação.** Participação dos representantes das pessoas protegidas e dos empregadores na administração das instituições de gestão (Convenção n.º 102, art. 72.º); participação tripartida, consulta e diálogo social no que se refere aos pisos de proteção social e às estratégias de extensão da segurança social (Recomendação n.º 202, n.º 8 alínea d), n.º 13 alínea 1, e n.º 19); pleno respeito pela negociação coletiva e pela liberdade de associação de todos os trabalhadores (Recomendação n.º 202, n.º 3 alínea q)).
- ▶ **Responsabilidade e transparência.** Gestão e administração financeiras transparentes, responsáveis e sólidas (Recomendação n.º 202, n.º 3 alínea j)); Convenção n.º 102, art. 71.º, n.º 3).
- ▶ **Financiamento.** Solidariedade no financiamento, procurando alcançar um equilíbrio ótimo entre as responsabilidades e os interesses das partes que financiam e beneficiam dos regimes de segurança social (Recomendação n.º 202, n.º 3 alínea h)); financiamento coletivo através de contribuições para a segurança social ou de tributação, ou ambos, de forma a evitar dificuldades para as pessoas com poucos recursos (Convenção n.º 201, art. 71.º) e capacidade contributiva limitada (Recomendação n.º 204, n.º 20).
- ▶ **Promoção da igualdade de género, da não discriminação e da atenção às necessidades especiais** (Recomendação n.º 202, n.º 3 alínea d)); Recomendação n.º 204, n.º 7 alínea h)).
- ▶ **Direitos e dignidade.** Respeito pelos direitos e pela dignidade das pessoas abrangidas pelas garantias de segurança social (Recomendação n.º 202, n.º 3 alínea f)); promoção e proteção eficazes dos direitos humanos de todos os que trabalham na economia informal (Recomendação n.º 204, n.º 7 alínea e)); atenção especial aos mais vulneráveis (Recomendação n.º 202, n.º 2, n.º 3 alínea e) e n.º 16; e Recomendação n.º 204, n.º 7 alínea i) e n.º 19).

► 4. O Estado: a sua responsabilidade geral na criação de um quadro favorável à conformidade e na monitorização do seu funcionamento

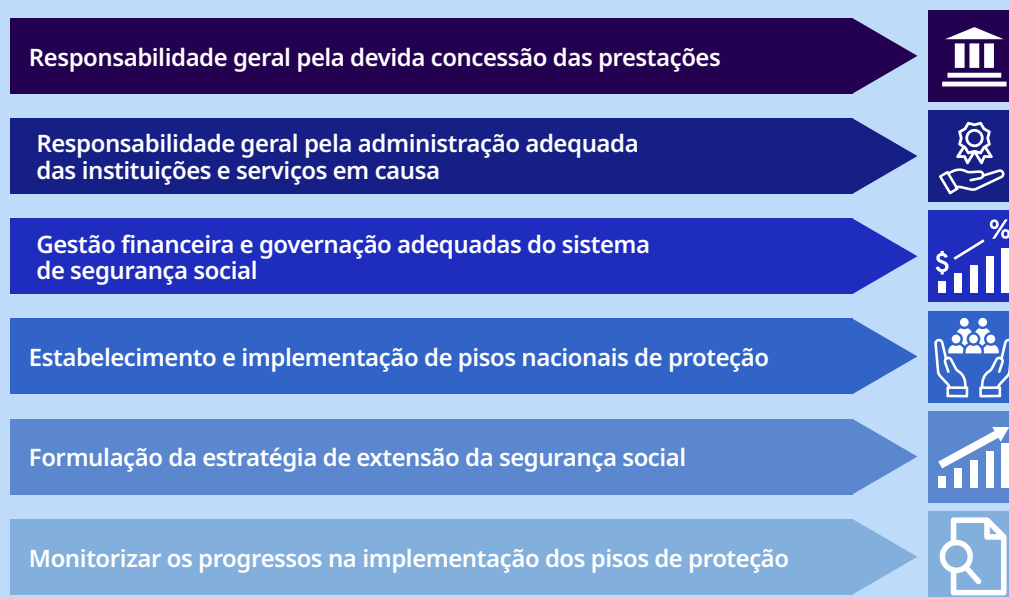
As convenções e recomendações internacionais em matéria de segurança social atribuem ao Estado a responsabilidade global pela administração adequada dos sistemas de segurança social e pela devida concessão das prestações.¹ Esta obrigação sistémica abrangente implica a responsabilidade do Estado de assegurar um quadro legal e institucional funcional, em conjunto com mecanismos de conformidade eficazes. Por outras palavras, o Estado deve garantir o funcionamento eficaz e eficiente do sistema, o que implica a criação das disposições legais e institucionais necessárias, incluindo serviços de inspeção e regras de auditoria, bem como mecanismos de reclamação e recurso.² Importa salientar que, uma vez que os sistemas nacionais de segurança social compreendem, na maior parte dos casos, uma combinação de regimes contributivos e não contributivos, a responsabilidade do Estado em matéria de segurança social abrange ambos os tipos de regimes. Tal como destacado pela Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR), esta responsabilidade inclui a prossecução dos três principais objetivos formulados na Recomendação n.º 202:

- o estabelecimento e implementação de pisos nacionais de proteção social;
- a elaboração e implementação de uma estratégia nacional de extensão da segurança social; e
- o acompanhamento dos progressos, com a participação tripartida de representantes dos empregadores e dos trabalhadores e em consulta com outras organizações relevantes e representativas das pessoas em causa (OIT, 2019c).

A figura 2 apresenta as responsabilidades do Estado em matéria de segurança social, tal como previstas nas normas da OIT.

1 Esta secção baseia-se em grande medida no relatório Segurança social e o Estado de direito: Inquérito Geral relativo aos instrumentos de segurança social à luz da Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa, 2008, Relatório III (Parte 1B), Conferência Internacional do Trabalho, 100.ª Sessão, Genebra, 2011.

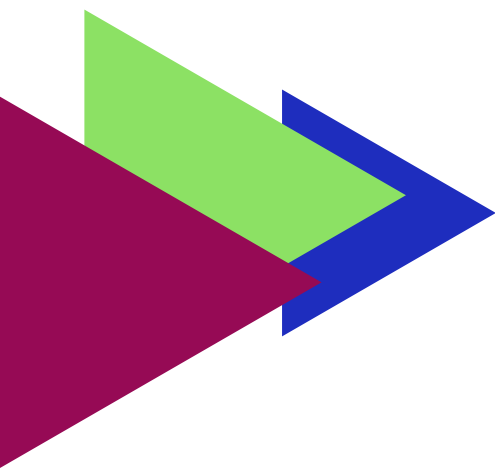
2 A Convenção n.º 102 (artigos 71.º e 72.º) estabelece que o Estado tem a responsabilidade geral de garantir a administração adequada do sistema de segurança social, nomeadamente assegurando a sustentabilidade financeira através de avaliações atuariais periódicas, e a obrigação de garantir a devida concessão das prestações.

► **Figura 2. Principais responsabilidades do Estado no domínio da segurança social**

Nota: Convenção n.º 102 (azul-escuro) e Recomendação n.º 202 (azul-claro)

No que respeita à responsabilidade geral pela administração adequada das instituições e serviços envolvidos na segurança social no âmbito do Estado, prevista no artigo 72.º da Convenção n.º 102, os governos devem assegurar os recursos orçamentais necessários para conceder as prestações financiadas por impostos previstas na lei; monitorizar as taxas de conformidade com os diferentes regimes contributivos e implementar as medidas necessárias para garantir o pagamento das contribuições para a segurança social. Consoante o contexto nacional, tal pode incluir o reforço da cooperação entre as instituições de segurança social e as autoridades responsáveis pela cobrança das contribuições (autoridades fiscais). Em suma, as responsabilidades dos governos são múltiplas e abrangem a concessão, a implementação, a administração, a supervisão e as reformas dos sistemas de segurança social.

Algumas das responsabilidades com impacto mais significativo no cumprimento são:



4.1 Dever de desenvolver quadros jurídicos sólidos e abrangentes

A responsabilidade do Estado em relação aos sistemas de segurança social, tanto nas suas componentes contributivas como não contributivas, deve estar enraizada na legislação nacional, que especifica como tais direitos surgem, como se concretizam e como podem ser aplicados (OIT, 2019c, n.º 165). Isto é fundamental para facilitar o exercício dos direitos e das obrigações de segurança social de todos os intervenientes e, portanto, também para assegurar a conformidade com o quadro jurídico, uma vez que esta pressupõe a existência de conjuntos de regras a respeitar. É igualmente essencial um quadro legal sólido para a implementação de uma abordagem baseada nos direitos em matéria de segurança social, incluindo do ponto de vista da execução e da conformidade (ver Caixa 2).

As normas da OIT em matéria de segurança social estabelecem um conjunto mínimo de direitos e obrigações a nível mundial, bem como um conjunto de princípios fundamentais segundo os quais podem ser criados e implementados sistemas de segurança social. A fim de cumprir as obrigações assumidas ao abrigo destas normas, os Estados devem implementar sistemas abrangentes de proteção social, criar instituições mandatadas para administrar e garantir o cumprimento do quadro jurídico e afetar os recursos financeiros e humanos necessários para dar execução às leis relevantes e fazer cumprir a sua aplicação.

Uma base legal sólida assegura a continuidade dos direitos e das obrigações ao longo do tempo, contribui para a previsibilidade e sustentabilidade do sistema de segurança social e para a responsabilização das instituições responsáveis pela sua governação, e funciona como uma salvaguarda contra a governação arbitrária. Um quadro jurídico claro e coerente também facilita a formulação progressiva de metas e objetivos abrangentes para o sistema de segurança social e o desenvolvimento de ligações entre as suas várias componentes, incluindo regimes contributivos e não contributivos e prestações pecuniárias e em espécie (OIT, 2019c).

O argumento a favor de quadros jurídicos sólidos é geralmente entendido por referência aos regimes contributivos, para os quais a legislação deve contemplar as complexidades da cobrança de contribuições antes da concessão das prestações, bem como todas as componentes relacionadas com a concessão desses regimes. No entanto, a base legal é igualmente relevante no caso dos regimes não contributivos, uma vez que constitui a expressão formal da intenção de um Estado de implementar uma abordagem baseada em direitos através de programas legalmente estabelecidos e de assegurar os recursos orçamentais necessários à sua execução. Sem esse fundamento legal, seria impossível para os beneficiários reivindicar a existência de um direito ou fazer valer os seus direitos contra o Estado e as autoridades públicas responsáveis pela sua implementação e execução. A ausência de uma base legal e de um quadro institucional adequados viola igualmente o princípio da responsabilização, na medida em que torna muito difícil a identificação das diferentes componentes do programa, da sua duração e das autoridades responsáveis pela sua execução.³

Os quadros jurídicos estão, por conseguinte, no coração da noção de conformidade, uma vez que delimitam os direitos e as obrigações das pessoas protegidas e estabelecem igualmente o mandato dos intervenientes institucionais responsáveis por assegurar a concretização desses direitos e por estabelecer a arquitetura e as condições em que os mecanismos de reclamação funcionarão.

Apesar de serem o principal veículo para o estabelecimento de objetivos e direitos juridicamente exequíveis em qualquer contexto nacional, não existem dois quadros jurídicos nacionais de segurança social idênticos. Cada um foi desenvolvido de acordo com as suas circunstâncias e necessidades específicas, história, desenvolvimento económico e social, economia política e tradição jurídica. Embora o panorama jurídico de cada país seja único, os quadros jurídicos seguem geralmente uma ordem hierárquica, o que significa que alguns instrumentos jurídicos têm precedência (maior importância) sobre outros. A figura 3 apresenta um exemplo da forma como os quadros jurídicos estão normalmente organizados nos sistemas jurídicos.

3 OIT, "Social Protection Legal Drafting Guide", a publicar.

► **Figura 3. Exemplo de uma hierarquia jurídica**

Fonte: Autores.

4.1.1 Utilização das constituições para promover a conformidade

O documento supremo que contém os princípios fundadores que um Estado é obrigado a respeitar é a constituição nacional (escrita ou não escrita). Assim, na maioria dos países a constituição nacional é o texto jurídico supremo ao qual todas as outras leis devem obedecer e, como tal, situa-se no topo da hierarquia jurídica.

No século XX, assistiu-se a uma tendência crescente para o reconhecimento constitucional do direito à segurança social. Este reconhecimento pode assumir muitas formas, incluindo a afirmação do direito à segurança social como um direito oponível que os indivíduos podem fazer valer através dos tribunais. No entanto, na prática prevalente, o direito à segurança social integra o conjunto dos direitos económicos e sociais – considera-se que o seu reconhecimento pela Constituição estabelece uma obrigação de meios (e não de resultado) para o Estado, ou seja, uma obrigação de tomar medidas para assegurar a realização progressiva deste direito, o que, por sua vez, coloca a segurança social entre os princípios orientadores da política do Estado (OIT, 2011). Isto, em geral, impede os indivíduos de responsabilizarem o Estado, perante as jurisdições nacionais, pelo incumprimento das disposições constitucionais relativas à segurança e proteção social e pela perda de oportunidade de receber uma prestação específica. No entanto, demonstrou-se que as disposições constitucionais têm consequências de grande alcance em termos de organismos nacionais competentes que determinam se o Estado fez o suficiente para estabelecer e manter adequadamente o sistema nacional de segurança social, incluindo através da afetação do máximo de recursos disponíveis, de acordo com as obrigações assumidas ao abrigo do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966 (171 Estados Partes).

Em muitos contextos nacionais, o “bloco” constitucional integra o conjunto de tratados internacionais ratificados pelo Estado. Após ratificação, as normas internacionais, como os tratados de direitos humanos⁴ ou as normas laborais e de segurança social da OIT,⁵ são incorporadas nos quadros jurídicos nacionais. Em determinados países (denominados monistas), a norma internacional adquire força de lei pelo simples facto da ratificação, enquanto noutros (denominados dualistas) os tratados internacionais ratificados devem ser transpostos para a ordem jurídica nacional antes de poderem ser aplicados a nível nacional. A supremacia do direito internacional, no entanto, aplica-se tanto aos sistemas dualistas como monistas. Assim, as disposições dos tratados internacionais ratificados representam um complemento essencial das disposições constitucionais e uma componente crucial dos quadros jurídicos nacionais de proteção social. Contribuem igualmente para impor aos Estados obrigações concretas de implementação e cumprimento dessas disposições, não só a nível internacional mas também a nível nacional, onde constituem a base da legislação nacional.

Quando um Estado ratifica uma norma internacional, como um tratado de direitos humanos ou uma convenção da OIT, isso cria obrigações jurídicas para o Estado de a implementar. Consequentemente, os tratados internacionais ratificados têm também implicações para as instituições de segurança social, os serviços de inspeção competentes, o sistema judicial e os empregadores e trabalhadores. A figura 4 apresenta três fontes úteis para identificar os principais instrumentos internacionais ratificados por um determinado país.

► Figura 4. Quais são as obrigações internacionais que se aplicam ao meu país?

 Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais	O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos desenvolveu um painel interativo que mostra o Estado de ratificação de 18 tratados internacionais em matéria de direitos humano, incluindo: ► Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais ► Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
	Clique aqui para verificar que Convenções da OIT foram ratificadas pelo seu país. Está disponível um mapa interativo que apresenta o estado da ratificação das convenções em matéria de segurança social atualizadas em: https://www.social-protection.org/gimi/Standards.action?lang=EN#conventions

4 Entre os tratados relevantes para a segurança social encontram-se o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e a Carta Social Europeia.

5 Foi desenvolvido um conjunto de ferramentas online para sensibilizar para as normas da OIT em matéria de segurança social e promover a sua ratificação. Este conjunto fornece informações práticas sobre os procedimentos de ratificação e modelos de instrumentos de ratificação, bem como informações interativas sobre as principais disposições destas normas. Ver OIT, “[Conjunto de ferramentas sobre Normas de Segurança Social da OIT](#)”.

4.1.2 Leis e regulamentos nacionais: Pôr em prática a conformidade

Não obstante, tal como as disposições constitucionais, as contidas nas normas internacionais dirigem-se sobretudo ao Estado e raramente chegam ao nível de detalhe necessário para criar direitos e obrigações concretos e aplicáveis ao nível dos indivíduos, dos empregadores ou mesmo das instituições de segurança social, para além dos princípios fundamentais estabelecidos. Assim, na maioria dos casos a principal fonte de direitos e deveres em matéria de segurança social é a legislação nacional aprovada pelo poder legislativo do Estado (congresso ou parlamento nacional) ou o quadro regulamentar adotado pelo governo (poder executivo). Ancorar os regimes de segurança social em quadros jurídicos sólidos não só clarifica os direitos e as obrigações de cada parte, como também reforça a previsibilidade e pode contribuir para melhorar a adequação das prestações, fortalecer as capacidades institucionais, promover a transparência e a responsabilização, fornecer salvaguardas contra a corrupção e estabelecer uma base de financiamento mais estável e regular (OIT, 2017d). Importa salientar que a existência de um tal quadro é condição prévia para que possa ser aplicado e cumprido. Assim, as leis e os regulamentos nacionais devem idealmente definir a organização do sistema de proteção social, fornecer o mandato para as instituições nacionais e as diversas partes interessadas envolvidas, e estabelecer as normas mínimas de proteção que devem ser observadas.

Entre outros, os quadros jurídicos de segurança e proteção social estabelecem:

- ▶ como o Estado exerce a sua responsabilidade pela formulação de políticas nacionais, a administração dos vários regimes, a devida concessão das prestações previstas na lei e a aplicação dos direitos e obrigações;
- ▶ o âmbito pessoal de aplicação das leis e regulamentos nacionais (pessoas com direito a prestações, empregadores e trabalhadores sujeitos a cobertura obrigatória e voluntária, e pessoas isentas de participação);
- ▶ o âmbito material (por exemplo, os riscos sociais cobertos e as prestações concedidas caso as eventualidades abrangidas se verifiquem);
- ▶ as condições de aquisição (por exemplo, períodos mínimos de qualificação), os níveis de prestações e outros parâmetros;
- ▶ os procedimentos de registo, filiação, receção de prestações, etc.;
- ▶ as fontes de financiamento, incluindo as taxas de contribuição aplicáveis aos diferentes regimes de segurança social em vigor no país; e
- ▶ as sanções e penalizações em caso de não cumprimento e os aspetos processuais relativos a reclamações e recursos.

A legislação secundária também integra os quadros jurídicos nacionais. Inclui regulamentos, decretos, decretos presidenciais e ordens executivas que fornecem pormenores técnicos ou diretivas para orientar a execução das disposições legais.

Na base da hierarquia das normas jurídicas encontram-se instrumentos normativos como regulamentos internos institucionais, despachos administrativos e circulares, que podem ser estabelecidos pelas instituições de segurança social e pelas autoridades públicas que administram as prestações a fim de regular processos, como os formulários a preencher nos regimes de segurança social e a gestão sistémica da cobrança de contribuições. Embora tais procedimentos contribuam também para assegurar a conformidade, na medida em que organizam o “último passo” na prestação ou administração da proteção social, em particular permitindo às instituições de segurança social conceber (no âmbito da legislação e regulamentação existentes) procedimentos concretos com impacto nos vários intervenientes, não foram especificamente examinados no presente módulo devido a um esforço para se concentrar nos aspetos mais sistémicos.

► Figura 5. Conformidade com o quê?

	Quadro legal nacional • Constituição • Código do trabalho (por exemplo, condições de trabalho, segurança e saúde no trabalho, tempo de trabalho, férias pagas) • Código da segurança social • Salários mínimos • Regulamentos (por exemplo, inscrição, cobrança de contribuições)
	Obrigações internacionais • Tratados internacionais ratificados (por exemplo, tratados em matéria de direitos humanos das Nações Unidas) • Convenções da OIT ratificadas (por exemplo, normas mínimas de segurança social, proteção da maternidade)

4.2 Adoção de um regime dissuasivo de sanções: uma abordagem necessária, mas não suficiente

Apesar do papel importante que as medidas de dissuasão podem desempenhar para assegurar o cumprimento, deve-se ter em conta que os mecanismos de dissuasão têm duas dimensões – o custo das sanções e a probabilidade, real ou percebida, de ser detetado (Williams, 2016). É pouco provável que o comportamento de não conformidade mude se a probabilidade de os infratores serem “apanhados” e responsabilizados pelas violações for reduzida ou se o nível das sanções pecuniárias ou de outro tipo for baixo (OIT, 2020b). Ao mesmo tempo, procurar garantir o cumprimento exclusivamente através de mecanismos punitivos só produzirá parcialmente os resultados esperados na ausência de outras abordagens complementares. Por conseguinte, paralelamente ao estabelecimento de um regime global de sanções, devem igualmente ser envidados esforços para instituir um regime de incentivos para encorajar o cumprimento, bem como para criar instituições de segurança social eficazes e bem governadas, serviços de inspeção eficientes e mecanismos de reclamação acessíveis.

4.2.1 Sanções pecuniárias e penais

Para serem eficazes, as penalizações por violação da legislação em matéria de segurança social devem ser suficientemente dissuasivas para que os infratores tomem consciência das consequências do seu incumprimento. No entanto, essas penalizações devem também ser proporcionais à gravidade da infração. A este respeito, pode ser feita uma analogia com as violações do direito do trabalho, relativamente às quais a Convenção (n.º 81) sobre a Inspeção do Trabalho, de 1947, prevê que as violações das disposições legais aplicáveis pelos/as inspetores/as do trabalho e a obstrução da ação dos/as inspetores/as no exercício das suas funções devem ser objeto de sanções adequadas previstas na legislação nacional e efetivamente aplicadas (art. 18.º).

Com efeito, a fraude ou a evasão contributiva são frequentemente generalizadas devido à leveza das penalizações. Devem ser instaurados processos judiciais quando os procedimentos administrativos não tiverem resultado no cumprimento da lei, nomeadamente em caso de pagamento de dívidas em atraso, ou quando, na sequência de uma auditoria ou de uma inspeção no local a empresas, forem identificadas irregularidades. Caso a aplicação da legislação de segurança social seja da responsabilidade da instituição de segurança social, esta está frequentemente autorizada a instaurar processos cíveis ou administrativos. Os processos podem ser instaurados nos tribunais civis ou nos tribunais específicos da segurança social. Em vários países, o não cumprimento da legislação de segurança social, em

circunstâncias específicas próprias de cada situação nacional, é considerado uma infração penal. Nalguns países, podem ser instaurados simultaneamente processos administrativos e penais pela mesma infração. A única característica comum a todos os sistemas é o facto de imporem sanções sob a forma de multas, penas de prisão ou ambas. Na **Finlândia**, por exemplo, o Código Penal prevê que um empregador que, para obter uma vantagem económica, não pague as contribuições para a segurança social dentro do prazo legal, por razões que não a insolvência ou uma decisão judicial, será condenado, a menos que o ato seja punível como evasão fiscal, por infração fiscal com multa ou pena de prisão por um período de até seis meses (Capítulo 29, secção 4). O Código prevê igualmente que, em caso de fraude grave em matéria de seguro de pensões (que envolva a obtenção de vantagens económicas significativas ou reincidências), o empregador ou o seu representante seja condenado a uma pena de prisão com uma duração mínima de quatro meses e máxima de quatro anos.

Nos países em que a cobrança das contribuições e a execução são da responsabilidade das autoridades fiscais, os processos instaurados são equiparados a processos de execução fiscal. Nos **Estados Unidos**, por exemplo, um empregador que não pague o seu imposto federal sobre os salários relativo ao desemprego fica sujeito (como qualquer outro contribuinte) a uma série de ações de medidas coercivas federais, sendo as mais comuns a avaliação de juros e penalizações.

Caixa 3. Tipificação da fraude em matéria de segurança social como infração penal: exemplos da América Latina

A retenção ou evasão de contribuições constitui uma infração penal em vários países, nomeadamente:

- **El Salvador.** O Código Penal prevê a aplicação de uma multa de 100 a 300 dias aos empregadores que retenham fundos ou contribuições dos salários dos/as trabalhadores/as e não os remetam à instituição de segurança social competente, ao sindicato ou à entidade governamental relevante durante três períodos (art. 245.º).
- **Nicarágua.** O artigo 313.º do Código Penal tipifica a fraude em matéria de segurança social e as sanções correspondentes da seguinte forma:
 - Empregadores que deduzam contribuições para a segurança social dos/as seus/suas trabalhadores/as e não as comuniquem à instituição competente são puníveis com pena de prisão de quatro a oito anos.
 - Empregadores que, através de manobras fraudulentas, deixem de pagar as contribuições patronais para a segurança social serão condenadas a uma pena de prisão de um a quatro anos.
- **Panamá.** Em 1999, o Código Penal foi alterado para incluir um capítulo sobre a retenção indevida de contribuições para a segurança social. De acordo com o artigo 241.º, os empregadores que retenham e não entreguem as contribuições de trabalhadores e empregadores ao Fundo de Segurança Social no prazo de três meses após a obrigação de pagamento incorrerão numa sanção de pena de prisão de dois a quatro anos, desde que o montante retido seja superior a 1.000 balboas. Aplica-se a mesma sanção a empregadores ou aos seus representantes que, através de declarações falsas ou ocultação dolosa, evadam ou impeçam de qualquer forma as pessoas obrigadas a inscrever-se no sistema de segurança social de o fazer.

Fonte: Adaptado da OIT, 2011, p. 148.

Algumas considerações sobre a eficácia das sanções:

- As sanções eficazes e dissuasivas devem ser proporcionais à gravidade da infração, mas também aos meios financeiros do empregador ou do/a trabalhador/a independente.
- Um sistema graduado de penalizações pode ser útil para assegurar que as pessoas em situação de grande vulnerabilidade não sejam prejudicadas (OIT, 2021c).

- A escala das sanções deve ser proporcional ao prejuízo causado e deve ter em conta o comportamento anterior do empregador ou do/a trabalhador/a independente incumpridor (no caso de reincidência).
- Nos casos em que a legislação nacional prescreve as penalizações como montantes fixos, as sanções devem ser frequentemente ajustadas em função da inflação.

Em geral, uma boa prática para facilitar a compreensão das obrigações em matéria de segurança social e das sanções em caso de não cumprimento consiste em consolidar as informações relativas aos processos legais. Infrações semelhantes são frequentemente tipificadas em diferentes instrumentos jurídicos (segurança social, legislação fiscal, Código Penal, etc.) e sujeitas a diferentes tipos de sanções, o que pode afetar a aplicação eficaz das leis.

A Caixa 4 ilustra as medidas aplicadas na Bélgica e em Espanha para consolidar as infrações em matéria de segurança social num único instrumento jurídico.

Caixa 4. Exemplos de países relativos à consolidação das obrigações e penalizações em matéria de segurança social

- **Espanha.** A Lei sobre Infrações e Sanções de Ordem Social (Decreto Real n.º 5/2000, de 4 de agosto de 2000) agrupa no Capítulo III três categorias de infrações em matéria de segurança social. A lei estabelece sanções para cada categoria de infrações, que podem ser de natureza leve, grave ou muito grave (art. 21.º a 23.º). A lei codifica as infrações cometidas por empregadores, trabalhadores/as, trabalhadores/as independentes, beneficiários/as da segurança social e instituições envolvidas na administração do sistema de segurança social. O artigo 39.º estipula uma escala de sanções aplicáveis a cada categoria, incluindo três níveis de sanções: mínimo, médio e máximo. O nível da sanção depende da negligência e da intenção do infrator, do incumprimento de advertências anteriores, do volume de negócios da empresa, do número de trabalhadores/as ou beneficiários/as afetados/as e de outras circunstâncias que possam agravar ou atenuar a gravidade da infração.
- **Bélgica.** Em 2009, o Parlamento aprovou o Código Penal Social, que consolida todas as infrações contra o direito do trabalho e a segurança social. O Código alargou as disposições relativas ao respeito pelos direitos fundamentais (direitos de defesa, proporcionalidade das penalizações) e despenalizou as infrações menos graves, puníveis apenas como infrações administrativas (com coimas administrativas), permitindo que os tribunais se concentrem nas formas mais graves de fraude em matéria de segurança social. O Código também introduziu uma regra para as sobretaxas e o princípio da multiplicação da penalização pelo número de trabalhadores/as envolvidos/as na infração; a harmonização das coimas administrativas e criminais; e procedimentos uniformes para a instauração de processos por infração, tanto a nível criminal como administrativo. As infrações são agrupadas por assunto e em quatro níveis de sanções.

Sanções	Prisão	Coima criminal (€)	Coima administrativa (€)
Nível 1			80 a 800
Nível 2		400 a 4.000	200 a 2.000
Nível 3		800 a 8.000	400 a 4.000
Nível 4	6 meses a 3 anos	4.800 a 48.000	2.400 a 24.000

Fonte: Adaptado da OIT (2011), 161 e 16; e Bélgica, Serviço Público Federal, “[Emprego, Trabalho e Diálogo Social](#)”.

Alguns países dotaram os funcionários da segurança social de amplos direitos, que chegam a permitir-lhes impor coimas e até penas de prisão.

- ▶ Na **Tailândia**, a Lei da Segurança Social de 1990, com as alterações que lhe foram introduzidas, prevê que os funcionários da segurança social incumbidos de funções de inspeção e aplicação da lei tenham o estatuto de agentes competentes ao abrigo do Código Penal e possam impor penalizações, incluindo penas de prisão (art. 81.º e 83.º). Os empregadores que não registem os/as seus/suas trabalhadores/as atempadamente, não comuniquem alterações ao estatuto pessoal do trabalhador ou forneçam informações falsas são passíveis de prisão até seis meses ou de multa até 20.000 baht (aproximadamente 583 dólares americanos) ou ambas (art. 96.º e 97.º).

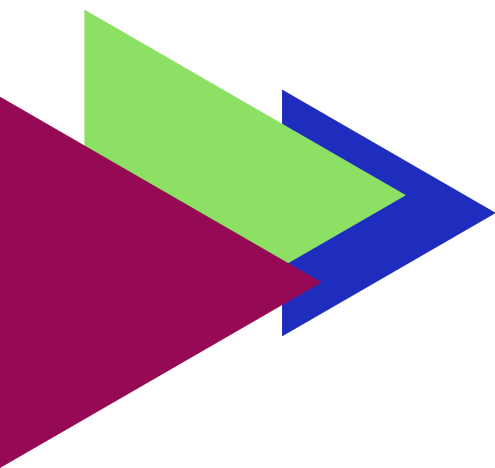
4.2.2 Sanções de natureza não pecuniária nem penal destinadas a promover a conformidade

4.2.2.1 Exclusão de concursos públicos

A adoção de medidas dissuasoras, incluindo sanções que afetam os interesses económicos das empresas, desempenha igualmente um papel crucial para assegurar a conformidade. A exclusão de empregadores em situação de não conformidade da participação em contratos públicos, por exemplo, pode funcionar como um fator dissuasor contra a evasão de contribuições para a segurança social e obrigações conexas.

Em muitos países, os quadros jurídicos nacionais incluem disposições que especificam que as autoridades públicas devem excluir as empresas em situação de não conformidade da participação em concursos e contratos públicos (Caixa 5).

A Diretiva Europeia relativa aos contratos públicos, de 26 de fevereiro de 2014, é um exemplo interessante a este respeito (Caixa 6). A Diretiva prevê que “**um operador económico será excluído da participação num procedimento de adjudicação de concessão caso tenham conhecimento de que este não cumpriu as suas obrigações em matéria de pagamento de impostos ou de contribuições para a segurança social** e caso tal tenha sido determinado por decisão judicial ou administrativa transitada em julgado e com efeito vinculativo de acordo com as disposições legais do país onde se encontra estabelecido ou com as do Estado-membro da autoridade adjudicante ou da entidade adjudicante” (art. 57.º, n.º 2). A Diretiva permite que os **Estados-membros da União Europeia** prevejam uma derrogação a esta exclusão obrigatória a título excecional ou quando a exclusão for claramente desproporcional (tendo em conta o montante das contribuições em dívida).



Caixa 5. Exemplos de exclusões dos contratos públicos nos quadros jurídicos

- ▶ **Brasil.** De acordo com a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, relativa às licitações gerais, as empresas que se candidatam a concursos públicos devem apresentar prova do cumprimento das suas obrigações fiscais e de segurança social (art. 29.º).
- ▶ **Reino Unido.** O Regulamento dos Contratos Públicos de 2015 estabelece que as autoridades têm poder discricionário para excluir uma empresa de um concurso público se esta estiver em incumprimento das suas obrigações relativas ao pagamento de impostos ou contribuições para a segurança social (art. 57.º, n.º 4).
- ▶ **Áustria.** A Lei dos Contratos Públicos de 2018 prevê que as autoridades devem excluir dos concursos públicos as empresas que tenham cometido uma violação grave do direito do trabalho, da legislação da segurança social ou da legislação ambiental, ou que não tenham cumprido as suas obrigações em matéria de contribuições para a segurança social e impostos (art. 78.º, n.º 5 e 6).

Nalguns países, os quadros legais incluem também disposições para a exclusão dos concursos públicos das empresas em situação de não conformidade.

- ▶ **Hungria.** O artigo 62.º, n.º 1, alínea b), da Lei CXLI de 2015 relativa à contratação pública estipula que as empresas e os subcontratantes devem ser excluídos da participação num concurso público se não tiverem cumprido as suas obrigações de pagamento de impostos, direitos aduaneiros ou contribuições para a segurança social durante mais de um ano.
- ▶ **Portugal.** Para participarem em concursos públicos, as empresas não devem ter sido condenadas nos dois anos anteriores pela utilização de mão de obra não declarada em termos fiscais e de segurança social.
- ▶ **Luxemburgo.** O Código da Segurança Social prevê que, além de uma penalização, as empresas devem ser excluídas de concursos públicos por um período de três meses a três anos por retenção intencional ou cobrança não autorizada de contribuições (art. 449.º, n.º 4).

Fonte: Adaptado da OIT (2011), 161 e 162.

Caixa 6. Incentivos e desincentivos como medidas de dissuasão

Um sistema de sanções baseado apenas na aplicação de coimas pode não ser suficiente para atingir níveis elevados de conformidade. Devem, por isso, considerar-se outras medidas de dissuasão, incluindo incentivos e desincentivos de natureza regulamentar, nomeadamente:

- ▶ excluir os empregadores de concursos públicos;
- ▶ limitar o acesso dos empregadores a apoios, subsídios ou créditos públicos;
- ▶ excluir as empresas da participação, por tempo limitado, em contratos públicos; e
- ▶ retirar, temporária ou definitivamente, a licença para o exercício da atividade.

Tendo em conta que as sanções administrativas, por si só, dificilmente serão suficientes para dissuadir os empregadores sem escrúpulos, o cumprimento da legislação deve ser reforçado, em certos casos, mediante a aplicação de sanções penais.

Fonte: Adaptado do Parlamento Europeu (2014).

No **Equador**, por exemplo, as empresas contratantes devem apresentar um certificado de conformidade com as obrigações em matéria de segurança social para poderem receber pagamentos por trabalhos prestados a qualquer entidade do setor público. A legislação da segurança social prevê ainda que todas as empresas, para a aprovação de reformas estatutárias, aumentos de capital, avaliação de ativos, balanços e demonstrações financeiras, devem apresentar certificação de que se encontram em dia no cumprimento de todas as obrigações perante o Instituto Equatoriano de Segurança Social (art. 87.º).

4.2.3 Conceção e aplicação de medidas de política para combater a fraude na segurança social

Um número crescente de países tem desenvolvido medidas e políticas inovadoras para promover a conformidade com os quadros jurídicos da segurança social, tanto por parte dos empregadores como dos trabalhadores, incluindo medidas preventivas como inspeções e auditorias, formação de inspetores/ as do trabalho, campanhas de sensibilização, denúncia de fraudes e campanhas de divulgação.

- ▶ Nas **Filipinas**, o departamento antifraude do sistema de segurança social qualifica o seu pessoal para detetar fraudes e documentos falsificados. Além disso, os profissionais de recursos humanos recebem formação sobre a legislação filipina e as obrigações do empregador em matéria de segurança social.
- ▶ Pode ser publicada uma lista de empregadores incumpridores (**Chile, Reino Unido e Nova Zelândia**).
- ▶ Pode ser incentivada a denúncia de casos suspeitos de incumprimento de obrigações de segurança social (**Espanha, Reino Unido e Estados Unidos**). No Reino Unido, existe uma linha direta gratuita, a *Fraud Benefit Hotline*, que qualquer pessoa pode contactar anonimamente para identificar pessoas suspeitas de abuso de prestações. Existe um sistema semelhante nos Estados Unidos que permite que qualquer pessoa apresente uma denúncia online sobre pessoas suspeitas de fraude.
- ▶ A coordenação entre as instituições de segurança social e outros intervenientes estatais (inspeção do trabalho, autoridades fiscais, polícia, serviços aduaneiros e de imigração) pode ser reforçada.



Caixa 7. França: Medidas de combate à fraude social

O Decreto n.º 2020-872, de 15 de julho de 2020, criou novas estruturas para combater a fraude fiscal e social. A Missão Interministerial de Coordenação da Luta Antifraude (MICAF), presidida pelo Primeiro-Ministro, é o órgão político responsável por definir os objetivos políticos de combate à fraude. A MICAF, sob a tutela do ministério responsável pelo orçamento, assegura a coordenação das administrações e dos organismos públicos no combate à fraude nas finanças públicas (prestações e encargos obrigatórios fiscais e sociais) a nível nacional e local. Garante igualmente a cooperação com os organismos europeus responsáveis pela proteção dos interesses financeiros da União Europeia e os intercâmbios operacionais com o Organismo Europeu de Luta Antifraude.

Compete à MICAF facilitar a coordenação com outros organismos governamentais e europeus para o intercâmbio de informações, a interoperabilidade e a interligação de ficheiros. Orienta os grupos operacionais nacionais antifraude (GONAF) no combate ao trabalho não declarado, bem como os comités locais que coordenam, a nível local, todas as ações conjuntas dos serviços administrativos responsáveis pela luta contra a fraude.

O decreto criou igualmente os GONAF para promover a descompartimentação de abordagens, facilitar a partilha de informações, estabelecer mapas de risco comuns e desenvolver ações e investigações coordenadas. Reforça, em particular, a identificação e o combate à fraude complexa e organizada, promovendo uma melhor coordenação dos esforços administrativos e judiciais nos seguintes domínios:

- ▶ fraude ao IVA;
- ▶ contrafação;
- ▶ tráfico de tabaco;
- ▶ fraude fiscal e social cometida através do comércio eletrónico;
- ▶ trabalho ilegal e evasão fiscal associada;
- ▶ fraude fiscal e social através de empresas fictícias fraudulentas;
- ▶ fraude de residência;
- ▶ fraude documental e de identidade;
- ▶ adaptação dos meios de investigação aos desafios digitais; e
- ▶ reforço da cobrança de dívidas no domínio da fraude nas finanças públicas.

Tanto a MICAF como os GONAF são presididos pelo Primeiro-Ministro. São coordenados pelos ministros do Trabalho, Segurança Social, Solidariedade e Saúde, Justiça, Administração Interna, Imigração, Agricultura e Transportes. Em função dos temas em agenda, podem ser chamados a integrar estes órgãos outros membros do Governo e representantes das instituições de segurança social e dos serviços de investigação administrativa e judicial.

A coordenação dos esforços de combate à fraude a nível local é organizada por comités operacionais locais antifraude que, de acordo com as prioridades e especificidades de cada território, são responsáveis por:

- ▶ determinar as ações coordenadas a implementar entre parceiros no combate à fraude que afeta as contribuições fiscais e sociais obrigatórias, bem como a fraude relativa às prestações; e
- ▶ assegurar o intercâmbio operacional de informações entre os serviços estatais competentes e entre estes serviços e as instituições de segurança social.

Os comités locais são copresididos por governadores civis e procuradores na sua forma plenária e sob a presidência exclusiva dos procuradores na sua forma restrita.

Fonte: França, *Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude*; e França, Ministério da Economia, Finanças e Recuperação, "MICAF".

4.2.4 Promoção da conformidade através da adaptação dos mecanismos de proteção social às especificidades dos grupos de difícil cobertura

Para alargar efetivamente a cobertura dos regimes contributivos, estes mecanismos devem ser eficazmente adaptados às características do mercado de trabalho, em especial ao elevado número de trabalhadores/as em formas atípicas de emprego e no emprego informal (OIT, 2017d). Isto inclui mecanismos que tenham em conta a volatilidade dos rendimentos e, nalguns casos, o emprego sazonal, sobretudo no caso dos/as trabalhadores/as rurais e agrícolas (Caixa 8).

Caixa 8. Costa Rica: Acordos de seguro coletivo com agricultores

Na Costa Rica, os/as trabalhadores/as independentes, incluindo agricultores/as, podem, desde 1984, associar-se a organizações e celebrar acordos de seguro coletivo com o sistema de seguro social.

Para efetuar o registo, a organização apresenta um pedido junto do sistema de segurança social, juntamente com documentação que comprove a sua personalidade jurídica e o seu número de associado. Depois de a organização ser acreditada, tem início o procedimento de negociação. Só podem participar os/as trabalhadores/as independentes e pessoas que exercem atividades compatíveis com a natureza da organização. A organização negocia igualmente contribuições de grupo com o Conselho de Administração do organismo de segurança social (CCSS). É responsável pela cobrança das contribuições dos segurados previamente negociadas e pela sua transferência, com um relatório mensal, para a CCSS.

O Conselho de Administração é responsável pela definição de orientações gerais, pela aprovação de aumentos nas tabelas de contribuições e pela resolução de litígios de força maior. Os requerentes de registos de acordos coletivos têm os mesmos direitos que os definidos para os/as trabalhadores/as empregados/as. Os níveis de contribuição são fixados em função da atividade produtiva específica exercida pelos/as trabalhadores/as registados/as da organização e em função da capacidade contributiva do grupo registado. São estabelecidos com base em rendimentos de referência específicos e regulares para determinados membros, e não de acordo com categorias de rendimento, como no caso do registo individual. Na mesma organização, são estabelecidos diferentes escalões de contribuição para cada membro. A própria organização decide qual o escalão mais adequado ao rendimento de cada pessoa. Esta situação é verificada periodicamente por inspetores/as.

Fonte: OIT (2021c), caixa 4.14.

Alguns países alargaram a cobertura dos regimes contributivos no âmbito do sistema geral de segurança social através, por exemplo, de contribuições subsidiadas. Outros países implementaram modalidades distintas relativamente a grupos de difícil cobertura, incluindo trabalhadores/as agrícolas, trabalhadores/as independentes, trabalhadores/as domésticos/as e trabalhadores/as da construção civil, tendo em consideração a necessidade de garantir a portabilidade dos direitos de segurança social (tanto adquiridos como em fase de aquisição). A Tunísia é um bom exemplo desta última abordagem, com oito regimes diferentes e pacotes de prestações distintos para diversos grupos difíceis de abranger, nomeadamente:

- ▶ trabalhadores/as não agrícolas;
- ▶ trabalhadores/as agrícolas;
- ▶ pescadores/as;
- ▶ trabalhadores/as independentes;
- ▶ tunisinos a trabalhar no estrangeiro;
- ▶ trabalhadores/as domésticos/as;
- ▶ pessoas com baixos rendimentos; e

► artistas, trabalhadores/as criativos/as e intelectuais.

A Caixa 9 apresenta algumas das características do regime para artistas, trabalhadores/as criativos/as e intelectuais.

Baixa 9. Tunísia: Alargar a proteção social a artistas

Embora a Tunísia disponha de oito regimes diferentes de segurança social que abrangem os vários grupos acima mencionados, todos são administrados por uma única instituição, o Fundo Nacional de Segurança Social (CNSS).

A Lei 2002-104 introduziu o regime dos/as artistas, trabalhadores/as criativos/as e intelectuais, que visa abranger as pessoas que exercem uma atividade artística ou cultural de forma permanente e que não estejam sujeitas a qualquer outro regime de segurança social.

As pessoas que preencham os requisitos de inscrição neste regime pagam uma contribuição trimestral de 14,7 por cento de uma base anual de contribuição, determinada com base no salário mínimo mensal e num coeficiente multiplicador (SMIG) fixado para dez classes de rendimentos (ver quadro). A título de referência, a taxa global de contribuição para trabalhadores/as não agrícolas é de 25,75 por cento (16,57 por cento a cargo do empregador e 9,18 por cento a cargo do trabalhador).

Montante das contribuições a partir de 1 de janeiro de 2023				
Classe de rendimento	Coeficiente multiplicador SMIG	Base anual de contribuição -D-	Montante mensal das contribuições -D-	Montante anual das contribuições -D-
1	2	10.598.400	129.919	1.559.025
2	2,5	13.248.000	162.398	1.948.781
3	3	15.897.600	194.878	2.338.537
4	4	21.196.800	259.837	3.118.049
5	5	26.496.000	324.797	3.897.562
6	7	37.094.400	454.716	5.456.586
7	10	52.992.000	649.594	7.795.123
8	13	68.889.600	844.472	10.133.660
9	16	84.787.200	1.039.350	12.472.197
10	18	95.385.600	1.169.269	14.031.222

A contribuição paga por artistas, trabalhadores/as criativos/as e intelectuais financia prestações de velhice, invalidez, sobrevivência, doença, maternidade e assistência médica. A cobertura em caso de acidente de trabalho ou doenças profissionais é possível, mediante uma contribuição adicional de 0,5 por cento dos rendimentos declarados.

Fonte: Tunísia, CNSS (2023).

4.2.4.1 Cooperação entre a segurança social e as autoridades fiscais

Outra medida para prevenir a evasão contributiva e a fraude social consiste em facilitar o intercâmbio de dados entre as instituições de segurança social competentes e as autoridades fiscais. As estratégias que facilitam o intercâmbio de dados entre instituições públicas têm potencial para reduzir a fraude e a evasão contributiva, reforçando simultaneamente a coordenação e a governação do sistema de segurança social. Estas estratégias foram aplicadas em vários países.

- ▶ Na **Bulgária**, a Agência Tributária Nacional (ATN), a Direção de Inspeção do Trabalho e o Instituto Nacional de Segurança Social colaboram estreitamente para melhorar o cumprimento das obrigações da segurança social. A inspeção do trabalho tem acesso eletrónico em tempo real ao “registo de contratos de trabalho”, que cada empregador apresenta à ARN no início e no termo de cada contrato de trabalho e sempre que o contrato é alterado. A ARN é igualmente responsável pela cobrança de contribuições e fornece ao instituto nacional de segurança social os dados recebidos dos fundos de seguro no que respeita aos contratos de trabalho e às contribuições pagas pelos empregadores e pelos/as trabalhadores/as independentes.
- ▶ No **Reino Unido**, o *Department of Work and Pensions* está autorizado a cruzar os seus dados com os de outros departamentos governamentais, como o *Her Majesty's Revenue and Customs*, a fim de detetar fraudes cometidas por beneficiários de assistência social que auferiram rendimentos do trabalho. A partilha de dados entre ambos foi reforçada desde 2014 com a introdução dos dados em tempo real, recolhendo informações atualizadas sobre rendimentos do trabalho e outras fontes, incluindo prestações.
- ▶ Na **Colômbia**, a Unidade Administrativa Especial de Gestão de Pensões e Contribuições Parafiscais da Proteção Social (UGPP) do Ministério das Finanças é responsável, desde 2010, pelo controlo do pagamento adequado, completo e atempado das contribuições para a segurança social. Para realizar estas tarefas de forma eficaz, a UGPP dispõe de acesso privilegiado à informação do registo nacional do estado civil e às declarações de imposto sobre o rendimento de pessoas singulares e coletivas geridas pela Direção de Impostos e Alfândegas Nacionais. A UGPP pode comunicar as conclusões aos administradores do Sistema de Proteção Social para que tomem as medidas necessárias para determinar, liquidar e cobrar as contribuições para a segurança social no âmbito da respetiva competência (Lei 1450, art. 227.º, n.º 2).
- ▶ No **Uruguai**, desde 2013, o *Banco de Previsión Social*, a Direção-Geral dos Impostos e a Inspeção-Geral do Trabalho e da Segurança Social melhoraram a interoperabilidade dos seus sistemas de intercâmbio de dados sobre registos de empresas e salários tributáveis dos/as trabalhadores/as.

Visando uma maior eficiência no que diz respeito à cobrança e à execução das contribuições, alguns países atribuíram as funções de inspeção e auditoria das respetivas instituições de segurança social a uma só ou a um número reduzido de instituições. Esta abordagem procura igualmente reduzir os encargos administrativos para os empregadores (responsáveis pelo pagamento das suas contribuições e das dos seus/suas trabalhadores/as) e racionalizar os custos dos órgãos de execução. Na **Bulgária**, por exemplo, as contribuições para a segurança social são cobradas pela autoridade fiscal, mas o instituto nacional de segurança social é responsável por monitorizar o cumprimento das contribuições que financiam invalidez, sobrevivência, velhice, maternidade e desemprego, cuidados de saúde e regimes de pensões obrigatórias complementares. A monitorização pode ser realizada em conjunto com funcionários da ATN, com base num acordo entre o presidente do instituto nacional de segurança social e o diretor-geral dos impostos (Código da Segurança Social, art. 108.º).

Além disso, na **Áustria** é realizada uma verificação conjunta dos impostos e contribuições sobre os salários (GPLB) desde 2003. A GPLB verifica o cumprimento de todos os encargos salariais, incluindo impostos sobre os salários, impostos municipais e contribuições para saúde, pensões, acidentes, desemprego e seguro em caso de insolvência. Anteriormente, a função de auditoria era confiada a três instituições diferentes – a administração fiscal, as entidades de seguros de saúde e os municípios, o que implicava uma maior carga administrativa para os empregadores. Desde julho de 2020, a administração fiscal e o fundo de saúde austríaco realizam auditorias em conjunto. Cada inspetor/a audita os dados da sua competência e os dados da outra instituição. Contudo, os auditores permanecem sujeitos às respetivas hierarquias.

4.2.4.2 Conceção de mecanismos integrados de fiscalidade e segurança social que favorecem o cumprimento da legislação por parte das micro e pequenas empresas, dos/as trabalhadores/as independentes, dos/as trabalhadores/as agrícolas e das empresas

As normas laborais e de segurança social da OIT reconhecem o importante papel que os regimes simplificados podem desempenhar na formalização das micro e pequenas empresas (MPE) e dos/as trabalhadores/as independentes, bem como no alargamento da cobertura da segurança social. Em particular, a Recomendação n.º 204 prevê que, no que diz respeito à formalização de micro e pequenas empresas, os membros deverão reduzir os custos de conformidade, introduzindo regimes simplificados de cálculo e pagamento de contribuições e impostos (n.º 25, alínea b)).

Os regimes simplificados de pagamento de contribuições e impostos podem ser mecanismos eficazes para alargar a cobertura dos regimes contributivos a grupos de difícil cobertura, tendo em conta as particularidades das suas atividades económicas. Países como a **Argentina**, o **Brasil** e o **Uruguai** implementaram regimes deste tipo, frequentemente designados por regimes de “monotributo” (*monotax*), para facilitar o registo e o pagamento das contribuições para a segurança social por parte dos/as trabalhadores/as independentes e informais, bem como o cumprimento das obrigações fiscais.

Os regimes de “monotributo” unificam as contribuições para a segurança social e os impostos (imposto sobre os rendimentos e imposto sobre o valor acrescentado) numa contribuição única, que pode ser fixada como um pagamento fixo ou uma percentagem dos rendimentos reais ou presumidos ou do volume de negócios. Estes regimes reduzem igualmente a carga de cumprimento da legislação para os/as trabalhadores/as e os pequenos contribuintes, concentrando a administração do regime e a responsabilidade pela cobrança das contribuições numa única instituição.



Projeto de serviços de emprego rural – Uganda, © OIT

Além disso, alguns mecanismos de “monotributo” também reduzem os encargos financeiros dos/as trabalhadores/as independentes e das MPE, fixando uma taxa unificada inferior aos impostos e às contribuições para a segurança social habitualmente pagos pelos/as empresários/as não abrangidos/as pelo mecanismo (OIT, 2021b). O caso uruguaio é apresentado numa breve análise na Caixa 10.

Caixa 10. Uruguai: Monotributo

Monotributo

Trata-se de um regime simplificado introduzido em 2006 que permite aos/às trabalhadores/as independentes com atividade económica reduzida inscreverem-se no “monotributo” e pagarem uma contribuição “monotributo” unificada (segurança social e impostos) com base num rendimento presumido inferior ao salário mínimo mensal.

Quem for elegível pode optar por se inscrever no regime geral de segurança social. Nesse caso, paga as contribuições regulares de segurança social ao *Banco de Previsión Social* (BPS), com base no salário mínimo mensal, e apresenta uma declaração fiscal separada à administração geral dos impostos.

Monotributo Social

Introduzido pela Lei 18.874, esta variante do “monotributo” visa abranger os/as trabalhadores/as independentes com uma capacidade contributiva muito reduzida, incluindo as empresas unipessoais e as sociedades *de facto* até cinco membros. Ao abrigo deste regime simplificado, os/as trabalhadores/as independentes elegíveis que exerçam pequenas atividades de manutenção e reparação, tais como alvenaria, canalização, reparação de estuque e sociedades *de facto*, pagam uma contribuição de “monotributo” reduzida (segurança social e impostos).

Para serem elegíveis, devem pertencer a um agregado categorizado como vulnerável pelo Ministério do Desenvolvimento Social ou abaixo da linha de pobreza pelo Instituto Nacional de Estatística. Além disso, pequenos contribuintes não podem ter trabalhadores/as dependentes e o seu volume de negócios anual não pode exceder:

- 1.074.997 pesos uruguaio (Ur\$)* para empreendimentos individuais a partir de janeiro de 2024.
- 1.791.662 Ur\$ para sociedades *de facto* a partir de janeiro de 2024.

A contribuição do “monotributo” é estabelecida como um montante fixo mensal de 2.345 Ur\$ a partir de janeiro de 2024; no entanto, a contribuição é paga progressivamente, começando com 25 por cento da contribuição total nos primeiros 12 meses, 50 por cento nos segundos 12 meses, 75 por cento nos 12 meses seguintes e 100 por cento a partir do 36.º mês.

Este regime inclui prestações pecuniárias de velhice, invalidez e doença. As pessoas inscritas no “Monotributo Social” podem aderir voluntariamente ao programa de seguro de saúde, mediante o pagamento de contribuições adicionais que variam em função da composição do agregado familiar.

*Taxa de câmbio de referência: 1,00 US\$ = 39,3 Ur\$.

Fontes: Uruguai, BPS (2024); Uruguai, “Monotributo Social MIDES –Ley 18.874: Información general”; e OIT (2021c).

4.3. Assegurar a conformidade através de mecanismos eficazes e acessíveis de reclamação e recurso

Sem dúvida, os sistemas de proteção social que efetivamente proporcionam benefícios e serviços, ao mesmo tempo que satisfazem as expectativas dos empregadores e dos trabalhadores, terão a confiança e o apoio da população (OIT 2017d; AISS 2019c). No entanto, mesmo os sistemas e regimes bem governados não estão imunes a erros ou a falhas no cumprimento das suas obrigações legais, quer devido a falhas políticas, a erros técnicos ou administrativos ou, no pior dos casos, a corrupção (ONU/DESA e OIT 2020). Os mecanismos de reclamação e recurso que permitem apresentar reclamações para reivindicar direitos de segurança social ou o cumprimento da lei pelas instituições de segurança social são cruciais para garantir uma abordagem da proteção social baseada nos direitos e instituições responsáveis, bem como para criar confiança, o que é importante.

Por conseguinte, os quadros jurídicos nacionais devem estabelecer claramente os mecanismos disponíveis para as pessoas protegidas, as suas estruturas representativas e os empregadores, bem como para os serviços de inspeção, para a instauração de processos legais perante violações das leis de proteção social.

4.3.1 Reconhecimento consagrado nos instrumentos relativos aos direitos humanos e relativos à segurança social da OIT

Uma abordagem da proteção social baseada nos direitos implica o direito de acesso à justiça em caso de violação da legislação e de obter reparação por essa violação. A natureza universal e fundamental do direito de acesso aos tribunais e o direito complementar a um recurso efetivo são reconhecidos pelos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos⁶ e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (art. 2.º n.º 3) estabelecem o direito de todas as pessoas a recursos efetivos perante a autoridade administrativa ou judicial competente em caso de violação dos seus direitos fundamentais. Consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (art. 8.º e 10.º), o direito de todas as pessoas a uma audiência justa e pública por um tribunal independente e imparcial num prazo razoável foi também reconhecido desde então por várias normas internacionais e regionais de direitos humanos, incluindo o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 14.º) e a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (art. 6.º n.º 1). Num comentário geral, o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas sublinhou a importância de assegurar, nos sistemas jurídicos nacionais, meios adequados de reparação e responsabilização por violações de direitos económicos, sociais e culturais. Os Estados têm o dever de garantir que os meios de recurso, de natureza judicial ou administrativa, estejam disponíveis para as pessoas ou grupos lesados. Estes meios de reparação devem ser “acessíveis, comportáveis, oportunos e eficazes”.

Os instrumentos de segurança social da OIT reconhecem igualmente, há muito, o direito de apresentar reclamação e o direito de recurso em matéria de segurança social, a fim de assegurar o cumprimento e a aplicação efetiva dos direitos dos segurados e de assegurar um processo equitativo. Os meios de reparação à disposição das pessoas cujos direitos de segurança social tenham sido violados dependem do quadro jurídico nacional mas, na maioria dos casos, incluem o acesso a tribunais e outros mecanismos de resolução de litígios.

Os instrumentos da OIT refletem, assim, o carácter sequencial e complementar dos direitos de reclamar e de recorrer. Para reclamações sobre a qualidade e quantidade das prestações, a revisão das decisões do organismo local de segurança social é efetuada, primeiro, por uma autoridade administrativa de nível superior no próprio sistema de segurança social. Uma vez esgotado o procedimento interno de reclamação, podem ser interpostos recursos das decisões desta autoridade administrativa, a fim de resolver os litígios através da intervenção de um órgão externo (normalmente judicial).

6 Artigo 8.º: “Toda a pessoa tem direito a recurso efetivo para as jurisdições nacionais competentes contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei.”

O direito de recurso deve, assim, ser garantido contra as decisões de uma administração da segurança social, quer para um tribunal de jurisdição comum, quer para um tribunal especializado. O conceito de recurso implica ainda a resolução de litígios por uma autoridade independente da administração que analisou a reclamação inicial. Por conseguinte, a mera garantia do direito de recorrer da decisão junto da mesma autoridade administrativa não é suficiente para constituir um procedimento de recurso em conformidade com os princípios garantidos pelas normas em matéria de segurança social da OIT. Na ausência de procedimentos especiais de recurso contra decisões de uma autoridade administrativa subordinada ao Governo que decida em primeira e última instância, as salvaguardas previstas nos instrumentos da OIT podem, contudo, ser asseguradas mediante a aplicação das regras gerais que regem o direito de recurso para os tribunais comuns, na medida em que estas regras permitam a revisão ou a anulação de qualquer decisão administrativa.

Caixa 11. Uma perspetiva do conceito de reclamação e recurso nas normas internacionais

- ▶ A Recomendação sobre os Cuidados Médicos, de 1944 (n.º 69) prevê que deverão ser adotadas disposições que permitam aos beneficiários apresentar reclamações relativamente aos cuidados recebidos junto de um organismo de arbitragem apropriado, em condições que assegurem garantias adequadas a todas as partes interessadas (parágrafo 63). Os beneficiários que tenham apresentado reclamações junto do organismo de arbitragem deverão ter o direito de recorrer da decisão desse organismo perante um tribunal independente (parágrafo 112).
- ▶ A Recomendação sobre a Segurança dos Rendimentos, de 1944 (n.º 67), reconhece igualmente o direito de recurso dos requerentes em caso de litígio com a autoridade administrativa em questões como o direito às prestações e a respetiva taxa. Prevê que os recursos devem ser preferencialmente apresentados a tribunais especializados, que incluam árbitros peritos em direito da segurança social, assistidos por avaliadores representativos do grupo a que pertença o requerente e, quando se trate de trabalhadores/as assalariados/as, também por representantes dos empregadores (Anexo, parágrafo 27, ponto 8). A Recomendação n.º 67 reconhece o direito de recurso não só aos segurados, mas também aos empregadores, em qualquer litígio relativo à obrigação de seguro ou à taxa de contribuição (Anexo, parágrafo 27, ponto 9)). Além disso, devem ser previstas disposições que assegurem a uniformidade de interpretação por um tribunal superior de recurso (Anexo, parágrafo 27, ponto 10).
- ▶ A Convenção n.º 102 prevê que todo o requerente deve ter direito a recorrer em caso de recusa da prestação, ou a reclamar quanto à qualidade e quantidade da mesma (art. 70.º, n.º 1). Quando as reclamações forem apresentadas a tribunais especialmente criados para tratar de questões de segurança social e nos quais as pessoas protegidas estejam representadas, o direito de recurso pode não ser concedido (art. 70.º, n.º 3). Quando a gestão dos cuidados médicos estiver confiada a um determinado departamento governamental responsável perante um parlamento, o direito de recurso previsto pode ser substituído pelo direito a fazer examinar pela autoridade competente qualquer reclamação respeitante à recusa de cuidados médicos ou à qualidade dos cuidados médicos recebidos (art. 70.º, n.º 2).
- ▶ A Recomendação n.º 202 especifica, a este respeito, que **os procedimentos de reclamação e de recurso devem ser imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e pouco onerosos**. O acesso aos procedimentos de reclamação e de recurso deve ser gratuito para o requerente. Devem existir sistemas que reforcem a conformidade com os quadros jurídicos nacionais (parágrafo 7).

Finalmente, a distinção entre procedimentos de reclamação e procedimentos de recurso é também relevante no que respeita às instâncias junto das quais as reclamações devem ser apresentadas: as reclamações devem ser dirigidas ao organismo que administra o regime de prestações; os recursos devem ser interpostos junto de um órgão independente, como um tribunal. Os instrumentos da OIT não determinam a forma que deve assumir o procedimento de reclamação ou de recurso. Em muitos países, a prática consiste em conceder aos/às requerentes o direito de recorrer a uma autoridade administrativa superior à que decidiu em primeira instância, bem como a tribunais especializados em matéria de segurança social ou do trabalho ou aos tribunais comuns.

A Caixa 12 apresenta as disposições pertinentes relativas a mecanismos de recurso e de reclamação nas normas de segurança social da OIT.

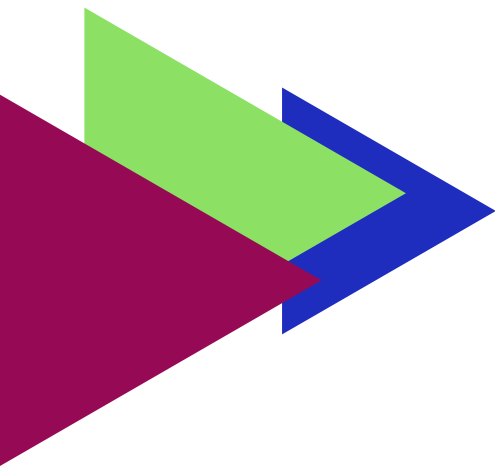
Caixa 12. Mecanismos de reclamação e recurso nas normas de segurança social da OIT

O direito de reclamação e de recurso está previsto nas seguintes normas de segurança social da OIT:

- ▶ Convenção relativa à Segurança Social (Norma Mínima), de 1952 (n.º 102)
- ▶ Convenção sobre os Subsídios por Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais, de 1964 (n.º 121), art. 23.
- ▶ Convenção relativa às Prestações de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, de 1967 (n.º 128), art. 34.
- ▶ Convenção sobre os Cuidados Médicos e o Subsídio de Doença, de 1969 (n.º 130), art. 29.
- ▶ Convenção relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego, de 1988 (n.º 168), art. 27.
- ▶ Recomendação sobre a Segurança dos Rendimentos, de 1944 (n.º 67), parágrafo 27.
- ▶ Recomendação sobre os Cuidados Médicos, de 1944 (n.º 69), parágrafos 63 e 112 a 114.
- ▶ Recomendação sobre os Pisos de Proteção Social, de 2012 (n.º 202), parágrafos 3(o) e 7.

Fonte: Adaptado de OIT (2019), p. 69; e OIT (2021a), p. 2.

Além disso, para garantir efetivamente que as pessoas protegidas possam exercer o seu direito de apresentar uma reclamação e de recorrer de uma decisão, é necessário consagrar na lei uma série de disposições substantivas e processuais, incluindo o tipo de recursos disponíveis para as pessoas protegidas; os fundamentos que dão origem ao direito de reclamação ou de recurso; os prazos dentro dos quais os/as requerentes devem exercer este direito; e as formalidades a cumprir pelo requerente (OIT 2019c).



A Caixa 13 apresenta uma visão geral do processo de reclamação e recurso estabelecido no quadro jurídico que rege as prestações de assistência social na África do Sul, incluindo algumas disposições processuais relevantes.

Caixa 13. África do Sul: Mecanismos de reclamação e recurso

A Agência de Segurança Social (SASSA) administra a componente não contributiva do sistema de proteção social da **África do Sul**. Esta componente inclui as nove prestações seguintes, regidas pela Lei da Assistência Social de 2004, com as alterações subsequentes:

- ▶ subsídio de apoio à criança;
- ▶ subsídio de velhice;
- ▶ subsídio de invalidez;
- ▶ subsídio a veteranos de guerra;
- ▶ subsídio de dependência de cuidados;
- ▶ subsídio de acolhimento familiar;
- ▶ subsídio de assistência; e
- ▶ subsídios sociais de alívio de carência.

Processos de reclamação e recurso previstos na lei

- ▶ A Lei da Assistência Social exige que a SASSA preste toda a assistência razoável a uma pessoa que, devido à sua idade, incapacidade ou impossibilidade de ler ou escrever, não consiga compreender, avaliar ou exercer os seus direitos, deveres ou obrigações ao abrigo da Lei, na língua oficial da República que a pessoa compreenda melhor (Secção 2, parágrafo 3).
- ▶ A secção 14 estabelece que, quando um pedido de assistência social é rejeitado, o requerente tem o direito de solicitar uma reconsideração da decisão da SASSA. A responsabilidade pela apreciação dos recursos cabe a um tribunal independente, composto por pessoas devidamente qualificadas, nomeadas pelo Ministro após consulta do Parlamento (secção 18).
- ▶ Um/a beneficiário/a, ou uma pessoa que atue em seu nome, que discorde da decisão da SASSA ao abrigo da lei pode apresentar um recurso escrito ao tribunal no prazo de 90 dias após a decisão. O pedido deve expor os motivos do recurso e a razão pela qual o tribunal deve alterar ou anular a decisão da SASSA.
- ▶ Após receber o recurso escrito, o tribunal deve solicitar à SASSA que apresente os fundamentos e todos os registos relevantes que sustentaram a decisão contestada.
- ▶ O tribunal deve apreciar o recurso no prazo de 60 dias a contar da receção das informações relevantes e pode confirmar, alterar ou revogar a decisão da SASSA ou tomar qualquer outra decisão justa.

Fonte: África do Sul, Lei da Assistência Social de 2004, com as alterações subsequentes.

A Caixa 14 inclui uma lista de verificação que pode ser utilizada para fazer uma avaliação preliminar sobre se o direito de reclamação e de recurso estabelecido num determinado país segue uma abordagem baseada nos direitos.

Caixa 14. Lista de verificação. Mecanismos de reclamação e recurso: alinhamento com as normas internacionais

A resposta às seguintes perguntas permite avaliar se os mecanismos de responsabilização de um sistema de proteção social seguem a abordagem baseada em direitos:

- ☒ O quadro jurídico nacional estabelece o direito de reclamação e de recurso?
- ☒ O quadro jurídico contém elementos processuais que permitem às pessoas exercer o seu direito de apresentar reclamações ou recursos?
Os elementos processuais incluem:
 - a revisão da elegibilidade ao programa;
 - supervisão da distribuição das prestações;
 - como apresentar uma reclamação ou interpor recurso de uma decisão;
 - a autoridade responsável pela decisão;
 - tipo de meios de reparação disponíveis; e
 - prazos e formalidades a cumprir.
- ☒ Os procedimentos de reclamação e recurso estabelecidos são imparciais, transparentes, eficazes, simples, rápidos, acessíveis e pouco onerosos?
- ☒ A legislação nacional prevê meios de reparação eficazes em caso de violação dos direitos de segurança social de um indivíduo?

Fonte: Baseado na OIT (2021a).

4.3.2 Principais tipos de mecanismos de resolução de reclamações individuais

De acordo com a Recomendação n.º 202, os procedimentos de reclamação e recurso devem ser especificados na lei, para que os direitos sejam exequíveis e previsíveis e para que as partes interessadas envolvidas e, através delas, o Estado, possam ser responsabilizados pela devida concessão de prestações ou pela gestão adequada do sistema e dos regimes em aplicação da lei.

Num número considerável de países, estes procedimentos são regulados pelos mesmos instrumentos legais que estabelecem as prestações de segurança social. Por exemplo, na **Eslováquia**, a Lei da Segurança Social contém disposições que regulam os procedimentos de recurso contra decisões relacionadas com os regimes de seguro. Nas **Maurícias**, a Lei das Pensões Nacionais confere aos requerentes o direito de contestar as decisões de um funcionário nacional de pensões, de um médico ou de uma junta médica relativas ao pagamento de prestações. Na **Namíbia**, qualquer pessoa lesada por uma decisão da Comissão de Segurança Social pode recorrer ao Tribunal do Trabalho. Noutros países, existem leis específicas para os procedimentos de reclamação e de recurso. Na **Polónia**, por exemplo, estes procedimentos estão previstos no Código de Processo Administrativo, enquanto em **São Vicente e Granadinas** estão previstos no Regulamento Nacional de Segurança Social (Determinação de Questões) de 1995.

► O exercício efetivo do direito de reclamação e de recurso requer que a lei seja específica numa série de aspetos materiais e processuais, incluindo o tipo de meios de reparação disponíveis para as pessoas protegidas, os fundamentos que dão origem ao direito de reclamação ou de recurso, os prazos em que o/a requerente deve exercer este direito e as formalidades a cumprir pelo requerente.

A maioria dos regimes de segurança social garante o direito de recurso a um órgão independente daquele que atribuiu e pagou inicialmente as prestações. Em vários países, incluindo a **Colômbia**, a **Eslovénia**, a **Espanha**, a **Federação Russa**, a **Namíbia**, a **Polónia** e o **Vietname**, o direito de apresentar reclamação ou recurso é garantido pela constituição nacional.

Caixa 15. O direito de reclamação ou de recurso nas constituições nacionais

- No **Brasil**, a Constituição prevê que o/a beneficiário/a que discorde da decisão administrativa tomada em primeira instância tem garantido o direito de recurso.
- Na **Bósnia e Herzegovina**, a Constituição prevê que é garantido a todas as pessoas o direito de recurso ou outros meios de reparação contra uma decisão que determine os seus direitos ou interesses legais, incluindo os seus direitos de segurança social.
- Na **Polónia**, o artigo 63.º da Constituição prevê que todas as pessoas têm o direito de apresentar petições, propostas e reclamações de interesse público, do seu próprio interesse ou do interesse de outra pessoa (com o seu consentimento), a organismos públicos, organizações e instituições sociais, no âmbito do desempenho das suas funções prescritas no domínio da administração pública.
- No **Vietname**, o artigo 31.º, n.º 1 da Constituição prevê que todas as pessoas têm o direito de apresentar reclamações e recursos junto dos organismos estatais competentes contra atos ilegais das autoridades, organizações e indivíduos do Estado.

Fonte: Adaptado da OIT, 2011, p. 169.

Alguns países, como a **Argélia**, o **Djibuti**, os **Estados Unidos** e a **Grécia** criaram mecanismos tripartidos de resolução de litígios em matéria de segurança social, que na maioria dos casos assumem a forma de comités administrativos locais ou regionais compostos por representantes de trabalhadores. No **Djibuti**, tanto os empregadores como os trabalhadores têm o direito de apresentar reclamações a uma comissão tripartida nomeada pelo conselho de administração da caixa nacional de segurança social. Caso a reclamação seja rejeitada pela comissão, podem recorrer aos tribunais do trabalho.

Podem distinguir-se quatro tipos principais de procedimentos legais de revisão das decisões relativas a prestações tomadas pelas instituições de segurança social competentes: (i) procedimentos administrativos internos; (ii) procedimentos judiciais especiais; (iii) procedimentos judiciais nos tribunais gerais; e (iv) procedimentos mistos (Caixa 16).

Caixa 16. Exemplos de procedimentos legais de reclamação e recurso

- **Procedimentos administrativos internos.** Nalguns países, o direito de solicitar uma alteração formal de uma decisão oficial relativa a um pedido de segurança social só está previsto a nível administrativo. As reclamações contra decisões de órgãos administrativos inferiores podem ser apresentadas a autoridades superiores ou objeto de recurso para um órgão especial criado no âmbito da administração da segurança social (OIT 2011).
- **Procedimentos judiciais especiais.** Na **Etiópia**, de acordo com a Proclamação relativa à criação da Agência de Segurança Social, o Tribunal de Recurso da Segurança Social examina e decide sobre os recursos interpostos contra decisões da Agência relativas aos direitos e prestações de segurança social.
- **Procedimentos mistos.** No **Ecuador**, a Lei da Segurança Social estabelece dois órgãos administrativos responsáveis pelo tratamento das reclamações relativas à aprovação ou recusa dos pedidos de prestações apresentados pelos segurados: (a) a Comissão Nacional de Recurso; e (b) a Comissão Provincial de Prestações e Litígios. A Comissão Provincial de Prestações e Litígios decide em primeira instância as reclamações de segurados ou dos seus beneficiários. Em segunda e última instância, a Comissão Nacional de Recurso aprecia e decide os recursos contra as decisões administrativas tomadas pela Comissão Provincial de Prestações e Litígios (art. 44.º). Embora as decisões da Comissão Nacional de Recurso não sejam suscetíveis de recurso administrativo, podem ser contestadas por via judicial, tal como previsto no artigo 173.º da Constituição.

Alguma legislação nacional prevê apenas o direito de apresentar reclamação ou de recorrer aos tribunais e às instâncias do sistema judicial nacional. Pode existir um procedimento judicial especial para questões de segurança social, embora na maioria dos países as reclamações ou recursos devam ser apresentados aos tribunais comuns.

- No **Reino Unido**, na sequência da aplicação da lei *Tribunals, Courts and Enforcement Act* de 2007, foi criado um serviço único de tribunais composto por dois níveis: um tribunal de primeira instância (*First-tier Tribunal*) e um tribunal superior (*Upper Tribunal*). Na maioria dos casos, uma decisão do *First-tier Tribunal* (Câmara de Direitos Sociais) pode ser objeto de recurso para o *Upper Tribunal* (Câmara de Recursos Administrativos) e as decisões deste são passíveis de recurso junto de um tribunal. No entanto, o direito de recurso só pode ser exercido com a autorização do tribunal que proferiu a decisão inicial ou do tribunal ou órgão jurisdicional ao qual o recurso é interposto. O *Upper Tribunal* tem também competência para tratar de alguns processos de revisão judicial que, de outra forma, teriam de ser apreciados pelo *High Court* ou pelo *Court of Session*.
- Na **Áustria**, as reclamações em matéria de segurança social dão lugar a processos judiciais. O direito de apresentar uma reclamação contra uma decisão de uma instituição de segurança social está previsto na Lei do Trabalho e da Segurança Social. As matérias processuais estão estabelecidas na Lei do Tribunal do Trabalho e da Segurança Social e no Código de Processo Civil. No procedimento de primeira instância, a reclamação deve ser submetida ao tribunal regional competente em matéria laboral e de segurança social. As decisões de primeira instância podem ser contestadas no prazo de quatro semanas a contar da sua notificação junto do tribunal regional superior competente. Em terceira instância, pode ser interposto recurso das decisões do tribunal regional superior para o Supremo Tribunal.
- Na **Namíbia** e na **Turquia**, os recursos relativos a matérias de segurança social podem ser interpostos junto dos tribunais do trabalho. Na Turquia, as decisões dos tribunais especializados em direito do trabalho podem ser objeto de recurso para o Tribunal de Recurso, que tem duas câmaras especializadas em segurança social e direito do trabalho.

Os direitos de reclamação e de recurso podem, por vezes, ser exercidos através de procedimentos administrativos e judiciais, mediante a apresentação da reclamação aos órgãos administrativos competentes, em primeira instância (direito de reclamação), e em segunda instância ao tribunal competente (direito de recurso).

- ▶ No **Japão**, em matérias relativas ao seguro de saúde e ao seguro de pensões dos/as trabalhadores/as por conta de outrem, as reclamações relativas às prestações de seguro devem ser apresentadas a um responsável pela revisão da segurança social. Se o requerente não ficar satisfeito com a decisão tomada por este último, pode interpor um recurso administrativo junto da Comissão de Revisão da Segurança Social, antes de recorrer aos tribunais para uma revisão judicial.
- ▶ Na **Polónia**, a decisão da instituição de segurança social pode ser objeto de recurso junto do tribunal competente, no prazo e segundo as regras previstas no Código de Processo Civil polaco. A competência em matéria de segurança social geral é atribuída aos tribunais regionais. No entanto, em questões relacionadas com prestações de doença, maternidade, abonos de família e prestações de invalidez e acidentes de trabalho e doenças profissionais, a competência cabe, em primeira instância, aos tribunais de comarca. Os recursos devem ser apresentados através do órgão administrativo que tomou a decisão objeto de recurso. O recurso é dirigido, em primeiro lugar e por escrito, ao órgão administrativo que: (i) acolhe o recurso e revoga (reverte) a decisão ou a altera; ou (ii) mantém a decisão e remete imediatamente o recurso aos tribunais. Em segunda instância, os requerentes podem interpor recurso para o Tribunal de Recurso e, em última instância, podem recorrer para o Supremo Tribunal contra sentenças ou decisões de tribunais de segunda instância.

Dependendo da legislação nacional, a competência para apreciar os recursos relativos a direitos de segurança social pode, portanto, caber a três tipos diferentes de tribunais:

- ▶ tribunais administrativos (como na **Alemanha, Bulgária, Croácia, Países Baixos, Suécia e Uruguai**);
- ▶ tribunais do trabalho (como em **Cuba, Israel, Namíbia, República Árabe da Síria e Turquia**); ou
- ▶ tribunais da segurança social (como na **Etiópia** e no **Gabão**).

Tal como referido, a legislação nacional deve estabelecer o quadro processual para a resolução de reclamações em matéria de segurança social, incluindo, em especial, o prazo de que os/as requerentes dispõem para apresentar reclamações e interpor recursos. Embora a duração deste período varie consideravelmente entre países, para garantir efetivamente o direito à justiça processual e à equidade, deve prever-se um prazo razoável.⁷

Uma componente importante do exercício do direito de reclamação e de recurso é a questão do acesso. O direito à assistência jurídica constitui, por conseguinte, um meio essencial para ajudar os/as beneficiários/as a identificar e compreender os seus direitos e obrigações legais e, em última análise, promover o cumprimento do quadro legal da segurança social. Com frequência, as disposições legislativas relevantes não estão redigidas em termos simples e facilmente compreensíveis. Esta assistência é igualmente necessária devido à desigualdade de posições entre as partes envolvidas, uma vez que as instituições e as entidades estatais se encontram numa posição mais favorável. Os/As beneficiários/as sentem-se muitas vezes desamparados/as quando confrontados/as com disposições complicadas; sem a assistência adequada, podem não conseguir resolver as questões que surgem. A assistência em matéria de segurança social permite às pessoas compreender as suas obrigações legais e fazer valer os seus direitos de forma mais eficaz.

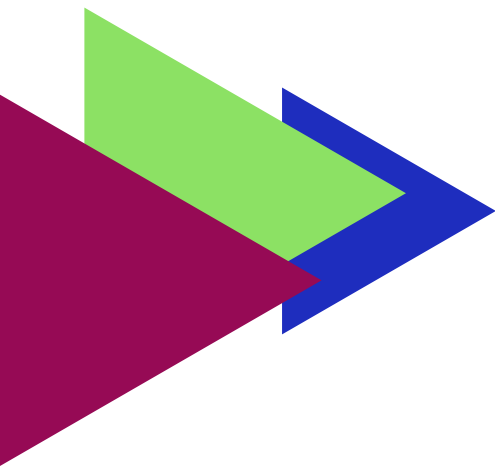
⁷ Por exemplo, nalguns países as pessoas protegidas devem reclamar no prazo de quatro semanas (Áustria) ou seis semanas (Países Baixos) a contar da data de notificação da decisão do organismo responsável pelo pagamento da prestação. Do mesmo modo, um recurso deve ser interposto no prazo de quatro semanas (Guernsey) a 90 dias (África do Sul) a contar da data de notificação.

- ▶ Na **Suíça**, o artigo 37.º da Lei Federal sobre o Regime Geral da Segurança Social, de 6 de outubro de 2000, consagra o direito a representação e assistência jurídica em matéria de segurança social.
- ▶ Na **Austrália**, uma pessoa pode ser representada legalmente em qualquer fase do processo de recurso.
- ▶ Na **Áustria**, os/as requerentes têm o direito de se representar a si próprios durante o processo no tribunal regional, embora a representação por um advogado seja normalmente exigida neste tipo de processo. O/A requerente pode igualmente ser representado/a por um representante de uma associação profissional voluntária referida numa convenção coletiva.
- ▶ Na **Polónia**, a assistência jurídica prestada por um/a advogado/a ou por um/a consultor/a jurídico/a é obrigatória se o litígio for submetido ao Supremo Tribunal.
- ▶ Na **República Dominicana**, a Lei n.º 87-01, que institui o sistema dominicano de segurança social, confere aos/às beneficiários/as o direito de serem assistidos/as pela Direção de Informação e Defesa dos Segurados, sempre que tal proteção seja necessária. Esta assistência inclui informação sobre os direitos, deveres, recursos, entidades legais, ações judiciais e apresentação de reclamações, representação e acompanhamento de casos.
- ▶ Nos **Estados Unidos**, nalguns casos os/as requerentes têm direito a assistência financeira para obter representação jurídica.
- ▶ Em **Espanha**, os processos no Tribunal Social não requerem a assistência de um/a advogado/a. Os/As trabalhadores/as podem ser representados/as e/ou aconselhados/as por uma pessoa à sua escolha.

4.3.3 Princípios fundamentais para garantir mecanismos de reclamação acessíveis e eficazes

4.3.3.1 Processos judiciais simples e rápidos

São cruciais procedimentos simples e rápidos para garantir que os direitos de reclamação e de recurso sejam acessíveis e eficazes, especialmente tendo em conta que as prestações são, na maioria dos casos, o único apoio financeiro disponível para os/as beneficiários/as. Por conseguinte, as decisões que recusam ou alteram prestações, pedidos ou requerimentos devem ser explicadas, tanto quanto possível, por escrito, em termos simples, claros e fáceis de compreender. É um bom princípio de redação jurídica que a legislação de segurança social seja redigida de modo a que os/as beneficiários/as e contribuintes compreendam facilmente os seus direitos e deveres (ver Recomendação n.º 67, Anexo, parágrafo 27). Ao conceber os procedimentos a seguir pelos/as beneficiários/as e contribuintes, a simplicidade deve ser uma consideração primordial (Recomendação n.º 67, Anexo, parágrafo 27 n.º 3 e 4). A Convenção n.º 168 também prevê expressamente que os procedimentos de reclamação e recurso disponíveis devem ser simples e rápidos (art. 27.º, n.º 1).



- ▶ Nos **Estados Unidos**, a *Social Security Act* não requer explicitamente procedimentos simples e rápidos. No entanto, requer que os avisos sobre as prestações do programa sejam redigidos numa linguagem simples e clara (secção 42). Dado que a lei estabelece a obrigação de conceder prestações prontamente, as instituições de segurança social procuram continuamente formas de simplificar os processos.
- ▶ Na **Áustria**, o direito processual dos tribunais de segurança social prevê o tratamento célere dos pedidos. Em Itália, a fim de conseguir um procedimento mais rápido e simples e uma proteção eficaz dos direitos sociais, o Código de Processo Civil introduziu um processo que inclui audiências orais e o direito de o juiz tentar a conciliação. As audiências não podem ser adiadas e a sentença deve ser registada na Secretaria no prazo de 15 dias. O procedimento caracteriza-se ainda pelo imediatismo, através da aplicabilidade direta das decisões provisórias a favor dos trabalhadores, bem como pelos poderes alargados dos tribunais.

A pronta administração da justiça é, de facto, crucial em matérias de segurança social, dado que os/as requerentes dependem muitas vezes das prestações de subsistência. Em todo o mundo, reclamantes de segurança social continuam a enfrentar pobreza, baixa literacia e condições remotas, quando procuram aceder a apoio aos rendimentos e cuidados de saúde. Isto justifica a criação de procedimentos “expeditos” para resolução rápida de casos de manifesta urgência.

No entanto, tal como observado pelos órgãos de controlo da OIT no Inquérito Geral de 2010 sobre os instrumentos de segurança social, tornar os procedimentos em matéria de segurança social simples e rápidos continua, por vezes, a ser um desafio. Por exemplo:

- ▶ “No **Peru**, de acordo com um relatório do Provedor de Justiça, referido por organizações de trabalhadores (CGTP, CATP e CUT), o número de reclamações em matéria de segurança social aumentou significativamente em 2007, enquanto o tratamento dessas reclamações, sobretudo no que respeita a prestações de velhice, padecia de graves deficiências. O Gabinete de Normalização da Previdência (ONP), responsável pelo reconhecimento e pagamento de pensões, foi identificado como uma das principais causas de atrasos e de negação de direitos. Em 2008, cerca de 15.000 processos estavam atrasados há mais de um ano, enquanto mais de 90.000 aguardavam apreciação. O Tribunal Constitucional considerou inconstitucional a participação do ONP em processos judiciais relativos a prestações de velhice, por contrariar a sua jurisprudência. As responsabilidades do ONP, incluindo a avaliação e o pagamento de pensões, impediam milhares de trabalhadores/as de usufruir do seu direito à segurança social.⁸ Para superar estes desafios, o Governo criou, em 2014, um Tribunal Administrativo de Segurança Social como última instância administrativa para decidir recursos contra decisões do ONP relativas a direitos de pensão.”

4.3.3.2 Julgamento justo e outros princípios fundamentais subjacentes ao direito de reclamação e de recurso

O direito a um julgamento justo é uma garantia fundamental para proteger as pessoas contra a privação ilegal ou arbitrária dos seus direitos e liberdades, incluindo o direito à segurança social, e para assegurar o funcionamento eficaz da administração da justiça. Este direito fundamental tem por objetivo garantir a imparcialidade dos tribunais e dos juizes e a independência judicial para decidir litígios de acordo com os factos e a lei, livres de influências internas e externas indevidas. Além disso, devem possuir amplos conhecimentos e competência jurídicos. O direito a um julgamento justo garante que qualquer decisão deve ser devidamente fundamentada ou, por outras palavras, deve explicar o raciocínio que conduziu à decisão no litígio e deve ser legalmente aplicável. Implica igualmente a igualdade processual entre as partes.

8 [ILC.100/III/1B](#), n.º 431.

O direito a ver um recurso devidamente apreciado tem sido considerado pelos órgãos de controlo da OIT como inserido na responsabilidade geral do Estado de garantir a boa administração das instituições e serviços de segurança social. Por conseguinte, qualquer disfunção nos procedimentos de recurso à segurança social deve ser devidamente resolvida pelo Estado, em conformidade com os princípios garantidos pelo direito internacional da segurança social. A existência de procedimentos adequados de recurso não deve ser utilizada de forma abusiva, forçando beneficiários a apresentar reclamações contra decisões, negando assim sistematicamente o seu direito às prestações. Os princípios fundamentais garantidos pelo direito internacional devem ser aplicados em todos os procedimentos contenciosos (fases de reclamação e de recurso), uma vez que integram a noção de Estado de direito.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos reconheceu igualmente que o “direito a um processo equitativo” (Convenção Europeia dos Direitos do Homem, art. 6.º) é aplicável aos pedidos relativos a prestações de segurança social. Assim, nos 47 Estados-membros da Convenção, “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei”. A não execução de decisões que concedem prestações sociais é igualmente considerada uma violação do “processo equitativo” (*Burdov v. Rússia* (2002)). Assim, a proteção do direito à reclamação em questões de segurança social ao abrigo da Convenção é muito abrangente. Os países de direito consuetudinário desenvolveram a noção de devido processo (*due process*), que visa garantir um tratamento justo em todo o sistema judicial, por exemplo, através do direito das pessoas a serem notificadas de uma acusação e a serem ouvidas por um juiz imparcial.

Outros princípios gerais importantes previstos nos instrumentos internacionais de segurança social no domínio do direito de reclamação e de recurso incluem, nomeadamente:

- ▶ O princípio da igualdade entre as partes é extremamente importante nos litígios em matéria de segurança social, uma vez que os/as requerentes enfrentam geralmente um governo ou um organismo administrativo. Cada parte deve também ter acesso aos elementos de prova relevantes, incluindo documentos, pareceres de peritos, etc. Os organismos de resolução de litígios devem, por conseguinte, assegurar que os/as requerentes individuais tenham oportunidades razoáveis para fazer valer ou defender os seus direitos.
- ▶ Outro princípio aplicável aos processos judiciais em matéria de segurança social diz respeito ao ónus da prova, que não deve recair exclusivamente sobre o/a reclamante.
- ▶ Por último, a Recomendação n.º 202 estabelece que, quando a gratuidade dos procedimentos de recurso para o/a beneficiário/a não estiver assegurada, o custo do recurso deve ser mantido no mínimo absoluto, de modo a permitir o exercício efetivo deste direito, incluindo por pessoas com poucos recursos. Deve ser garantido a ambas as partes o direito de constituir advogado ou outro representante qualificado da sua escolha. A lei deve garantir que os/as requerentes que não possam pagar assistência jurídica tenham direito a ser representados/as por um defensor público/consultor de defesa nomeado pela autoridade competente.



► 5. As instituições da segurança social como intervenientes essenciais na conformidade

A governação de um sistema de proteção social, em particular a sua eficiência, responsabilização e transparência, tem um forte impacto não só na perceção externa do sistema, mas também no seu desempenho e no cumprimento das obrigações pelos seus membros/contribuintes. Procurar exigir obrigações contributivas num regime que não respeita as regras elementares de responsabilização e de transparência seria o mesmo que construir um barco com fugas. O reforço da transparência, da responsabilização e da boa governação é, por conseguinte, essencial para construir confiança e assegurar que o sistema de proteção social corresponde às expectativas das pessoas (OIT, 2021c). Quando os membros de uma sociedade desconfiam geralmente da forma como os regimes de proteção social funcionam e os consideram pouco fiáveis e ineficazes, é menos provável que adiram, contribuam ou os apoiem (OIT, 2011). Embora a existência de um quadro jurídico abrangente seja importante, contam-se entre os desafios mais comuns à conformidade os problemas de implementação, governação, falta de coordenação sistémica e fracas capacidades institucionais para a prestação efetiva de prestações e serviços (OIT, 2017d).

Por outro lado, boas capacidades institucionais, processos administrativos eficazes e sistemas adequados são essenciais para uma prestação eficaz de serviços, independentemente do tipo de regime administrado e das prestações concedidas. Por conseguinte, para cumprirem as suas promessas e corresponderem às expectativas do público, as instituições de segurança social e outras partes interessadas relevantes necessitam de estruturas adequadas para gerir os seus principais processos administrativos, incluindo o registo, a inscrição/filiação, a cobrança de contribuições (nos regimes contributivos), a concessão de prestações e os mecanismos de reclamação.

5.1 Fatores internos e externos que favorecem a boa governação das instituições de segurança social

A legislação nacional deve prever o quadro institucional e administrativo que rege os diferentes regimes que compõem o sistema de segurança social (ver Capítulo 1, secção 1.1). Como tal, a governação é moldada por regras formais, pelos papéis e responsabilidades das partes envolvidas na prestação de proteção social e pelos mecanismos de responsabilização existentes que garantem o cumprimento entre e dentro das diferentes organizações envolvidas na implementação e prestação de programas (Bassett et al. 2012). A um nível mais macro, as políticas nacionais e as orientações operacionais também desempenham um papel na articulação destes elementos.

Independentemente do tipo de instrumento jurídico que estabelece o quadro institucional, este geralmente contempla:⁹

- o mandato, as responsabilidades e as tarefas operacionais da instituição, bem como a sua relação e coordenação com outros intervenientes estatais e não estatais na implementação, prestação de serviços e monitorização do programa;
- as estruturas de governação;
- os mecanismos e princípios de financiamento destinados a assegurar a sustentabilidade financeira do regime, nomeadamente no que se refere aos ativos e à política de investimento, às reservas de contingência e aos fundos de estabilização, bem como à periodicidade das avaliações atuariais;
- a nomeação e as responsabilidades do órgão de direção (conselho de administração, conselho de curadores ou comissão) e da direção;

9 Para mais informações, ver AISS, “Diretrizes da AISS: Boa Governação”.

- ▶ a participação das pessoas protegidas e de outras partes interessadas na administração do regime; e
- ▶ mecanismos de controlo e de auditoria internos e externos, incluindo obrigações de reporte financeiro e fiscalização por entidades independentes.

Por conseguinte, embora o Estado seja responsável por criar o quadro jurídico e institucional necessário ao funcionamento das instituições de segurança social, assume também a responsabilidade geral de assegurar que estas cumprem as suas obrigações legais e implementam as suas atribuições. A implementação do quadro jurídico global aplicável às instituições de segurança social é, por conseguinte, um motor importante da conformidade, a par de mecanismos de responsabilização, como revisões judiciais quando as instituições não observam as regras e regulamentos relevantes. As funções de supervisão e de auditoria externa desempenham também um papel fundamental para garantir a responsabilização e o funcionamento eficaz das instituições.

De um modo geral, as instituições de segurança social são monitorizadas em vários graus por parte dos departamentos governamentais, muitas vezes por mais do que um (Caixa 17).

Caixa 17. Monitorização e supervisão das instituições de segurança social

- ▶ No **Sri Lanka**, a administração do Fundo de Previdência dos Trabalhadores é supervisionada pelo Ministério do Trabalho, enquanto a gestão do fundo é controlada pelo Banco Central.
- ▶ No **Chile**, as prestações de velhice, invalidez, sobrevivência e desemprego são administradas pela Superintendência de Pensões; as prestações por acidente de trabalho e doenças profissionais e abono de família são administradas pela Superintendência da Segurança Social (SUSESO); e as prestações por doença e maternidade são administradas pela Superintendência da Saúde. A função de supervisão pode também ser exercida por uma instituição específica não integrada num ministério, mas responsável perante este.
- ▶ Na **República Unida da Tanzânia**, foi criada a Autoridade Reguladora da Segurança Social para supervisionar o funcionamento dos regimes de segurança social.

Fonte: Reproduzido da OIT, 2011, p. 145.

As disposições relativas à boa governação e à responsabilização, integradas no quadro jurídico, estabelecem obrigações para as instituições de segurança social, como demonstra o regime de seguro de desemprego recentemente criado na **Malásia** (Caixa 18).

Existem também fatores internos de conformidade, como regras e regulamentos internos, mecanismos de governação e responsabilização e gestão participativa da instituição, que na maioria dos bons exemplos envolvem a participação das pessoas protegidas, das organizações de empregadores e das autoridades públicas na administração da instituição. O incumprimento destes requisitos por parte das instituições de segurança social é contrário à lei, gera desconfiança do público em geral e, em última análise, compromete a conformidade mais ampla por parte dos restantes intervenientes.

A conformidade por parte destas instituições do mandato que lhes foi conferido por lei representa uma componente integral da conformidade global com os quadros legais nacionais e um fator propício à conformidade também por parte de outros intervenientes, como as forças do mercado de trabalho (empregadores e trabalhadores). Por conseguinte, estabelecer um sistema assente nos princípios da responsabilização e da transparência e que inclua mecanismos eficazes de supervisão e salvaguardas contra utilizações indevidas ou não transparentes dos fundos da segurança social é crucial para que as instituições de segurança social atinjam os seus objetivos e liderem pelo exemplo, demonstrando que o seu funcionamento está conforme o respetivo mandato. Por outras palavras, “a caridade começa em casa”.

Caixa 18. Assegurar a boa governação das instituições de segurança social através de quadros jurídicos

Em 2017, a Lei n.º 800 relativa ao Sistema de Seguro de Emprego introduziu, na **Malásia**, um regime para conceder prestações de desemprego a trabalhadores/as do setor privado. Para garantir a sua boa governação e uma gestão financeira sólida, a lei estabelece vários requisitos de relato e auditoria financeira, nomeadamente:

- ▶ apresentação de um orçamento anual detalhado, com previsões de entradas e saídas, para revisão e aprovação pelo ministério que tutela o regime;
- ▶ elaboração de um balanço no final de cada exercício, acompanhado de um relatório de atividades da instituição durante o exercício;
- ▶ exame e certificação anuais das contas da instituição pelo auditor-geral, cujo direito de acesso aos registos financeiros e conexos da organização é estabelecido por lei;
- ▶ apresentação do relatório anual e das contas auditadas da instituição ao Conselho Parlamentar; e
- ▶ avaliação atuarial do regime, incluindo a valorização de ativos e passivos de cinco em cinco anos, a submeter ao ministro competente.

Fonte: Lei n.º 800 do Sistema de Seguros de Emprego, artigos 53.º a 57.º.



Trabalhadores/as do setor do vestuário – Bangladeche, © OIT / M. Crozet

5.2 Orientações internacionais relevantes para garantir a boa governação das instituições de segurança social

A AISS define cinco princípios que se reforçam mutuamente para a boa governação de instituições de segurança social que, em última análise, também ajudam a assegurar a conformidade. As diretrizes da AISS sobre Boa Governação definem estes princípios da seguinte forma:¹⁰

- ▶ **Responsabilização** é a capacidade de responsabilizar legalmente os responsáveis pela instituição. Requer o estabelecimento de normas e padrões para avaliar o cumprimento da missão da instituição e a existência de um sistema eficaz de reparação, que proteja os interesses das partes interessadas e impeça a má gestão e desvios do seu mandato. Enquanto administradores fiduciários, os administradores da segurança social são imputáveis e, por conseguinte, responsáveis pela gestão prudente, eficaz e equitativa do programa.
- ▶ **Transparência** é a disponibilidade e acessibilidade de informação exata, essencial e oportuna para garantir que as partes interessadas estão bem informadas sobre o estado real do programa de segurança social e a forma como é gerido. A transparência no processo de tomada de decisões promove a honestidade, a integridade e a competência e desencoraja a prática de atos ilícitos. Regras, sistemas e processos claros e simples limitam as zonas de discricionariedade e arbitrariedade na administração.
- ▶ **Previsibilidade** refere-se à aplicação coerente da lei e das suas políticas, regras e regulamentos de apoio. No caso dos programas de segurança social, os direitos e deveres dos membros e dos/as beneficiários/as devem estar bem definidos, protegidos e aplicados de forma coerente. As surpresas e as alterações súbitas das taxas contributivas, dos direitos às prestações ou de outras características podem comprometer seriamente a credibilidade do programa.
- ▶ **Participação** refere-se à educação ativa, ao envolvimento e à participação efetiva das partes interessadas para garantir a proteção dos seus interesses. A participação significativa das partes interessadas depende do seu acesso à informação sobre a instituição e da sua capacidade de compreender e atuar com base nessa informação.
- ▶ **Dinamismo** é simplesmente definido como o elemento de mudança positiva na governação. Enquanto os outros quatro princípios de governação podem muito bem ser aplicados no contexto da manutenção do status quo, o dinamismo refere-se à mudança e melhoria do próprio status quo, fazendo as coisas de forma mais eficiente e equitativa e respondendo às necessidades em evolução dos membros e beneficiários do programa, criando assim um novo valor.

Operacionalizar estes princípios implica, entre outros aspetos, gestão eficiente de recursos, investimento sustentável, pagamento atempado de prestações, serviços de elevada qualidade e cumprimento das obrigações de relato, incluindo a publicação periódica do desempenho e da situação financeira.

Os avanços tecnológicos melhoraram significativamente a qualidade e a celeridade dos serviços prestados às pessoas protegidas, permitindo simultaneamente uma maior autonomia e eficácia operacionais, o que pode resultar numa redução dos custos administrativos. No entanto, para tirar partido das vantagens das TIC, as instituições de segurança social devem garantir que os seus serviços são centrados nas pessoas, orientados para o utilizador e facilmente acessíveis a todos. Há três considerações que merecem destaque a este respeito:

- ▶ As diferentes partes interessadas podem ter diferentes capacidades de adaptação a estas mudanças.
- ▶ Categorias específicas de pessoas protegidas podem enfrentar dificuldades acrescidas para cumprir os novos processos e procedimentos. Isto inclui, por exemplo, pessoas que vivem em zonas rurais e remotas, pessoas analfabetas ou pessoas que não estão familiarizadas ou não têm acesso à Internet.

¹⁰ AISS, 2019c, 2.

- Devem existir garantias para evitar o aparecimento de barreiras administrativas e tecnológicas que limitem a acessibilidade a prestações e serviços.

Caixa 19. Bélgica: *Crossroads Bank for Social Security (CBSS)*

Cerca de 3.000 instituições são responsáveis pela aplicação da legislação belga em matéria de segurança social. Mais de dez milhões de segurados sociais e 230.000 empregadores têm contactos muito regulares com estas instituições para fazer valer os seus direitos, fornecer informações solicitadas ou pagar contribuições. A reengenharia de processos de negócio coordenada pelo *Crossroads Bank for Social Security (CBSS)* levou à concessão automática de prestações e direitos subsidiários, deixando os cidadãos e as suas entidades empregadoras de ter de efetuar declarações, reduzindo assim drasticamente os encargos administrativos para os cidadãos e para as empresas.

Em 1990, os procedimentos administrativos não estavam orientados para o cliente e não estavam harmonizados entre as diferentes instituições de segurança social. Cada instituição tinha os seus formulários em papel com instruções, com base nos quais, quando ocorria um risco social, solicitava as informações necessárias para conceder os direitos decorrentes desse risco concreto. As instituições solicitavam frequentemente aos segurados e aos empregadores que fornecessem informações que estavam disponíveis noutra instituição de segurança social, em vez de recolherem diretamente essas informações. Os segurados e os seus empregadores tinham de comunicar os mesmos factos a diferentes instituições de segurança social, de acordo com um conceito jurídico e instruções administrativas diferentes. Eles próprios tinham de procurar os seus direitos em todo o sistema de segurança social e não podiam contar com a concessão automática com base numa declaração única.

Atualmente, as pessoas e os seus empregadores devem apresentar uma declaração única ao sistema de segurança social nos seguintes casos:

- No início e no fim do contrato de trabalho, a declaração deve ser feita eletronicamente no portal da segurança social ou através de um servidor de voz.
- Trimestralmente, o empregador deve declarar eletronicamente os rendimentos auferidos por cada um/a dos/as seus/suas trabalhadores/as, divididos em componentes de rendimento definidas uniformemente em todos os ramos da segurança social dos trabalhadores e dos funcionários públicos, bem como o número de dias de trabalho e de dias equiparados que cada um dos/as seus/suas trabalhadores/as trabalhou.
- Quando ocorre um risco social, os/as trabalhadores/as ou os seus empregadores devem declarar a informação sobre esse risco social. As informações sobre rendimentos históricos, desempenhos profissionais anteriores ou desempenhos assimilados já não têm de ser comunicados, uma vez que são obtidas a partir da declaração trimestral dos salários e dos dados relativos ao tempo de trabalho.

Cada empregador tem acesso, através do portal da segurança social, a uma lista dos/as seus/suas trabalhadores/as, dispensando a necessidade de manter o seu registo pessoal. Todas as instituições de segurança social estão ligadas a uma rede de dados eletrónicos gerida pelo CBSS e têm a obrigação legal de solicitarem eletronicamente umas às outras todas as informações disponíveis na rede.

Fonte: Reproduzido da OIT, 2011, p. 126.

5.3 A falta de boa governação, de transparência e de responsabilidade como obstáculos à conformidade

Na maioria dos países, a “gestão e administração financeira transparente, responsável e sólida” da proteção social são asseguradas através de auditorias e da conformidade de mecanismos de informação, que são frequentemente exigidos por lei. No entanto, muitos regimes de segurança social, especialmente nos países em desenvolvimento, sofrem de má gestão e governação e, consequentemente, gozam apenas de baixos níveis de confiança, tanto por parte dos empregadores como das pessoas protegidas (OIT 2019c).

A falta de confiança no sistema de segurança social em geral e nas instituições de gestão em particular afeta frequentemente a conformidade dos quadros jurídicos por parte dos intervenientes. O incumprimento do pagamento das contribuições devidas e a subdeclaração dos salários comprometem a sustentabilidade financeira dos regimes, criando um ciclo vicioso que impede o sistema de atingir os seus objetivos. Por conseguinte, a melhoria da governação, em especial no que diz respeito ao financiamento e à administração dos regimes, é um pré-requisito para assegurar o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares e garantir os recursos necessários para satisfazer todos os direitos a prestações (OIT 2019c).

A Caixa 20 ilustra como o Administrador de Pensões da Colômbia melhorou substancialmente os seus processos administrativos e a prestação de serviços para reconstruir a confiança do público.

Caixa 20. Colômbia: Melhorar o processo administrativo e a prestação de serviços para reconstruir a confiança do público

Em 2012, a administração do regime de pensões da segurança social foi confiada ao Administrador de Pensões da Colômbia (Colpensiones). Este assumiu o extinto Instituto de Segurança Social (ISS), herdando mais de 260.000 pedidos de pensão em atraso, incluindo pelo menos 78.368 casos que aguardavam uma decisão do ISS há mais de quatro anos (Colpensiones, 2014).

A fim de garantir os direitos das pessoas protegidas e a boa gestão da instituição recentemente criada, uma decisão do Tribunal Constitucional ordenou à Colpensiones:

- ▶ a apresentação de um relatório anual sobre a situação dos direitos fundamentais dos afiliados e pensionistas da instituição, bem como sobre as condições de funcionamento, financeiras e fiscais da instituição, os problemas de funcionamento existentes e as medidas tomadas para os ultrapassar, os objetivos para o ano seguinte e a capacidade instalada para os concretizar;
- ▶ a publicação do relatório anual no sítio web da instituição, em local facilmente visível e acessível, para consulta dos utilizadores e das partes interessadas, pelo menos um mês antes de o relatório ser apresentado em audição pública; e
- ▶ a garantia da participação efetiva na audição pública de representantes da Provedoria de Justiça, da Procuradoria-Geral da Colômbia, da Controladoria-Geral da Colômbia, da Superintendência Financeira da Colômbia e de representantes dos afiliados e pensionistas da instituição.

Na mesma decisão, o Tribunal ordenou à Superintendência Financeira que apresentasse um relatório anual que detalhasse as ações realizadas no exercício de supervisão e fiscalização da Colpensiones, em especial no que se refere ao reconhecimento atempado e de qualidade das prestações, à cobrança das contribuições e à exaustividade dos registos contributivos dos/as afiliados/as.

Caixa 20 (cont.)

Resultados

- ▶ No que diz respeito aos pedidos de prestações com prazos de resposta expirados, em outubro de 2013 a Colpensiones tinha 287.238 casos, contra 21.329 casos em novembro de 2015 e 8.618 casos em dezembro de 2023.
- ▶ O número de petições judiciais mensais apresentadas contra a Colpensiones diminuiu de 9.600 em junho de 2013 para 3.144 em novembro de 2015 e 3.808 (em média) em 2023.
- ▶ Em dezembro de 2023, o tempo necessário para processar e reconhecer os pedidos de pensão era de 2,32 meses, o que está dentro do prazo legal de quatro meses.
- ▶ Melhorias substanciais nos processos administrativos, nos serviços e na capacidade institucional da Colpensiones para resolver prontamente os pedidos de prestações restabeleceram a confiança do público no regime de pensões da segurança social.

Fontes: Colômbia, Tribunal Constitucional, decisão T-774 de 2015; e Colpensiones, relatórios anuais de 2014 e 2023.

5.4 Sanções aplicadas aos/às funcionários/as da segurança social e outros profissionais

A fraude cometida por funcionários da segurança social está, regra geral, abrangida pelas disposições do Código Penal e das leis administrativas. Nas **Filipinas**, por exemplo, a fraude cometida por um/a trabalhador/a do regime de segurança social é punida com uma pena de prisão não inferior a um ano. As fraudes cometidas por advogados, médicos ou outros profissionais implicam a inabilitação para o exercício da profissão. Se praticada por um titular de um cargo no sistema de segurança social ou em qualquer organismo público, o/a funcionário/a em causa será, além da sanção, demitido/a e impedido/a de reintegrar o serviço público.

5.5 Gestão participativa

As normas de segurança social da OIT há muito que reconhecem que a gestão participativa dos sistemas de proteção social pelos representantes das pessoas protegidas e dos empregadores, bem como pelas autoridades públicas, desempenha um papel essencial para garantir a boa governação dos sistemas de segurança social (OIT 2011).

Em particular, a Convenção n.º 102 estipula que:

“No caso de a gestão não ser assegurada por uma instituição regulamentada pelas autoridades públicas ou por um departamento governamental responsável perante um parlamento, devem participar na gestão representantes das pessoas protegidas ou ser a ela associados com poder consultivo, em condições prescritas; a legislação nacional pode também prever a participação de representantes dos empregadores e das autoridades públicas.” (art. 72.º, n.º 1)“.

A participação das pessoas protegidas na administração dos regimes de segurança social e o diálogo social eficaz aumentam a transparência e responsabilização e, conseqüentemente, reforçam a confiança do público no sistema e nas instituições que o administram, o que, por sua vez, tem um impacto favorável no cumprimento da legislação.

O principal mecanismo para garantir uma gestão participativa consiste em incluir os representantes dos empregadores e dos trabalhadores nos conselhos de administração das instituições de segurança social, normalmente responsáveis pela supervisão e pela governação financeira. Os conselhos de administração são cruciais para garantir que os recursos do regime de proteção social são utilizados de forma eficaz e eficiente, a fim de evitar o desperdício ou a prestação inadequada das prestações prometidas, o que é essencial para a boa governação do regime (OIT 2021c). O exemplo da **Indonésia** é analisado na Caixa 21.

Caixa 21. Indonésia: O princípio da gestão participativa no sistema de segurança social

A Lei n.º 40 de 2004 cria o Sistema Nacional de Segurança Social (SJSN) e requer a criação do Conselho Nacional de Segurança Social (DJSN) para monitorizar a execução e o funcionamento do SJSN.

O DJSN é responsável pela formulação de políticas gerais e pela sincronização da implementação do sistema. Tem por missão realizar estudos e pesquisas, propor políticas de investimento para os fundos de segurança social, propor orçamentos de segurança social para os/as beneficiários/as de contribuições subsidiadas e efetuar a supervisão das instituições administradoras (art. 7.º, n.º 3). O DJSN reporta diretamente ao Presidente e é composto por 15 membros, representando o Governo, os empregadores, os trabalhadores e os/as peritos/as em segurança social (art. 8.º, n.º 1).

A Lei n.º 24 de 2011, que diz respeito à criação das duas empresas públicas responsáveis pela administração da segurança social a nível nacional, a Agência de Segurança Social para o Emprego (BPJS Empleo) e a Agência de Segurança Social para a Saúde (BPJS Saúde), consagra igualmente o princípio da gestão participativa.

Esta lei obriga a BPJS Empleo e a BPJS Saúde a criar um Conselho de Supervisores composto por sete membros, incluindo dois membros do Governo, dois representantes dos empregadores, dois representantes dos trabalhadores e uma figura pública (art. 21.º, n.º 2).

De acordo com o n.º 2 do artigo 22.º da Lei n.º 24, compete ao Conselho de Supervisores:

- ▶ supervisionar as políticas de gestão da BPJS e o desempenho do Conselho de Administração;
- ▶ supervisionar a administração e o investimento dos Fundos de Segurança Social pelo Conselho de Administração;
- ▶ prestar aconselhamento, consultoria e recomendações ao Conselho de Administração sobre as políticas e a administração da BPJS; e
- ▶ apresentar relatórios de monitorização da gestão do programa de segurança social no âmbito dos relatórios da BPJS ao Presidente, fornecendo uma cópia ao DJSN.

Fonte: Baseado no documento da OIT "Assessment of the Social Security Legislation for the Ratification of the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (n.º 102)", a publicar.

De salientar que o princípio da gestão participativa deve refletir-se no sistema de segurança social na sua integridade, incluindo as suas componentes não contributivas. Esta afirmação está em conformidade com a Recomendação n.º 202, que reconhece a importância do diálogo social na criação e aplicação de pisos nacionais de proteção social. A Recomendação prevê explicitamente uma "participação tripartida com as organizações representativas dos empregadores e trabalhadores, assim como consulta a outras organizações pertinentes e representativas das pessoas envolvidas" (n.º 3, alínea r)). Naturalmente, as modalidades de participação e de consulta na administração dos regimes de segurança social financiados por impostos diferem das aplicáveis aos regimes financiados por contribuições.

5.6 Utilização de inovações tecnológicas para facilitar a conformidade

As instituições gestoras dos diferentes regimes podem adotar várias medidas para facilitar a conformidade por parte dos empregadores e dos/as trabalhadores/as independentes em termos de contribuições. Estas medidas incluem esforços destinados a:

- ▶ **Reduzir o encargo da conformidade simplificando os procedimentos administrativos** (facilitando, por exemplo, o registo dos/as trabalhadores/as por conta de outrem, dos/as trabalhadores/as independentes e dos contribuintes voluntários, simplificando os requisitos e procedimentos em matéria de documentação e reforçando a coordenação com outras instituições e autoridades estatais).

- ▶ **Melhorar a comunicação com as partes interessadas, disponibilizando informações atempadas e completas aos empregadores e aos trabalhadores sobre as suas obrigações em matéria de segurança social** (por exemplo, taxas de contribuição, mecanismos de cobrança de contribuições, coimas por pagamentos em atraso, etc.) e direitos (por exemplo, o histórico de contribuições).
- ▶ **Complementar os serviços no local com aplicações online e móveis.**

Caixa 22. Uso de desenvolvimentos tecnológicos e partilha de dados para agilizar e simplificar processos administrativos

- ▶ **Bélgica.** A noção de execução implica assegurar direitos efetivos aos/às beneficiários/as, **sem lhes impor ao mesmo tempo o encargo da recolha de documentos que a instituição pode facilmente obter.** A este respeito, a “Carta dos segurados”, promulgada por uma Lei de 11 de abril de 1987, estabeleceu o dever das instituições de segurança social de informar e aconselhar automaticamente os/as beneficiários/as, acusar a receção de qualquer pedido e registar informações sobre os/as trabalhadores/as através do *Crossroads* (ver Caixa 19).
- ▶ **Turquia.** Em 2008, o sistema de segurança social turco sofreu reformas significativas, fundindo três instituições de segurança social numa só Instituição de Segurança Social (SGK), harmonizando as condições de elegibilidade e prestações. Paralelamente a uma profunda reestruturação das técnicas de gestão, de processamento da informação, de auditoria financeira e de comunicação da SGK, a instituição simplificou e agilizou os processos administrativos e os documentos necessários para requerer as prestações. Tal reduziu drasticamente o tempo necessário para requerer as prestações não contributivas, que anteriormente variava entre seis meses e dois anos, para apenas um mês.
- ▶ **Zhejiang, China.** Em 2017, o governo provincial de Zhejiang lançou a reforma “**Não mais do que uma deslocação**” (*Running errands no more than once*). Assente em “Internet + eGovernment Service” e nos megadados, a política visa reduzir a carga administrativa sobre os/as trabalhadores/as e as empresas, requerendo a simplificação de procedimentos internos, a delegação de competências, o reforço da qualidade de serviço e a aceleração da transformação digital e da partilha de dados. Do ponto de vista das pessoas protegidas, vários processos, incluindo os necessários para demonstrar a sua elegibilidade para as prestações (prova de vida, por exemplo), podem ser realizados inteiramente através dos sítios Web das instituições relevantes ou através de aplicações móveis com biometria e reconhecimento facial (impressão digital/reconhecimento facial).

Fontes: OIT, 2011, p. 126; AISS (2010); e AISS (2018).

A disponibilidade de serviços online pode reduzir significativamente os custos não monetários da conformidade com a legislação, como os custos de deslocação e o tempo necessário para as formalidades administrativas presenciais (registo do empregador, afiliação/desfiliação de trabalhadores). As melhorias neste domínio podem ser significativas para as MPE, os empregadores com capacidades administrativas reduzidas (pessoas privadas), os/as trabalhadores/as independentes e os/as trabalhadores/as informais.

Com base nas Diretrizes da AISS para a Cobrança e Cumprimento das Contribuições, a Caixa 23 resume os principais serviços que podem ser prestados online para melhorar a interação entre empregadores e trabalhadores e as instituições que administram os regimes de segurança social.

Caixa 23. Prestação de serviços online para facilitar a conformidade com as contribuições

A Diretriz n.º 14, parágrafo 6 das [Diretrizes da AISS para a Cobrança e Cumprimento das Contribuições](#) estabelece que as instituições de segurança social devem disponibilizar serviços online para aumentar a transparência e reforçar a comunicação com os/as contribuintes. A disponibilidade desses serviços é crucial para reduzir os erros nas operações de auto-serviço.

Os mecanismos propostos para operacionalizar estas orientações incluem o desenvolvimento de funcionalidades online que permitam:

- ▶ a entrega de declarações e folhas de pagamento, validação e cálculos e pagamentos através da Internet, incluindo através de cartões de débito e de crédito;
- ▶ o acompanhamento das contribuições e estado de cumprimento;
- ▶ a utilização das redes sociais para comunicar informações gerais aos/às contribuintes e empregadores; e
- ▶ um serviço de assistência sobre ferramentas ligadas à cobrança de contribuições e funções de conformidade, com normas de serviço claramente definidas.

Fonte: Baseado na AISS (2019a), p. 29.

No **Brazil**,¹¹ o Instituto Nacional de Segurança Social administra prestações de velhice, invalidez, sobrevivência, doença e maternidade, acidentes de trabalho e doenças profissionais e prestações familiares abrangendo cerca de 90 milhões de pessoas. A Caixa 24 apresenta uma panorâmica dos esforços do Instituto para desenvolver serviços Web sólidos que permitam aos segurados aceder a numerosos serviços sem terem de se deslocar a um dos 1.600 escritórios da instituição (AISS, 2020b).

Os esforços institucionais destinados a reduzir o custo não pecuniário do cumprimento das obrigações incluem também a simplificação dos processos administrativos; a expansão da rede de escritórios ou sucursais da instituição; e o desenvolvimento de parcerias com terceiros fiáveis para permitir o pagamento de contribuições em determinados estabelecimentos comerciais. Essas medidas podem aumentar a acessibilidade dos serviços e a cobertura da instituição e, na maioria dos casos, podem ser relativamente fáceis de implementar por coincidirem com o mandato das instituições, sem necessidade de aprovações externas ou da adoção de nova legislação.

Outras medidas, como o reforço da coordenação com outras instituições de segurança social e autoridades governamentais e a implementação de balcões únicos físicos e virtuais, podem também desempenhar um papel essencial na redução dos encargos administrativos e dos custos indiretos do cumprimento. O [módulo sobre Coordenação](#) aprofunda as iniciativas e os exemplos de vários países nesta matéria.

Caixa 24. Brasil: Meu INSS: prestação de serviços de segurança social online

Em 2016, o INSS criou o Meu INSS, uma plataforma online, web e móvel para aumentar a eficiência, reduzir a burocracia e garantir que as pessoas protegidas, especialmente as vulneráveis (idosos, pessoas com deficiência e pessoas que vivem em áreas remotas), pudessem aceder aos serviços do INSS em linha.

Em 2019, o Meu INSS foi reformulado para simplificar a sua utilização, melhorar a experiência do/a utilizador/a e a acessibilidade e alargar a oferta de serviços online. Atualmente, 90 dos 96 serviços do INSS podem ser acedidos online, incluindo a inscrição/afiliação dos/as trabalhadores/as, o cálculo e o pagamento das contribuições, o pedido de prestações pecuniárias, a comunicação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, o descarregamento e a verificação da autenticidade das certidões do INSS.

11 Para mais informações, ver AISS, "[Perfis de países: Brasil](#)".

Caixa 24 (cont.)

Objetivos

- ▶ reduzir o atendimento presencial e as filas de espera nas dependências físicas;
- ▶ reduzir o tempo de espera para atendimento;
- ▶ simplificar o acesso aos serviços através de um único canal web/móvel;
- ▶ reconhecimento automático dos direitos das pessoas protegidas;
- ▶ aumentar a transparência, permitindo aos/às utilizadores/as acompanhar o estado dos seus pedidos.

Resultados

- ▶ redução de 46 por cento no atendimento presencial em 2019 face a 2018;
- ▶ redução de 56 por cento nos pedidos presenciais em 2019 face a 2018;
- ▶ criação do Meu INSS como o principal canal de entrada para solicitar prestações e serviços de segurança social no Brasil.

Fonte: ISSA (2020b).

5.7 Aumento da sensibilização e combate ao défice de informação para promover a conformidade

Como referido anteriormente, assegurar que as partes interessadas estão plenamente conscientes dos seus direitos e obrigações em matéria de segurança social é parte integrante da responsabilidade global do Estado. As instituições de segurança social que administram as diferentes componentes do sistema de segurança social são o principal canal através do qual esta responsabilidade pode ser implementada, uma vez que desempenham um papel fundamental na sensibilização para a proteção social como um todo, para a importância de assegurar a conformidade e para os procedimentos para receber prestações ao abrigo do(s) regime(s) relevante(s).

Neste contexto, as instituições de segurança social, os departamentos governamentais e os intervenientes não estatais, como os sindicatos, recorrem cada vez mais a campanhas de informação para melhorar os conhecimentos das partes interessadas em matéria de segurança social. As instituições administradoras de países tão diversos como **Gâmbia, Lesoto, Mali, República Democrática Popular do Laos e Vietname** realizaram campanhas de sensibilização e de divulgação de informação nos últimos anos.

Os mecanismos de sensibilização e de divulgação de informação são igualmente fundamentais para construir confiança e aumentar a confiança e o apoio do público ao sistema de segurança social. Estes esforços são, por conseguinte, essenciais para assegurar a sustentabilidade do sistema, incluindo as suas componentes contributivas e não contributivas.

A Caixa 25 apresenta uma lista de verificação com algumas das informações que devem ser fornecidas às pessoas protegidas.

Caixa 25. Lista de verificação. Que informação deve ser fornecida às pessoas?

Um primeiro passo para garantir que os atuais e futuros/as beneficiários/as ou contribuintes estão conscientes dos seus direitos e obrigações relativamente ao sistema de segurança social é disponibilizar-lhes informação facilmente acessível, como:

- ☒ Panorâmica do sistema de segurança social, incluindo as suas componentes contributiva e não contributiva, se for caso disso.
- ☒ Regras de afiliação ou inscrição no(s) regime(s).
- ☒ Instituição(ões) que gere(m) o(s) regime(s).
- ☒ Vantagens de estar coberto.
- ☒ Taxas contributivas, se aplicável.
- ☒ Condições de elegibilidade para receber prestações ao abrigo dos vários regimes e os documentos relevantes para demonstrar a elegibilidade.
- ☒ Regras de cálculo das prestações ou montantes das prestações em caso de regimes de taxa fixa.
- ☒ Duração das prestações e períodos de carência, caso existam.
- ☒ Cuidados médicos disponíveis para o segurado ou o/a beneficiário/a principal e os/as seus/suas dependentes.
- ☒ Partilha de custos das prestações médicas.
- ☒ Mecanismos de reclamação, incluindo o direito de recurso em caso de recusa de prestações.
- ☒ Motivos para a suspensão ou cessação das prestações.

Fonte: Autores.

Do mesmo modo, os empregadores devem conhecer as suas obrigações no que respeita ao sistema de segurança social. Estas incluem as regras aplicáveis à inscrição ou afiliação dos/as trabalhadores/as, as disposições institucionais relevantes, tais como as instituições envolvidas na administração dos diferentes regimes de segurança social, as taxas contributivas aplicáveis, os mecanismos disponíveis para a cobrança de contribuições e as sanções em caso de incumprimento.

Os centros de contacto, os sítios web e as aplicações móveis são ferramentas valiosas para garantir a disponibilidade de informação sobre os direitos e obrigações das partes interessadas em qualquer momento.

A Figura 6 mostra alguns dos elementos a considerar na conceção de campanhas de informação para garantir que alcançam efetivamente a população a que se destinam.¹²

¹² Representação baseada na OIT, 2021c. Está disponível uma análise pormenorizada dos principais tipos de informação, dos canais de divulgação e dos exemplos de práticas bem sucedidas no Capítulo 3 da OIT 2021c.

► **Figura 6. Como podem as campanhas de sensibilização chegar à população-alvo?**

	Definir a população-alvo (por exemplo, trabalhadores, empregadores, beneficiários/as de regimes não contributivos)
	Adaptar as suas mensagens aos interesses e necessidades específicos da população-alvo
	Certificar-se de que a ideia é clara, fácil de compreender e acessível
	Utilizar diferentes canais de divulgação , como as plataformas online, redes sociais, televisão e rádio
	Traduzir o material para as línguas relevantes faladas no país/região

Tal como reconhecido pela AISS (2019b), as ações de sensibilização desempenham um papel crucial na promoção de uma cultura de segurança social e na conformidade com as suas obrigações. As instituições de segurança social devem, por conseguinte, proporcionar seminários gratuitos adaptados a vários públicos, como as pequenas empresas, os/as cidadãos/ãs, os/as trabalhadores/as, os/as futuros/as pensionistas, etc.

A não-conformidade pode resultar de um conhecimento limitado da regulamentação e da falta de sensibilização para os quadros legais aplicáveis. A este respeito, a OIT (2021c) salienta que o afastamento ou o isolamento do local de trabalho e do domicílio, o analfabetismo e uma organização reduzida podem resultar numa falta de informação sobre o direito à proteção social em geral e também sobre as leis, políticas e programas existentes.

Os grupos vulneráveis, incluindo os/as trabalhadores/as domésticos/as, os/as trabalhadores/as migrantes e os/as trabalhadores/as rurais, podem, por conseguinte, ter menos probabilidades de conhecer as informações necessárias para exercer os seus direitos de segurança social. Esta situação pode incluir a falta de informação sobre os regimes de proteção social disponíveis, as vantagens de estar coberto e os procedimentos administrativos necessários para se registar e ter acesso às prestações em caso de emergência.

Por conseguinte, garantir que os atuais e futuros/as beneficiários/as e contribuintes da proteção social, os empregadores e os intervenientes não estatais estão plenamente conscientes dos respetivos direitos e obrigações em matéria de segurança social é uma condição prévia para a conformidade e a aplicação das disposições legais.

A Recomendação n.º 202 especifica que, ao formularem e implementarem estratégias nacionais de extensão da segurança social, os Estados-membros devem dar a conhecer os seus pisos de proteção social e as suas estratégias de extensão, e desenvolver programas de divulgação, inclusive através do diálogo social (parágrafo 14, alínea f)).

A CEACR sublinhou igualmente a importância de garantir que as pessoas protegidas conhecem os seus direitos e obrigações e os meios de reparação à sua disposição. As ferramentas e os mecanismos de informação, educação e sensibilização devem ser concebidos para chegar a todas as pessoas protegidas, prestando especial atenção às circunstâncias dos grupos excluídos e vulneráveis e das pessoas que vivem em zonas remotas (OIT, 2019c).

Dado que as normas de segurança social da OIT atribuem ao Estado a responsabilidade geral pela devida concessão de prestações e serviços, os governos devem também assegurar que as partes interessadas dispõem da informação necessária para exercer os seus direitos e deveres.

Apesar da importância das campanhas de sensibilização para aumentar os conhecimentos das partes interessadas, os esforços de comunicação isolados são insuficientes para produzir resultados a longo prazo, como os necessários para obter um amplo apoio público, alterar as perceções do público relativamente às vantagens do regime ou gerar mudanças de comportamento (por exemplo, incentivar o registo ou o cumprimento das contribuições).

Muitos países estão a utilizar cada vez mais a função de inspeção do trabalho como um canal adicional para comunicar com os empregadores e os trabalhadores e aumentar a consciência dos seus direitos de segurança social e obrigações conexas. Esta abordagem valoriza o papel consultivo dos/as inspetores/as do trabalho e procura a cooperação e o cumprimento voluntários através da sensibilização e da persuasão, em lugar da punição (Gunningham, 2010). No Capítulo 5, secção 5.9.5 é apresentado um exemplo de como **Portugal** aplica esta abordagem.

Do mesmo modo, alguns países como a **Colômbia**, a **Costa Rica**, a **Nicarágua** e o **Uruguai** implementaram estratégias de comunicação abrangentes ao longo de vários anos para construir uma cultura de proteção social; o exemplo da Colômbia encontra-se descrito na Caixa 26.

Caixa 26. Colômbia: Criar uma cultura de proteção social

Papel e responsabilidades atribuídas por lei

A Lei n.º 1502, de 2011, requer que o Ministério da Saúde e da Proteção Social desenvolva um Plano Nacional de Cultura de Segurança Social e que implemente uma semana da proteção social todos os anos.

Papel e plano de ação do Ministério

Através de trabalho de campo e estudos exploratórios, incluindo fóruns de peritos e grupos de trabalho técnicos regionais, o Ministério identificou os seguintes desafios como base para o plano de ação:

- ▶ falta de coordenação entre os diferentes intervenientes envolvidos nas prestações de proteção social;
- ▶ reduzido conhecimento dos cidadãos e dos agentes do sistema sobre as vantagens da segurança social;
- ▶ desconfiança e perceção de elevados níveis de corrupção;
- ▶ serviços de baixa qualidade e ausência de uma abordagem centrada na pessoa; e
- ▶ baixa visibilidade da importância do sistema para a proteção dos/as colombianos/as ao longo de todo o ciclo de vida.

Plano de ação e metodologia

Ao longo do ano, o Ministério realiza seminários a nível nacional para sensibilizar para o sistema de proteção social. Durante a semana da proteção social (última semana de abril) são realizadas várias atividades para envolver o público num exercício participativo, lúdico e pedagógico. Os/As trabalhadores/as participantes, os/as utentes de instituições de cuidados de saúde privadas e públicas e os/as estudantes são convidados/as a refletir sobre temas selecionados.

Caixa 26 (cont.)

Tópicos

Durante os seminários, os/as participantes partilham as suas experiências sobre temas prioritários para o Ministério com base nos desafios identificados, tais como:

- ▶ crenças, práticas culturais e normas sociais relacionadas com a proteção social;
- ▶ preconceitos negativos sobre o sistema e a perceção do uso indevido dos recursos públicos;
- ▶ conhecimentos prévios sobre a segurança social; e
- ▶ experiências positivas com o sistema e os serviços.

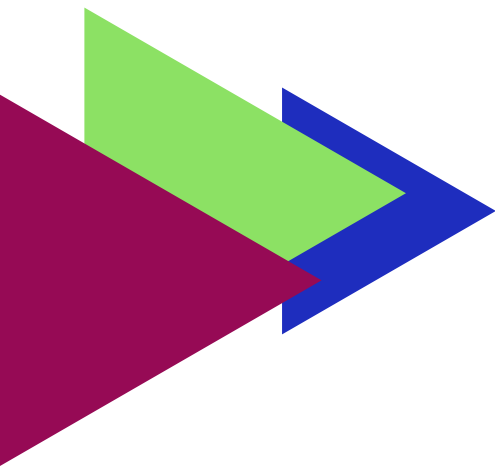


Fonte: Colômbia, Ministério da Saúde e da Proteção Social, "Cultura de la Seguridad Social".

5.8 Otimização da manutenção de registos e da cobrança de contribuições

Existem dois modelos básicos de cobrança de contribuições: um sistema centralizado e um sistema descentralizado.

No sistema centralizado, a cobrança das contribuições é confiada a uma autoridade central (ou seja, a uma instituição de segurança social específica ou à autoridade tributária). As contribuições cobradas são redistribuídas pelos vários regimes de segurança social que integram o sistema de proteção social. Vários países, nomeadamente na Europa e na América do Norte, integraram as contribuições para a segurança social na cobrança de impostos. São exemplo disso a Albânia, a Argentina, a Austrália, a Bósnia e Herzegovina, a Bulgária, o Canadá, a Croácia, a Eslováquia, a Eslovénia, os Estados Unidos, a Estónia, a Finlândia, a Hungria, a Irlanda, a Itália, a Letónia, o Montenegro, a Nova Zelândia, a Noruega, os Países Baixos, o Reino Unido, a República da Moldávia, a Roménia, e a Suécia.



Caixa 27. Argentina: Contribuição para a segurança social e cobrança de impostos centralizada

Na Argentina, a Administração Federal da Receita Pública (AFIP), uma entidade descentralizada sob a tutela do Ministério da Economia, é responsável pela cobrança de impostos, alfândegas e contribuições para o sistema de segurança social da Argentina.

No âmbito da AFIP, a Direção-Geral dos Recursos da Segurança Social (DGRSS) é responsável por cobrar, distribuir e fiscalizar os recursos que financiam as prestações de segurança social, incluindo as concedidas ao abrigo de regimes adaptados às necessidades de grupos específicos (trabalhadores/as domésticos/as, trabalhadores/as independentes de profissões liberais e trabalhadores/as independentes com atividades económicas reduzidas - Monotributo).

A DGRSS é ainda responsável pelo estabelecimento e aplicação de coimas e penalizações e pela liquidação administrativa e judicial de dívidas.

Fonte: Argentina, AFIP, "[Seguridad Social](#)".

A cobrança centralizada de contribuições tem a vantagem de atingir economias de escala uma vez que as contribuições são cobradas com menos custos, o que pode resultar em ganhos de eficiência e melhores resultados. Este modelo pode também ser integrado nos sistemas de proteção social, em particular nos sistemas em que uma única instituição de segurança social é responsável pela cobrança de contribuições e pela concessão de prestações (Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bielorrússia, Brasil, Chéquia, Egito, Espanha, Israel, Kuwait, Lituânia, Madagáscar, México, Namíbia, Polónia, Tailândia, Tunísia, Uganda e Zimbabué).

Os sistemas descentralizados, por outro lado, podem ser organizados de diferentes formas. Nos Estados federais, como a Alemanha e a Áustria, todas as contribuições para a segurança social são cobradas por fundos descentralizados de seguro de doença e os montantes são redistribuídos pelos regimes de pensões e de seguro de desemprego. Noutros países, cada instituição de segurança social cobra as suas próprias contribuições.

5.9 Reforço da inspeção da segurança social: uma componente essencial das estratégias destinadas a garantir a conformidade

5.9.1 As inspeções do trabalho e da segurança social nas normas internacionais do trabalho

As normas de segurança social da OIT não incluem, atualmente, uma Convenção ou Recomendação específica que aborde a questão dos serviços de inspeção da segurança social. No entanto, o tema é abrangido por outros instrumentos da OIT, nomeadamente a Convenção n.º 81, que diz respeito às inspeções relacionadas com as condições de trabalho e a proteção dos trabalhadores no exercício da sua profissão. Embora seja importante ter em conta a multiplicidade de contextos nacionais e de estruturas jurídicas que diferem em natureza e âmbito, a expressão "proteção dos trabalhadores no exercício da sua profissão" abrange áreas como o direito de organização e de negociação coletiva, condições de cessação do contrato de trabalho e segurança social.

O âmbito da fiscalização da inspeção do trabalho pode, por isso, ser muito vasto e varia significativamente entre países, consoante políticas e legislação nacionais. Devido a este vasto leque de áreas de competência, as inspeções do trabalho em muitos países têm não só a tarefa de fazer cumprir os regulamentos relativos às condições de trabalho e emprego e à segurança e saúde no trabalho (SST), mas também a tarefa de impor regulamentos de segurança social e de supervisionar a legalidade do emprego e processar as infrações, incluindo o trabalho não declarado e a economia informal no seu conjunto. Algumas das principais disposições dos instrumentos de inspeção do trabalho da OIT são apresentadas na Caixa 28.

Caixa 28. Critérios de referência para serviços de inspeção eficazes estabelecidos na Convenção n.º 81 da OIT

- ▶ O sistema de inspeção do trabalho deve **aplicar-se a todos os locais de trabalho** em relação aos quais são aplicáveis disposições legais relativas às condições de trabalho e à proteção dos/as trabalhadores/as (art. 2.º, n.º 1).
- ▶ A inspeção do trabalho deve ser colocada **sob a supervisão e o controlo de uma autoridade central** na medida em que tal seja compatível com a prática administrativa do país (art. 4.º, n.º 1).
- ▶ A inspeção do trabalho deve assegurar simultaneamente **funções de controlo do cumprimento das condições de trabalho** (isto é, horas de trabalho, salários, segurança, saúde e bem-estar) e alertar as autoridades competentes para quaisquer defeitos ou abusos não abrangidos pelas disposições legais relevantes em vigor (art. 3.º, n.º 1-A e 2).
- ▶ Os/As inspetores/as devem ser **funcionários/as públicos/as com estabilidade de emprego** e independentes de mudanças de governo e de influências externas impróprias (art. 6.º).
- ▶ Devem ser **recrutados tendo em conta unicamente as suas qualificações** e devem ser **adequadamente formados** para o exercício das suas funções (art. 7.º).
- ▶ O **número de inspetores/as do trabalho deve ser suficiente para assegurar o cumprimento efetivo das suas funções** tendo em conta, nomeadamente, o número, a natureza, a dimensão e a situação dos locais de trabalho, o número de trabalhadores/as empregados/as, bem como o número e a complexidade das disposições legais a aplicar (art. 10.º).
- ▶ Os/As inspetores/as do trabalho devem ser **devidamente equipados/as com gabinetes locais, facilidades de transporte e o reembolso de todas as despesas de deslocação e acessórias** necessárias ao exercício das suas funções (art. 11.º).
- ▶ Devem **possuir credenciais adequadas e estar legalmente habilitados/as** a entrar livremente e sem aviso prévio, a qualquer hora do dia ou da noite, em qualquer local de trabalho sujeito a inspeção (art. 12.º).
- ▶ **Os locais de trabalho devem ser inspecionados com a frequência e o rigor necessários** para garantir a aplicação efetiva das disposições legais pertinentes (art. 16.º).
- ▶ Os/As inspetores/as **devem fornecer informações e conselhos técnicos** aos empregadores e aos trabalhadores/as sobre os meios mais eficazes para cumprir a lei (art. 3.º, n.º 1, alínea b)).
- ▶ A legislação nacional deve prever **penalizações adequadas para as infrações às disposições legais** aplicáveis pelos/as inspetores/as do trabalho e por obstrução aos/as inspetores/as do trabalho no exercício das suas funções (art. 18.º).
- ▶ O sistema de inspeção do trabalho pode atingir os seus objetivos através de **uma cooperação efetiva com outros serviços públicos** e instituições privadas que se dedicam à proteção do trabalho, bem como com empregadores e trabalhadores/as e respetivas organizações (art. 15.º).

Fonte: Adaptado da OIT, 2010a. p. 13.

5.9.2 A complementaridade dos serviços da segurança social e da inspeção do trabalho

A eficácia dos serviços de inspeção do trabalho e da segurança social é um dos mecanismos de que os governos dispõem para garantir o bom funcionamento dos sistemas de proteção social, financiados de forma equitativa e sustentável (OIT, 2017d; 2015a). Os serviços de inspeção são uma componente essencial do sistema de administração laboral. São responsáveis pela aplicação e pelo cumprimento efetivo do quadro normativo, garantindo, assim, a equidade no local de trabalho e promovendo o desenvolvimento económico.

Essencialmente, a inspeção do trabalho supervisiona a aplicação das disposições legais, para além da observância das condições de trabalho e de emprego, das que se aplicam aos serviços sociais, aos/as trabalhadores/as migrantes, à formação profissional, à segurança social e a outras matérias. Os serviços de inspeção disponibilizam também informações e aconselhamento, bem como formação. O controlo da aplicação da lei exige a utilização de diferentes instrumentos e medidas administrativas que garantam uma aplicação eficaz e rápida em todas as fases das intervenções de inspeção. Essas intervenções incluem não só visitas de inspeção, mas também atividades e campanhas preventivas, de sensibilização e educativas (conforme descrito acima), como parte de uma abordagem holística que engloba todas as necessidades de execução. Os/As inspetores/as dispõem igualmente de uma grande variedade de meios de ação para impor o cumprimento da legislação: dos procedimentos sancionatórios às ordens de paragem, as inspeções do trabalho recorrem a diferentes medidas e ações para desempenharem as suas funções. Por conseguinte, é essencial dotar os serviços de inspeção de um mandato claro e abrangente e dos recursos adequados necessários para desempenharem eficazmente as suas funções.

É importante salientar que o mandato da inspeção do trabalho e da segurança social deve ser suficiente para incluir todos os setores económicos e que os mecanismos de inspeção devem responder aos desafios adicionais de fazer cumprir a legislação em determinadas profissões. Isto inclui, entre outros, os/as trabalhadores/as agrícolas, os/as trabalhadores/as domésticos/as e os/as trabalhadores/as da pesca, que tendem a ser pouco protegidos/as pela legislação nacional em matéria de trabalho e de segurança social. Além disso, a natureza do seu trabalho (em zonas remotas e rurais, em casas particulares ou durante longos e contínuos períodos no mar) exige serviços de inspeção adaptados.

O impacto da função de inspeção na prevenção e deteção de incumprimentos pode ser reforçado através de uma maior cooperação com outros intervenientes estatais. Por exemplo, vários países, nomeadamente europeus, facilitaram a cooperação e o intercâmbio de dados entre a função de inspeção e as instituições de segurança social, as administrações fiscais, as instituições responsáveis pela cobrança das contribuições e os ministérios competentes, com o objetivo de lutar contra a evasão às contribuições para a segurança social e a fraude (Caixa 29).

Caixa 29. Reforçar a cooperação entre a inspeção do trabalho e outras autoridades

A coordenação setorial e intersetorial e a colaboração entre as instituições são essenciais para garantir uma aplicação e execução coerentes dos quadros legais.

Entre outros aspetos, a cooperação pode ser frutuosa para melhorar os fluxos de informação e os intercâmbios de dados entre instituições públicas (autoridades fiscais, instituições de segurança social, registos nacionais) e alargar o âmbito das inspeções através de inspeções conjuntas com outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei, como no caso da SST.

- **Panamá.** A Lei sobre o Fundo de Segurança Social prevê uma obrigação mútua entre as autoridades laborais, de segurança social, de imigração e qualquer outra entidade estatal de comunicarem e se informarem mutuamente quando se depararem com infrações nos respetivos domínios, incluindo a retenção indevida e a evasão de contribuições para a segurança social (Lei n.º 51, de 2005, art. 8.º, n.º 5-6).
- **Espanha.** Um decreto real promulgado em dezembro de 2023 permite que as instituições da administração central e regional acedam às plataformas eletrónicas umas das outras para que possam processar conjuntamente os procedimentos administrativos.
- **Vietname.** Os serviços fiscais devem partilhar os dados relevantes fornecidos pelos empregadores com as diferentes instituições envolvidas na administração do sistema de segurança social (Lei da Segurança Social n.º 58/2014/QH13, art. 22.º, n.º 6).

Fontes: *Boletín Oficial del Estado*, Real Decreto 1011/2023, de 5 de dezembro; e OIT, “*Inspection Mechanisms Research Note*” (documento de referência para este módulo).

Para além de uma maior cooperação com outros intervenientes estatais, o investimento e o reforço dos instrumentos que apoiam as atividades de inspeção (*business intelligence*, bases de dados, modelos de avaliação de risco e afetação de recursos de gestão específicos) podem melhorar significativamente a eficácia das inspeções da segurança social e, conseqüentemente, o seu cumprimento (Caixa 30).

Caixa 30. Utilização das TIC e de modelos de avaliação dos riscos para inspeções específicas

Alguns países desenvolveram modelos de avaliação de risco para identificar os setores ou empresas mais propensos ao risco e dar prioridade aos seus planos e estratégias de inspeção em conformidade.

- **Equador.** A responsabilidade pelo controlo do cumprimento das obrigações em matéria de segurança social é confiada a inspetores/as especializados/as do Instituto Equatoriano de Segurança Social (IESS). Nos últimos anos, o IESS tem colaborado com outras autoridades públicas, incluindo a Receita Federal e a Superintendência de Empresas, para trocar informações e classificar os empregadores de acordo com o risco de evasão e subdeclaração de contribuições. O IESS estabelece prioridades e orienta as inspeções com base nesta informação.
- **Bélgica.** Desde 2015, o Serviço Público Federal de Segurança Social tem vindo a explorar a utilização da análise de dados para aumentar a deteção de fraudes na segurança social através de inspeções específicas. Mais especificamente, a ferramenta *Mining Watch* usa modelos preditivos para definir os riscos de fraude em quatro setores prioritários (construção, limpeza, hotelaria e restauração), hierarquizando os empregadores por risco previsto (trabalho não declarado, abuso de regimes de tempo parcial, falsos recibos verdes, etc.) como alto, elevado, médio e baixo.

Fonte: AISS (2020a). Plataforma Europeia para o Trabalho Não Declarado. n.d., MiningWatch: utilização da análise de dados para inspeções específicas de fraude na segurança social.



As abordagens de inspeção são cada vez mais destinadas a criar uma cultura de conformidade entre os empregadores e reconhecem que tal é conseguido através de ações de inspeção e execução eficazes e coerentes, que dependem da existência de um número suficiente de inspetores/as com formação adequada (Caixa 31).

Caixa 31. Formação de inspetores/as

Objetivo

Garantir que os/as inspetores/as dispõem da informação e competências necessárias para desempenhar eficazmente as suas funções, incluindo o tratamento de casos de não-conformidade com os quadros jurídicos do trabalho e da segurança social, assegurando coerência, equidade e transparência nas inspeções.

Domínios temáticos

- ▶ Os/As inspetores/as devem receber formação teórica e prática contínua sobre as leis e regulamentos nacionais, novos ou alterados.
- ▶ Devem ser criadas estruturas de execução, incluindo a cooperação e a coordenação com outros intervenientes estatais e não estatais.
- ▶ As obrigações internacionais devem ser aceites pelo país (tratados de direitos humanos ratificados e Convenções da OIT).
- ▶ Devem ser fornecidas técnicas de planeamento e realização de visitas de inspeção.
- ▶ A formação deve incluir estratégias para verificar a autenticidade dos documentos, como os certificados de inscrição nos regimes de segurança social e de pagamento das contribuições.

Observações gerais

- ▶ A formação deve ser ministrada sempre que existam novas leis, regulamentos e procedimentos.
- ▶ Deve ser ministrada formação específica quando forem identificadas lacunas de conhecimentos e competências.
- ▶ As sessões de formação são uma oportunidade para sensibilizar os/as inspetores/as para as características de determinadas profissões e setores económicos.
- ▶ A formação deve abranger a verificação de documentos através de entrevistas com as partes interessadas. Isto implica aprender formas diferentes e eficazes de interagir de forma confidencial com os/as trabalhadores/as que podem hesitar em fornecer informação por desconfiança, medo ou barreiras de comunicação (OIT, 2020b).

5.9.3 Supervisão e inspeção estatal da legislação da segurança social

Os quadros jurídicos desempenham um papel crucial no estabelecimento das estruturas legais e institucionais que garantem o cumprimento efetivo, em particular no que diz respeito ao registo, à inscrição e à cobrança de contribuições; aos mecanismos de inspeção e supervisão; aos processos judiciais e às penalizações; e aos mecanismos de reclamação e recurso.¹³ Os quadros legais devem, em particular, estabelecer mecanismos de inspeção do trabalho e da segurança social adaptados às circunstâncias de cada país, tais como a estrutura do mercado de trabalho (emprego versus trabalho independente, rural versus urbano, etc.). Deverão incluir a dimensão da informalidade no emprego e no trabalho independente e as especificidades dos setores económicos e das profissões (por exemplo, agricultura, construção, trabalho independente, trabalho doméstico, etc.).

13 OIT, "Social Protection Legal Drafting Guide", a publicar.

Embora não exista um sistema ideal de inspeção do trabalho, todos os sistemas devem esforçar-se por estabelecer mecanismos de coordenação adequados, a fim de conseguir eficácia e eficiência.

O controlo da conformidade com a segurança social é feito através de visitas de inspeção no local e de auditorias aos documentos dos empregadores, que continuam a ser um instrumento importante para detetar o trabalho não declarado e a fraude à segurança social. Existem dois mecanismos principais de controlo do cumprimento da legislação em matéria de segurança social.

- (a) **Serviços de inspeção do trabalho.** Em vários países, a inspeção do trabalho é responsável pela aplicação da legislação em matéria de segurança social, uma vez que as instituições de segurança social não dispõem de inspetores/as próprios. São eles **Argentina, El Salvador, Espanha, Fiji, Hungria, Lesoto, Moçambique, Montenegro, República Democrática Popular do Laos e Sri Lanka.**
- (b) **O sistema de segurança social em si.** Noutros países, a inspeção é efetuada no âmbito do próprio sistema de segurança social. São eles **Alemanha, Angola, Filipinas, Finlândia, França, Grécia, Índia, Malásia, Marrocos, Namíbia, Nicarágua, Polónia, República Unida da Tanzânia e Tunísia.**

Em vários países, esta tarefa é confiada à inspeção do trabalho porque as instituições de segurança social não têm os seus próprios inspetores. Incluem **Argentina, El Salvador, Fiji, Hungria, República Popular do Laos, Lesoto, Montenegro, Moçambique e Sri Lanka.** Em **Benim, Madagáscar e Senegal,** tanto os/as inspetores/as da segurança social como os/as inspetores/as do trabalho realizam inspeções. Em diversos países da Europa Central e Oriental, foram tomadas medidas legislativas para alargar as competências da inspeção do trabalho, de modo a incluir poderes de controlo no que se refere ao cumprimento da legislação em matéria de segurança social.

- Na **Hungria**, a Lei CXXXV de 2020 relativa aos serviços e subsídios para a promoção e supervisão do emprego confere à autoridade de supervisão do emprego (anteriormente conhecida como autoridade laboral) poderes para investigar e reclassificar a relação jurídica entre um empregador e um trabalhador. A instituição deve informar a autoridade tributária das suas decisões finais sobre os casos de não-conformidade, por parte dos empregadores, com a obrigação de comunicar o estabelecimento de uma relação de trabalho.
- Em **Montenegro**, a lei sobre a inspeção do trabalho de 2008 confere à inspeção do trabalho o poder de denunciar os empregadores que não pagaram as contribuições para a segurança social.
- Na **Lituânia**, desde 2001 que a Inspeção Nacional do Trabalho é responsável pela coordenação das ações interministeriais de combate ao trabalho não declarado entre a Direção do Fundo Nacional de Segurança Social, a Inspeção Fiscal do Estado (Ministério das Finanças), o Serviço de Investigação de Crimes Financeiros e o Departamento de Polícia (Ministério da Administração Interna), bem como os serviços locais da Inspeção Nacional do Trabalho. A Inspeção Nacional do Trabalho é responsável pela elaboração de políticas e recomendações para o controlo do trabalho não declarado e pela organização de inspeções conjuntas com funcionários de outras instituições.

Nos casos em que as inspeções são realizadas pela inspeção do trabalho, os serviços responsáveis pela inspeção podem ser auto-suficientes, incorporando todas as áreas de especialização, ou podem funcionar através de duas ou três entidades administrativas.

A colaboração com as instituições e organismos de segurança social é crucial para compilar e comparar dados e, por conseguinte, conceber operações mais bem direcionadas. Alguns países realizam inspeções ou ações conjuntas. Em países tão diversos como **Bulgária, Filipinas, Hungria, Indonésia, e Vietname**, a estrutura de coordenação assume a forma de um “conceito de inspeção integrada” que envolve a realização de planeamento e ações conjuntas para um objetivo comum partilhado pelas várias unidades responsáveis pelas inspeções relacionadas com o trabalho. Noutros casos, como na **Bélgica**, três inspeções diferentes (legislação social, assistência social e segurança social) coordenam-se com os serviços regionais de emprego em áreas selecionadas de competência partilhada (trabalho não declarado, por exemplo) para partilhar informações e dados de forma sistemática.

Alguns países com inspeções de segurança social específicas utilizam procedimentos administrativos especiais que permitem a inscrição automática e métodos de aplicação rápidos. De um modo geral, todos os países com um sistema público de segurança social dispõem de um serviço que desempenha a função de inspeção da segurança social, que pode ser realizada organicamente através de um serviço integrado de inspeção do trabalho, de uma inspeção específica da segurança social ou de outras disposições administrativas.

Alguns países começaram a tirar partido das vantagens de reunir os serviços de inspeção da segurança social e do trabalho sob a autoridade de uma única entidade governamental. Em **Espanha**, não existe distinção entre inspetores/as da segurança social e inspetores/as do trabalho, uma vez que o controlo da aplicação da legislação da segurança social foi incorporado numa instituição independente única, responsável por todas as matérias laborais: a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social. Embora possa existir a obrigação legal de o empregador, o/a trabalhador/a ou o/a médico/a responsável comunicarem os acidentes de trabalho ou os casos de doença profissional à inspeção do trabalho, na prática são frequentemente os serviços de segurança social os primeiros, e por vezes os únicos, a receber essas notificações. Por conseguinte, é desejável que existam disposições que garantam que qualquer informação relevante sobre os casos e as condições definidas pela legislação seja comunicada à inspeção do trabalho de forma tão sistemática quanto possível. A inspeção do trabalho dispõe, assim, dos dados necessários para identificar os estabelecimentos e as atividades de elevado risco e determinar os meios de prevenção necessários à eliminação dos fatores de risco. Do mesmo modo, deve exigir-se que os serviços de inspeção informem os serviços de segurança social e de seguros sociais de qualquer situação encontrada durante as visitas de inspeção que represente uma ameaça para a segurança e a saúde dos/as trabalhadores/as. O aumento dos prémios dos seguros para os empregadores que forem particularmente negligentes ou persistentes em ignorar as injunções dos/as inspetores/as pode reforçar o papel de segurança e saúde da inspeção do trabalho. As vantagens económicas desta cooperação, tanto para as empresas como para as empresas seguradoras, foram amplamente demonstradas nos países em que foram aplicadas as medidas relevantes.

Caixa 32. Espanha: Inspeção Integrada do Trabalho e da Segurança Social

Em Espanha, a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social, regulada pela Lei n.º 23, de 21 de julho de 2015, é responsável pela execução da legislação da segurança social e de todas as questões relacionadas com o emprego.

Esta lei define o sistema de inspeção como um conjunto de princípios legais, regras, órgãos, funcionários e recursos materiais que contribuem para a correta aplicação das normas laborais, prevenção de riscos profissionais, segurança social e proteção social. O sistema de inspeção ocupa-se igualmente da colocação no mercado de trabalho, da proteção do emprego e do desemprego, dos sindicatos, da imigração e do trabalho estrangeiro, bem como de quaisquer outras questões que lhe sejam atribuídas. A lei regula as funções da Inspeção, determinando as responsabilidades dos/as inspetores/as superiores do trabalho e da segurança social, bem como dos subinspetores/as.

A Inspeção está igualmente encarregue de controlar e supervisionar a regulamentação da segurança social, a economia informal, o emprego e o trabalho migrante. Estas responsabilidades são confiadas a inspetores/as especializados do trabalho e da segurança social e a subinspetores/as do trabalho da escala do emprego e da segurança social que, entre outros, têm competências para:

- ▶ verificar o acesso dos/as trabalhadores/as às prestações de segurança social;
- ▶ verificar as regras relativas ao âmbito de aplicação, ao registo do empregador, à inscrição e à cessação do vínculo dos/as trabalhadores/as; e
- ▶ verificar a situação das contribuições para a segurança social.

Fontes: Adaptado da OIT 2011, p. 146; e Espanha, Ministério do Trabalho e da Economia Social, Lei n.º 23 de 21 de julho de 2015.

Nos países em que os ramos da segurança social são geridos por instituições independentes de natureza semiprivada ou privada, é importante sublinhar que, de acordo com os princípios estabelecidos nas normas internacionais da segurança social, o Estado mantém a responsabilidade geral pela sua correta administração e tem o direito e o dever de as supervisionar. A gestão dos regimes de segurança social nestes países baseia-se frequentemente na separação funcional entre o organismo que administra os regimes e o organismo de supervisão do sistema de segurança social. Para estes países, é essencial criar um organismo especializado e independente, exclusivamente responsável pela supervisão e regulação do sistema de segurança social, sem participar na gestão dos programas do sistema, para o bom funcionamento e a viabilidade dos sistemas de segurança social. Existem, contudo, casos em que a gestão da conformidade pode ser efetuada pela instituição privada em causa. Na **Finlândia**, por exemplo, os empregadores devem garantir a segurança das pensões dos/as seus/suas trabalhadores/as através de prestadores de pensões privados (um fundo de seguro de pensões, um fundo de pensões da empresa ou um fundo de pensões de todo o setor). Nos termos dos artigos 187.º e 188.º da Lei finlandesa relativa às pensões dos/as trabalhadores/as, de 2006, cada entidade prestadora de pensões garante que os empregadores registados cumprem as suas obrigações de seguro e tem o direito de inspecionar as instalações dos empregadores e de tomar outras medidas de inspeção para determinar se os empregadores cumpriam as suas obrigações previstas na lei. Durante a inspeção, o empregador deve apresentar registos de remunerações, os registos de tempo de trabalho e toda a restante documentação que possa afetar a obrigação de seguro. O Centro Finlandês de Pensões, órgão central de todos os prestadores de pensões na Finlândia, dispõe dos mesmos direitos. O mesmo procedimento aplica-se aos acidentes de trabalho. Cada instituição de seguro e a Federação das Instituições de Seguro de Acidentes têm o direito de verificar a exatidão das informações abrangidas pelo dever de informação da entidade patronal nos termos da lei relativa ao seguro de acidentes de trabalho (secção 64.ª, alínea b)).

A transição para uma gestão centralizada da cobrança das contribuições e da inscrição obrigatória contribui para garantir a conformidade, assegurando uma melhor coordenação, planificação e articulação das atividades estratégicas do ponto de vista de todo o sistema. Nos Estados federais, a supervisão e o controlo gerais são geralmente assegurados por uma instituição federal central que garante a execução uniforme dos regimes.

► Nos **Estados Unidos**, por exemplo, a execução da legislação nacional relativa ao seguro de desemprego é assegurada através de um processo em que o Secretário do Trabalho certifica a conformidade de cada Estado com a lei federal como condição para receber fundos federais para a administração do seu programa de prestações de seguro de desemprego. Os Estados são incentivados a gerir o seu seguro de desemprego de forma fiscalmente responsável através, por exemplo, da ameaça de retirar ou reduzir os créditos fiscais federais se o Estado não reembolsar prontamente os créditos que o Governo federal lhe concedeu para financiar o pagamento das prestações.

5.9.4 Mandato e prerrogativas dos serviços de inspeção para garantir a conformidade

O leque de competências e responsabilidades atribuídas aos/as inspetores/as depende do quadro jurídico de cada país. No entanto, em vários países, para além do direito de inspecionar as instalações das empresas e auditar as suas contas, os/as inspetores/as podem impor sanções administrativas, instaurar processos judiciais e inscrever trabalhadores/as não declarados/as nas instituições da segurança social. Na maioria dos sistemas jurídicos, estes direitos estão frequentemente sujeitos a controlo judicial.

Quando as inspeções e auditorias são realizadas por funcionários da segurança social, embora estes tenham um estatuto próprio, o seu mandato é comparável ao de outras autoridades que têm o direito de realizar investigações, como os/as inspetores/as do trabalho e os/as agentes de investigação criminal.

Caixa 33. Mandato e estatuto dos/as inspetores/as da segurança social

- ▶ Na **Nicarágua**, os/as inspetores/as do Instituto Nicaraguense de Segurança Social têm os mesmos poderes dos/as inspetores/as do trabalho ao abrigo do Código do Trabalho. Para além dos poderes específicos previstos na regulamentação aplicável, estão habilitados a fiscalizar o cumprimento das obrigações dos trabalhadores e dos empregadores em matéria de segurança social através do **exame de contas, folhas de vencimento, contratos de trabalho, comprovativos de despesas, imposto sobre o rendimento, declarações financeiras de capital, acordos coletivos** e todos os outros documentos relacionados com a verificação de dados (Decreto n.º 975, de 1982, art. 100.º).
- ▶ Na **Namíbia**, no âmbito do n.º 4 do artigo 38.º da Lei da Segurança Social, os/as inspetores/as da Comissão de Segurança Social têm os mesmos poderes dos agentes da polícia que realizam investigações ao abrigo da Lei de Processo Penal, com base num certificado de autorização emitido pela Comissão. Podem **entrar nas instalações de um empregador sem aviso prévio, verificar e apreender documentos e entrevistar empregadores, trabalhadores e quaisquer outras pessoas presentes durante a inspeção** sobre questões relacionadas com o registo na Comissão, o pagamento de prestações, contribuições e quaisquer outras questões conexas.

Fonte: Adaptado da OIT, 2011, p. 148.

Uma forma de reforçar a execução dos quadros jurídicos é alargar o âmbito da inspeção do trabalho, tanto em termos de atividades económicas (trabalho agrícola) como de áreas (segurança social) sujeitas à aplicação e execução dos quadros jurídicos. Os/As inspetores/as podem aconselhar e promover boas práticas junto de empresas em não-conformidade e são um instrumento valioso para incentivar ao cumprimento da lei (Schrank e Piore 2007). Por exemplo, vários países, particularmente na América Latina, alargaram os mandatos das inspeções do trabalho para incluir atividades económicas informais e outros setores tipicamente excluídos, como a agricultura e o trabalho doméstico (Caixa 34).

Caixa 34. Alargar o âmbito de aplicação e adaptar a inspeção do trabalho

- ▶ **Argentina.** Foi adotado um regime especial para os/as trabalhadores/as rurais que garante as condições de trabalho, incluindo o acesso à segurança social, e confia ao Estado a função de inspeção (Lei n.º 26.727: Sistema para Trabalhadores Agrícolas; OIT, 2018b).
- ▶ **Paraguai.** Foram introduzidos dois regimes específicos para os/as trabalhadores/as domésticos/as e para os/as trabalhadores/as das micro, pequenas e médias empresas, ambos com disposições que sublinham a necessidade de inspeções adaptadas às suas circunstâncias.
- ▶ **Nicarágua.** A Lei Geral das Inspeções do Trabalho de 2008 reconhece explicitamente o papel da inspeção na proteção dos direitos dos/as trabalhadores/as da economia informal.
- ▶ **Uruguai.** Uma secção específica da Inspeção do Trabalho e da Segurança Social é responsável por fiscalizar o cumprimento das normas laborais e de segurança social relativas aos/as trabalhadores/as domésticos/as.

Fonte: OIT, "Inspection Mechanisms Research Note" (documento de referência para este módulo).

5.9.5 Campanhas de sensibilização e educação pelos serviços de inspeção

Foi igualmente proposto que é preferível uma abordagem mais flexível ou multifacetada que ofereça várias opções de execução da lei. Estas opções podem incluir o fornecimento de informação, educação e incentivos ao cumprimento da regulamentação, juntamente com funções mais clássicas como o controlo da conformidade, a emissão de avisos, a imposição de sanções adaptadas e de sanções punitivas.¹⁴

Neste sentido, nos últimos anos alguns países complementaram o modelo tradicional de execução da lei com abordagens de inspeção do trabalho educativas, persuasivas, transparentes e participativas, quer através de campanhas de sensibilização específicas, quer através de esforços a longo prazo. Em 2014-2015, por exemplo, a inspeção do trabalho portuguesa desenvolveu uma campanha de sensibilização para os riscos do trabalho não declarado e apoiou a transição das empresas e dos trabalhadores para o emprego regular. A Caixa 35 resume os objetivos, os mecanismos e os resultados desta campanha.

Caixa 35. Portugal: Campanha “Trabalho não declarado – mau para si, prejudicial para todos”

Antecedentes. Com o objetivo de enfrentar o fenómeno do trabalho não declarado, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) lançou uma campanha de sensibilização em 2014. A proliferação do trabalho não declarado no país esteve associada a vários fatores persistentes, como a crise económica, as severas medidas de austeridade (incluindo a redução de salários e pensões), os elevados níveis de desemprego e uma carga contributiva excessiva sobre os rendimentos do trabalho.

- ▶ **Objetivo.** A campanha tinha por objetivo transformar um número significativo de situações de trabalho não declarado em emprego regular.
- ▶ **Grupo-alvo.** Este grupo incluía empregadores, trabalhadores e o público em geral (especialmente os/as jovens, a futura geração de trabalhadores/as).
- ▶ **Estratégia.** Pretendeu-se detetar e combater o trabalho não declarado e subdeclarado e promover a sua transformação em emprego regular através de:
 - sessões de sensibilização em associações representativas dos setores de atividade económica (organizações de empregadores), serviços municipais, escolas básicas e secundárias; e
 - ações de inspeção da ACT em cooperação com parceiros institucionais com competências de inspeção.
- ▶ **Canais de divulgação.** A campanha utilizou diversos canais, incluindo:
 - cartazes e folhetos em diferentes línguas (português, inglês, francês, russo e romeno) distribuídos durante e após a campanha;
 - anúncios na imprensa escrita e na rádio;
 - linha telefónica de apoio;
 - página de perguntas frequentes disponível no sítio Web da Inspeção do Trabalho.
- ▶ **Participação de entidades estatais e não estatais.** A campanha foi promovida e coordenada pela ACT em parceria com as seguintes instituições públicas:
 - Instituto da Segurança Social;
 - Instituto do Emprego e da Formação Profissional;
 - Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e
 - o Alto Comissariado para as Migrações.

¹⁴ Fenwick et al. (2007), 105-109.

Caixa 35 (cont.)

Os parceiros sociais mais representativos também estiveram envolvidos na campanha, incluindo a Confederação Empresarial de Portugal, a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, a Confederação dos Agricultores de Portugal e a União Geral de Trabalhadores.

- **Resultados.** Através destas atividades, foi possível identificar cerca de 9.000 trabalhadores/as envolvidos/as em trabalho não declarado e transformar as suas situações. Ocorreram regularizações voluntárias em 40 por cento das situações de trabalho não declarado e em 35 por cento das situações de falso trabalho independente. Na ausência de atuação voluntária, a ACT aplicou avisos de infração.

Fonte: Adaptado da Comissão Europeia, European Platform Tackling Undeclared Work, “Practice Fiche: Awareness-Raising Campaign, Portugal”.

5.9.6 Os serviços de inspeção e os desafios do trabalho não declarado, da evasão à segurança social e da fraude

O fenómeno do trabalho não declarado é um desafio persistente tanto para os países industrializados como para os países em desenvolvimento. Abrange empregadores formalmente registados que apenas declaram parte dos seus trabalhadores/as ou contribuem com montantes inferiores aos devidos, bem como empresas não registadas que operam completamente fora do quadro jurídico da segurança social e, por conseguinte, não pagam impostos e empregam trabalhadores/as não registados/as. A complexidade dos métodos usados para contornar os mecanismos de segurança social e os efeitos generalizados da evasão contributiva na sustentabilidade dos sistemas de segurança social exigem estratégias inovadoras e sustentadas para combater eficazmente a fraude social.

Caixa 36. Diretrizes da AISS sobre erros, evasão e fraude na segurança social

As [Diretrizes da AISS sobre erros, evasão e fraude nos sistemas de segurança social](#) distinguem três tipos de incumprimento:

- **Erro.** Engloba enganos não intencionais na aplicação das regras estabelecidas e no cálculo das prestações e contribuições.
- **Evasão.** Engloba ações que aumentam o nível das prestações ou reduzem o nível das contribuições, tirando partido das leis/regulamentos aplicáveis e das lacunas nos sistemas de controlo da fraude. A evasão torna-se um ato de fraude quando as manobras inicialmente legais utilizadas pela parte interessada visada se tornam ilegais.
- **Fraude.** Engloba atos intencionais que violam as regras cometidos por um/a beneficiário/a, um/a contribuinte ou um prestador de serviços para obter, para si ou para terceiros, benefícios indevidos dos sistemas de segurança social. Inclui falsas declarações relativamente às quais se possa demonstrar uma intenção deliberada.

Fonte: AISS (2019b).

Vários países, incluindo **Alemanha, França, Itália, Portugal, Suíça** ou a **Turquia**, implementaram medidas de promoção para combater o trabalho não declarado, tais como campanhas de sensibilização a nível nacional e esforços para incentivar os empregadores e os/as trabalhadores/as a inscreverem-se nos regimes de segurança social relevantes. Outros países adotaram medidas para combater o trabalho não declarado, incentivando as empresas e os/as trabalhadores/as a entrarem na economia formal.

Como descrito anteriormente, o incumprimento no que respeita ao pagamento das contribuições para a segurança social inclui também empregadores que, apesar de estarem inscritos nos diferentes regimes, recorrem a uma série de manobras fraudulentas, como:

- ▶ declarar salários inferiores dos/as trabalhadores/as;
- ▶ contribuir com montantes inferiores aos devidos;
- ▶ utilizar as contribuições pagas pelos/as seus/suas trabalhadores/as para outros fins;
- ▶ efetuar deduções ilegais e indevidas ao salário dos/as trabalhadores/as (por exemplo, deduzir contribuições que, na realidade, deveriam ser pagas pelo empregador).

Em muitos países em desenvolvimento, os baixos níveis de cobertura da segurança social são motivados pela magnitude da evasão à segurança social e da fraude, que não se limita aos empregadores da economia informal e pode ser agravada pelas características do mercado de trabalho. Nestes casos, as soluções eficazes podem exigir a adaptação do sistema de segurança social à realidade do contexto nacional (mercados de trabalho com predominância do trabalho independente e do emprego informal) e a melhoria de outras questões estruturais, como o reforço da coordenação, a revisão do mandato e dos recursos da autoridade de execução e a criação de incentivos para que os empregadores incumpridores regularizem a sua situação.

Caixa 37. Ucrânia: Luta contra o trabalho não declarado

Com base nas conclusões e recomendações de um estudo que explora a natureza e o âmbito do trabalho não declarado na Ucrânia, foi elaborado em 2018 um projeto de plano de ação nacional para combater o trabalho não declarado. A proposta tinha por objetivo:

- ▶ reforçar a capacidade de prevenção do trabalho não declarado;
- ▶ incentivar a transição do trabalho não declarado para o emprego regular;
- ▶ melhorar a capacidade de detetar trabalho não declarado; e
- ▶ reforçar a capacidade de sancionar efetivamente os empregadores que não cumprem as normas.

Desde então, foram adotadas várias medidas que demonstram que a luta contra o trabalho não declarado é uma prioridade na Ucrânia.

- ▶ Foi lançada uma campanha de sensibilização a nível nacional sobre o trabalho não declarado e as suas consequências para os/as trabalhadores/as, os empregadores e o Estado.*
- ▶ Realização de ações de formação em grande escala para os/as inspetores/as do Serviço Nacional do Trabalho sobre a deteção e a dissuasão do trabalho não declarado, as técnicas de inspeção e as capacidades de comunicações.*
- ▶ Melhoria da eficácia das inspeções através do aumento do número de auditorias em setores de elevado risco (comércio, construção, transportes, agricultura e setor da hotelaria, restauração e cafés) e de uma melhor cooperação com outros intervenientes estatais (Serviço de Emprego, Serviço Fiscal, Fundo de Pensões, Centro Estatal de Emprego e Polícia Nacional).
- ▶ Uma alteração de 2020 ao Código do Trabalho reforçou as sanções contra os empregadores que admitam trabalhadores/as sem celebrar um contrato de trabalho; que declarem um contrato de trabalho como sendo a tempo parcial quando se trata de um emprego a tempo inteiro; e que não paguem as contribuições para a segurança social e os impostos correspondentes. Por conseguinte, o artigo 265.º prevê as seguintes sanções:
 - (a) uma sanção geral: uma coima igual a 10 salários mínimos (em 2020, 47.230 hryvianas (Hrv)) por cada trabalhador/a afetado/a pela infração;
 - (b) uma sanção aplicável a empregadores registados como contribuintes únicos dos grupos I, II ou III (empresários em nome individual) por uma primeira infração: advertência legal (sanção recentemente introduzida); e
 - (c) uma sanção por reincidência ocorrida num período de dois anos: coima igual a 30 salários mínimos (em 2020, 141.690 Hrv) por cada trabalhador/a afetado/a pela infração.

* Estas medidas foram implementadas com o apoio de um projeto União Europeia-OIT.

Fonte: OIT, “[Undeclared work](#)”.



► 6. A conformidade na perspectiva dos empregadores

As obrigações dos empregadores variam consoante o país, de acordo com os quadros jurídicos laborais e de proteção social de cada país e com as obrigações internacionais assumidas. No entanto, a maioria das legislações nacionais exige, pelo menos, que os empregadores registem os contratos de trabalho (quer antes de começarem a combater a informalidade, quer num curto período de tempo após a sua data de início), cumpram os requisitos em matéria de condições de trabalho, incluindo os regulamentos relativos aos salários mínimos, ou observem as normas de SST, inscrevam os/as trabalhadores/as nos regimes de segurança social aplicáveis e paguem as contribuições para a segurança social (tanto em seu nome como em nome dos/as trabalhadores/as).

Na maioria dos países, o registo dos empregadores e a inscrição dos/as seus/suas trabalhadores/as nas instituições de segurança social é uma obrigação legal que recai nas responsabilidades dos empregadores. Na **Alemanha**, por exemplo, os empregadores devem inscrever o/a seu/sua trabalhador/a no início da relação de trabalho. O registo tem três objetivos:

- informar o sistema de segurança social sobre o emprego;
- documentar os pedidos de indemnização junto das instituições de seguros; e
- identificar mais facilmente as pessoas que não foram corretamente notificadas.

A legislação nacional pode prever mecanismos de salvaguarda para evitar que os empregadores não cumpram a obrigação de se inscreverem nos diferentes regimes de segurança social. Estas salvaguardas podem assumir a forma de uma inscrição obrigatória num fundo de pensões (Finlândia) ou numa instituição pública especial (Suíça). Do mesmo modo, podem existir “certidões de apuramento” para certificar a conformidade dos empregadores com a inscrição dos/as trabalhadores/as e o pagamento das contribuições. Estes certificados podem ser solicitados aquando do pedido de renovação da autorização de atividade (Gâmbia) ou da apresentação de candidaturas para contratos públicos (Brasil e Equador).

Utilizando a mesma categorização explicada no Capítulo 1, secção 1.1 deste módulo, pode-se argumentar que os fatores que determinam a conformidade (ou a falta dela) por parte dos empregadores podem ser caracterizados como internos ou externos. Dentro destas vastas categorias, por vezes é possível distinguir entre fatores de conformidade objetivos ou subjetivos.

A existência de um quadro jurídico abrangente que requer que os empregadores se inscrevam nos diferentes sistemas de segurança social e sigam procedimentos específicos (inscrição e cobrança de contribuições), bem como a existência de autoridades que controlam o cumprimento destas obrigações por parte dos empregadores (serviços de inspeção do trabalho e da segurança social, controlo judicial), representam normalmente fatores externos de conformidade.

Os principais fatores externos que influenciam a conformidade dos empregadores incluem:

- a capacidade da inspeção do trabalho para fazer cumprir os quadros jurídicos e detetar a evasão e a fraude em matéria de contribuições;
- a existência de procedimentos de reclamação e de recurso; e
- a disponibilidade de mecanismos para denunciar os atos ilícitos dos empregadores, incluindo através de queixas anónimas.

Por outro lado, os fatores internos de conformidade estão relacionados com o facto de o quadro jurídico aplicável ser ou não fácil ou difícil de cumprir pelos empregadores e com as consequências (factuais e sentidas) da não-conformidade. A este respeito, é crucial salientar que, para assegurar o cumprimento das obrigações de segurança social, os quadros jurídicos e institucionais devem ser propícios ao cumprimento, o que pode ser alcançado simplificando procedimentos administrativos, estabelecendo mecanismos de “balcão único” e digitalizando o registo e o pagamento de contribuições, entre outros. A existência de estruturas de participação nas empresas, previstas por lei, que associem os

representantes dos trabalhadores à gestão constitui outro fator que influencia o cumprimento das obrigações dos empregadores em matéria de segurança social.

6.1 Assegurar a conformidade com a cobrança de contribuições

A Recomendação n.º 67 especifica que o empregador “deverá ser encarregado da cobrança das contribuições relativas a todas as pessoas por si empregadas e deverá ser autorizado a deduzir dos seus salários, aquando do pagamento dos mesmos, os montantes devidos por essas pessoas” (n.º 18).¹⁵ Tendo em conta a importância crucial da cobrança das contribuições para o funcionamento eficaz dos regimes de segurança social, a maioria dos países introduziu disposições legais que especificam o grau de prioridade do pagamento das contribuições em relação a outras obrigações da entidade patronal, para além dos salários.

Caixa 38. Disposições legais relativas à obrigação do empregador de cobrar contribuições para a segurança social

Em países como a **Albânia, Alemanha, Bulgária, Etiópia, Filipinas, Finlândia, Mongólia, Namíbia, Noruega, Panamá, Peru, Polónia, Portugal, República da Coreia, Suriname** ou **Uganda**, os empregadores são responsáveis pela dedução das contribuições para a segurança social dos salários pagos.

- ▶ Na **República da Coreia**, de acordo com a Lei Nacional do Seguro de Saúde, o empregador deve pagar a parte da contribuição a cargo do/a trabalhador/a segurado/a, deduzindo-a do seu salário com base na remuneração mensal. Nesses casos, o empregador deve informar o/a trabalhador/a do montante deduzido (art. 77.º).
- ▶ No **Peru**, os empregadores são obrigados a reter as contribuições sobre os salários dos/as trabalhadores/as e a entregá-las ao sistema de segurança social, juntamente com as que os referidos empregadores ou empresas devem pagar, pelo prazo estabelecido na regulamentação, no mês seguinte àquele em que o trabalho foi prestado. Se os obrigados não retiverem as contribuições dos/as seus/suas trabalhadores/as, os empregadores responderão pelo respetivo pagamento, sem direito a deduzi-las posteriormente aos/às trabalhadores/as (Decreto-Lei 19990, art. 11.º).
- ▶ No **Uganda**, a Lei do Fundo Nacional de Segurança Social especifica que todos os empregadores contribuintes devem, por cada mês em que paguem salários a um/a trabalhador/a elegível, pagar ao fundo, no prazo de quinze dias após o último dia do mês em que os salários relevantes foram pagos, uma contribuição normal de 15 por cento calculada sobre o total dos salários pagos durante esse mês a esse trabalhador/a (art. 11.º).

Esta obrigação está habitualmente associada à responsabilidade de calcular o montante das contribuições devidas e de o pagar às instituições de segurança social competentes. Na Mongólia, por exemplo, de acordo com o artigo 17.º da Lei da Segurança Social, a obrigação dos empregadores de pagarem contribuições inclui:

- ▶ o dever dos empregadores e das seguradoras de calcularem honesta e corretamente a massa salarial e os rendimentos similares, bem como o prémio que sobre eles incide, e de o pagarem na data devida;
- ▶ a entrega de informações e relatórios relacionados com a imposição e o pagamento de prémios à organização seguradora dentro do prazo estabelecido; e
- ▶ a manutenção de registos primários e contabilísticos relativos ao seguro social, de acordo com os procedimentos estabelecidos, e a elaboração de balanços.

Fonte: Adaptado de OIT 2011, p.142.

¹⁵ Podemos encontrar uma disposição semelhante na Recomendação n.º 69, que afirma que “as contribuições relativas aos/às trabalhadores/as assalariados/as podem ser cobradas de forma adequada pelos seus empregadores” (n.º 80).

Em certos países, os empregadores têm a responsabilidade não só de calcular as contribuições, mas também de pagar efetivamente as prestações de doença e de maternidade em vez das instituições de segurança social em causa (por exemplo, na **Ucrânia** e na **Federação Russa**).

A cobrança das contribuições não deverá constituir um problema de maior, uma vez que pode ser efetuada por débito direto nas contas dos empregadores. O risco de não pagamento das contribuições surge sobretudo quando as empresas entram em falência, caso em que as instituições de segurança social recebem pouco ou nada, ou têm de abdicar de créditos existentes.

6.1.1 Assegurar a conformidade com a obrigação de manter registos das contribuições

A cobrança de contribuições requer a recolha de dados (por exemplo, trabalhadores, tempos de trabalho e salários) e uma contabilidade mínima. De acordo com o parágrafo 19 da Recomendação n.º 67, “a fim de facilitar uma administração eficiente das prestações, deverão ser tomadas as medidas necessárias para manter um registo das contribuições” e “para verificar de forma expedita a presença das eventualidades que terão dado lugar a prestações”.

Em muitos países, tanto os empregadores como as instituições de segurança social são obrigados a manter registos com os dados relativos ao emprego e à segurança social dos trabalhadores. Os dados são frequentemente centralizados para os ramos da segurança social que constituem regimes separados, como o sistema de pensões e o sistema de saúde.

- ▶ Na **Austrália**, a Lei do Trabalho Justo de 2009, com as alterações que lhe foram introduzidas, exige que os empregadores efetuem e mantenham durante sete anos determinados registos dos trabalhadores (salários, horas de trabalho, deduções salariais, contribuições para a reforma, período pago, data de pagamento e fundo) em relação a cada um/a dos/as seus/suas trabalhadores/as.
- ▶ Na **Namíbia**, a Lei da Segurança Social exige que os empregadores mantenham, no formulário prescrito, registos de contribuições relativos a cada trabalhador/a empregado/a. Esses registos e quaisquer outros documentos prescritos relativos ao pagamento de contribuições no seu local de atividade na Namíbia devem ser conservados durante cinco anos e devem estar disponíveis para inspeção a pedido de uma pessoa autorizada ou do/a trabalhador/a em causa (art. 22.º, n.º 2).
- ▶ No **Zimbabué**, de acordo com a Lei n.º 17 da Autoridade Nacional de Segurança Social, os empregadores são responsáveis pela manutenção de registos das contribuições devidas por si e pelos/as seus/suas trabalhadores/as. A Lei prevê igualmente o direito de os/as inspetores/as verificarem qualquer livro, registo, declaração, folha de vencimento, conta ou outro documento relativo ao emprego ou ao pagamento de contribuições (art. 40.º, alínea b)).
- ▶ Nalguns países, a manutenção centralizada dos registos é da responsabilidade das autoridades fiscais. Na **Bulgária**, por exemplo, os empregadores registam os/as trabalhadores/as na direção territorial da Agência Nacional de Receita.

Outros países, como a **Finlândia**, desenvolveram bases de dados online e registos nacionais para centralizar a manutenção de registos (Caixa 39).

Caixa 39. Finlândia: Base de dados de registo de rendimento

Na sequência da promulgação da Lei sobre o Sistema de Informação sobre Rendimentos, foi implementado o Registo de Rendimentos – um sistema nacional de informação sobre rendimentos e salários – em 1 de janeiro de 2019.

Contexto

- ▶ O Sistema de Informação sobre Rendimentos é uma base de dados eletrónica nacional que contém informações sobre os ganhos, rendimentos, contribuições e prestações de cada indivíduo, fornecidas com base na obrigação legal dos pagadores (autoridades relevantes e empregadores) de notificar e fornecer informações. Contém igualmente dados pessoais (identificação e informações de contacto).
- ▶ O Registo de Rendimentos visa simplificar a obrigação de declaração dos empregadores e reduzir a carga administrativa envolvida no processo, substituindo as obrigações de declaração mais comuns (declarações anuais de informação sobre os salários e declarações de imposto autoliquidadas).
- ▶ A lei distingue entre dados obrigatórios apresentados regularmente e dados complementares. Os dados obrigatórios correspondem às declarações anuais de informação recolhidas pela Administração Fiscal, pelas entidades pagadoras de pensões associadas aos rendimentos, pelo Fundo de Emprego e pelas companhias de seguros de acidentes de trabalho antes de 2019. Esta informação deve ser apresentada uma vez por mês e inclui:
 - salários monetários;
 - dados relativos ao pagador, incluindo o tipo de pagador (agregado familiar, empregador temporário, entidade do setor público, empregador estrangeiro, etc.);
 - dados comunicados sobre um titular de rendimentos;
 - dados comunicados sobre a relação de trabalho de um titular de rendimentos; e
 - dados comunicados sobre seguros.

Por outro lado, a comunicação de dados complementares ao Registo de Rendimentos é voluntária para o pagador.

- ▶ Os dados podem ser apresentados através de uma interface, carregando ficheiros no serviço eletrónico do Registo de Rendimentos ou introduzindo a informação num formulário online. As informações só podem ser apresentadas em papel em circunstâncias especiais.
- ▶ A unidade de registo de rendimentos da administração fiscal finlandesa manterá o registo e atuará como autoridade responsável.

Fonte: Finlândia, Administração Fiscal Finlandesa (2021), informações sobre o Registo de Rendimentos.

6.2 Impacto da não conformidade com a cobrança de contribuições pelos empregadores

6.2.1 Ausência de suspensão das prestações

De acordo com as normas internacionais, “uma pessoa não pode ser excluída do benefício das prestações pelo facto de a sua entidade patronal não ter cobrado devidamente as contribuições que lhe dizem respeito”.¹⁶ O artigo 69.º da Convenção n.º 102, que enumera os casos em que as prestações concedidas ao abrigo da Convenção podem ser suspensas, não faz referência à situação de não pagamento das contribuições em nome da pessoa segurada.

Os/As trabalhadores/as não devem ser obrigados/as a recorrer aos tribunais ou à inspeção do trabalho para receberem prestações, mesmo em caso de incumprimento das obrigações por parte dos empregadores. Compete ao Estado adotar todas as medidas necessárias para garantir que essas prestações são concedidas na prática, mesmo quando o empregador não cobra as contribuições. No entanto, não existe uma prática uniforme a este respeito a nível nacional.

- ▶ De acordo com a lei da segurança social, o Instituto **Equatoriano** da Segurança Social (IESS) é obrigado a conceder prestações de doença, maternidade e funeral a todos os segurados que tenham cumprido as condições de elegibilidade estabelecidas no quadro jurídico nacional, mesmo que os seus empregadores estejam em atraso. Tal não prejudica qualquer responsabilidade do empregador que possa surgir. O IESS é igualmente obrigado a conceder às pessoas reformadas prestações de cuidados de saúde nas suas unidades médicas, mesmo que o Estado não esteja em dia com o pagamento da contribuição obrigatória que cobre o custo do seguro coletivo contra a eventualidade de doença das pessoas reformadas.
- ▶ Na **Indonésia**, o artigo 38.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Governamental n.º 44 especifica que, se um/a trabalhador/a assalariado/a sofrer um acidente de trabalho ou uma doença profissional enquanto existirem contribuições pendentes em seu nome até três meses consecutivos, a instituição de segurança social deve prestar cuidados médicos e conceder prestações pecuniárias ao/a trabalhador/a sinistrado/a. Nos casos em que as contribuições não pagas para o regime de acidentes de trabalho e doenças profissionais excedam três meses consecutivos, os empregadores devem conceder prestações diretamente aos/às trabalhadores/as ou aos seus sobreviventes (art. 38.º, n.º 2).
- ▶ A legislação sobre acidentes de trabalho e doenças profissionais nas **Filipinas** não prejudica o direito dos/as trabalhadores/as ou dos seus dependentes a requerer prestações em caso de incumprimento ou de recusa do empregador de pagar ou de remeter as contribuições.
- ▶ Em **Mianmar**, ao abrigo do artigo 69.º da Lei da Segurança Social, os segurados ou os seus sobreviventes têm direito às prestações previstas na Lei da Segurança Social, mesmo se as contribuições não tiverem sido descontadas dos seus salários ou vencimentos.
- ▶ Em contrapartida, na **Bulgária** os pagamentos da segurança social do Estado apenas são efetuados se estiverem preenchidas as duas condições seguintes: o empregador apresenta uma ordem de pagamento comprovando a transferência das contribuições para o seguro e a seguradora confirma o pagamento das contribuições para o seguro social do Estado, o seguro de saúde e o seguro de pensão complementar obrigatório.
- ▶ Da mesma forma, na **Croácia**, o artigo 81.º da Lei Nacional do Seguro de Saúde prevê que, quando a pessoa responsável pelo pagamento das contribuições obrigatórias não efetua os pagamentos correspondentes durante mais de 30 dias, o acesso às prestações de cuidados de saúde é reduzido apenas aos cuidados médicos de emergência. O direito de acesso à totalidade das prestações de cuidados de saúde é restabelecido após o pagamento das contribuições em atraso e dos respetivos juros.

16 Recomendação n.º 69.

Nos países em que não existe garantia de pagamento das prestações em caso de incumprimento do empregador quanto ao pagamento das contribuições, as pessoas podem intentar uma ação sumária nos tribunais por dívida civil para recuperar os montantes devidos. Um caso particular é o da falência do empregador.

- ▶ Na **Suíça**, em caso de falência e de não pagamento das contribuições, um fundo de garantia previsto na lei federal sobre as prestações de velhice, de sobrevivência e de invalidez pagará as prestações mínimas legais.
- ▶ Do mesmo modo, a secção 7 da Diretiva do Conselho, de 20 de outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros da **União Europeia** respeitantes à proteção dos/as trabalhadores/as assalariados/as em caso de insolvência do empregador (80/987/CEE), prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para que o não pagamento das contribuições obrigatórias devidas pelo empregador, antes do início da sua insolvência, às instituições de seguro no âmbito dos regimes legais nacionais de segurança social não prejudique os direitos dos/as trabalhadores/as assalariados/as às prestações dessas instituições de seguro, na medida em que as contribuições dos/as trabalhadores/as assalariados/as tenham sido descontadas na fonte sobre a remuneração paga.

6.2.2 Recuperação de contribuições em atraso

O não pagamento das contribuições por parte dos empregadores não desencadeia necessariamente procedimentos de execução automáticos para cobrar os pagamentos pendentes. Numa primeira fase, não é raro que sejam tomadas medidas para tentar chegar a um acordo com o empregador a fim de facilitar o pagamento integral dos pagamentos em atraso.

- ▶ Na **República da Coreia**, a Corporação Nacional de Seguro de Saúde definiu procedimentos para prever um novo prazo para o pagamento.
- ▶ Em **Santa Lúcia**, é possível celebrar acordos para facilitar o pagamento de dívidas em atraso.
- ▶ Nos **Camarões**, pode ser celebrado um acordo de liquidação e regularizações anuais das contribuições.
- ▶ Na **Gâmbia**, o não pagamento das contribuições deve ser resolvido, em primeiro lugar, por via de mediação e, se esta não der resultados, a questão deve ser submetida aos tribunais para obter reparação legal.
- ▶ Vários países, incluindo **Canadá, Espanha, Itália e Portugal**, implementaram medidas de regularização, que permitem às pessoas que comunicam voluntariamente às autoridades competentes o seu emprego não declarado anteriormente, beneficiar de uma dispensa ou de uma redução das penalizações associadas.

Os procedimentos administrativos iniciados pelas instituições de segurança social para cobrar as contribuições em dívida têm geralmente um carácter executivo e não requerem uma ordem judicial para serem executados.

- ▶ Na **Albânia**, a obrigação de pagar as contribuições constitui uma designação executiva e é executada pelo oficial de justiça.
- ▶ Na **Namíbia**, uma declaração de dívida à segurança social tem o efeito de uma sentença civil.
- ▶ Nas **Filipinas** e em **Madagáscar**, o procedimento administrativo inicial consiste no envio de cartas de advertência formais para convidar os empregadores a pagarem as contribuições em dívida sem penalizações num determinado prazo. Se o pagamento não for efetuado dentro do prazo, são aplicadas penalizações. Em Madagáscar, os procedimentos de cobrança dos pagamentos em atraso incluem uma declaração de que as contribuições serão automaticamente aumentadas numa determinada percentagem e uma multa se o pagamento não for efetuado no prazo de 15 dias.
- ▶ Na **Chéquia**, a Administração Distrital da Segurança Social emite uma decisão de pagamento das contribuições no prazo de 15 dias, caso contrário é aplicada uma penalização.

Por outro lado, os quadros jurídicos também regulam o funcionamento interno das empresas e submetem-nas a regras contabilísticas, que visam associar os representantes do pessoal à direção e partilhar com esses representantes documentação importante, incluindo a financeira. Estes requisitos legais têm também um impacto indireto no cumprimento das obrigações contributivas das empresas em matéria de segurança social, uma vez que as demonstrações financeiras também refletem os montantes pagos às instituições de segurança social e podem ser verificadas pelos organismos de inspeção e pelos representantes do pessoal.

Além disso, há também fatores mais subjetivos no cumprimento das obrigações de segurança social por parte dos empregadores, como a desconfiança no sistema de proteção social, que desempenham um papel importante. Por outras palavras, o cumprimento também resulta do facto de essa avaliação subjetiva dos riscos ser ou não conducente a um comportamento conforme. Tais fatores incluem as vantagens e desvantagens reais e percebidas da inscrição e da contribuição para o sistema de segurança social, bem como a avaliação subjetiva dos empregadores sobre se o incumprimento das obrigações de segurança social vale o risco incorrido (potencial de descoberta de fraude, regime de sanções, etc.) quando comparado com o custo total do cumprimento, incluindo o custo das próprias contribuições e o custo financeiro, mas também em termos de tempo envolvido, quando são observados todos os requisitos e formalidades administrativas relacionados com o registo dos trabalhadores e o pagamento das contribuições (burocracia, declarações múltiplas junto de várias instituições, procedimentos presenciais ou online).

A existência de incentivos, incluindo incentivos financeiros sob a forma de acesso a empréstimos para as MPE que se registam formalmente, representa outro importante fator de promoção do cumprimento.

6.2.3 Penalizações aplicadas aos empregadores

Nalguns países, as sanções impostas aos empregadores são desadequadas e fazem com que seja mais lucrativo para eles pagar multas em lugar de cumprir a lei. Nestes casos, a eficácia e a autoridade da lei são prejudicadas.

Os Estados adotaram soluções diferentes, cujo traço comum é a importância da coima. Nalguns países, procura-se um efeito dissuasor através da aplicação de coimas pesadas.

- ▶ Na **Alemanha**, se o empregador cometer uma falta deliberada, podem ser aplicadas coimas de até 50.000 euros. Outros países instituíram coimas proporcionais às contribuições devidas. Na Lituânia, os empregadores que não pagaram as contribuições na totalidade são obrigadas a pagar uma penalização equivalente ao dobro do montante devido (Lei relativa à Segurança Social do Estado, art. 36.º).
- ▶ Na **Polónia**, o não pagamento ou pagamento insuficiente das contribuições pode ser objeto de coimas de até 100 por cento das contribuições devidas. Na Letónia, a coima é o triplo (Lei relativa à Segurança Social do Estado, art. 16.º, n.º 1). O montante das coimas pode também ser associado e ajustado à evolução do salário mínimo.
- ▶ No **Montenegro**, o artigo 10.º da Lei sobre a Inspeção do Trabalho de 2008 estabelece coimas entre 50 e 200 vezes o salário mínimo para os empregadores que não registaram os/as trabalhadores/as e não pagaram as contribuições para a segurança social. A lei prevê igualmente os montantes mínimos e máximos que podem ser fixados.
- ▶ Na **Albânia**, é aplicada uma coima de 10.000 leks aos empregadores que não inscrevam os/as novos/as trabalhadores/as (106,24 dólares americanos). Na Namíbia, as multas não podem exceder 8.000 dólares namibianos (428,18 dólares americanos) ou uma pena de prisão não superior a dois anos (Lei da Segurança Social, secção 23, parágrafo 2).

Noutros países, em caso de não pagamento das contribuições dentro de prazos fixos, são cobrados juros sobre os pagamentos em atraso com base nas taxas de juro bancárias atuais. Outra prática para dissuadir a não conformidade com o pagamento atempado das contribuições consiste em impor uma taxa de juro fixa estabelecida por lei. As taxas de juro diárias para o pagamento de contribuições em atraso variam entre 0,5 por cento na **Lituânia** e 20 por cento na **Namíbia**.

Muitas vezes, a lei prevê condições mais detalhadas para o cálculo da penalização.

- ▶ Na **República Bolivariana da Venezuela**, é aplicada uma penalização, ao abrigo dos artigos 86.º e 88.º da Lei da Segurança Social, pelo pagamento em atraso, considerado infração grave, expressa em 100 unidades fiscais, cujo valor é ajustado no momento da infração.
- ▶ Noutros países, podem ser aplicadas duas penalizações em simultâneo.
- ▶ O Código da República da **Bielorrússia** sobre as infrações administrativas, de 21 de abril de 2003, impõe uma coima por cada dia de atraso no pagamento de 1/360 da taxa de refinanciamento do banco nacional na data em que as contribuições eram devidas. Além disso, o não pagamento ou o pagamento parcial das contribuições é punível com uma coima de 20 por cento do montante devido.

Nos países em que a cobrança das contribuições sociais é da responsabilidade das autoridades fiscais, como **Bósnia-Herzegovina**, **Bulgária**, **Croácia**, **Estados Unidos**, **Hungria**, **Noruega** ou **República da Moldávia**, os processos de recuperação de pagamentos pendentes são efetuados de acordo com a legislação fiscal local. As autoridades tributárias podem promover a cobrança coerciva dos pagamentos pendentes através, por exemplo, da penhora de contas bancárias e dos bens da empresa e podem proceder à venda em leilão dos ativos. O mesmo sucede frequentemente nos países em que a cobrança das contribuições é da competência das instituições de segurança social.

- ▶ Nas **Filipinas**, o artigo 47.º da Lei relativa à Indemnização dos Trabalhadores prevê que podem ser emitidos mandados escritos para confiscar e vender em leilão as propriedades dos empregadores que não pagam as contribuições. O produto do leilão é deduzido para despesas de confisco e leilão e para o pagamento de contribuições pendentes e pagamentos adicionais. Qualquer remanescente é imediatamente devolvido ao empregador e, se este não o reclamar no prazo de cinco anos, passa a ser propriedade do Fundo.
- ▶ Na **Tailândia**, o artigo 80.º, n.º 4 da Lei da Segurança Social de 1990, com as alterações que lhe foram introduzidas, estabelece que os bens de um empregador podem ser apreendidos por ordem do Secretário-Geral do Serviço da Segurança Social quando os empregadores não pagam as contribuições ou não pagam o seu montante total.
- ▶ Na **Hungria**, uma das medidas à disposição da Administração de Controlo Fiscal e Financeiro para cobrar os pagamentos em atraso é o encerramento temporário da empresa (Lei XCII de 2003 sobre a ordem de tributação).

Com esta classificação, o módulo procura ilustrar um fenómeno bastante complexo em que coexistem fatores internos e externos de conformidade. Quando se reforçam mutuamente, a conformidade é favorecida, mas quando não se reforçam e atuam em detrimento uns dos outros, favorecem a não-conformidade. Por conseguinte, a não-conformidade por parte dos empregadores pode resultar de uma combinação de fatores, incluindo a sua capacidade administrativa e financeira limitada, em especial no caso das MPE, os elevados custos monetários e não monetários da conformidade (OIT, 2013), a falta de incentivos e a limitada capacidade de execução.

Embora os regimes contributivos nos países desenvolvidos tenham atingido níveis elevados de cobertura, as transformações do mercado de trabalho resultantes da globalização e da digitalização colocam desafios à conformidade e à aplicação dos quadros jurídicos. A evolução das TIC, por exemplo, aumentou a prevalência de formas de trabalho atípicas, que oferecem um leque de oportunidades e benefícios tanto para as empresas como para os/as trabalhadores/as, incluindo regimes de trabalho flexíveis.¹⁷ No entanto, estas novas formas de emprego, incluindo o trabalho em plataformas digitais, apresentam inúmeros desafios, uma vez que implicam uma maior volatilidade dos rendimentos, uma menor segurança no emprego e nos salários e um acesso limitado à proteção social (OIT, 2024, 2016; Rokicka et al. 2016).

A este respeito, de acordo com o relatório da OIT *World Employment and Social Outlook*, entre 20.000 trabalhadores/as de plataformas inquiridos/as em 100 países, menos 20 por cento dos inquiridos que trabalham em plataformas online baseadas na Internet declararam estar cobertos por prestações por acidente de trabalho e doenças profissionais, desemprego e invalidez ou pensões de velhice (OIT, 2021e).

Além disso, em contextos em que os quadros jurídicos não estão adaptados para refletir estas transformações do mercado de trabalho e garantir a cobertura dos/as trabalhadores/as em todas as formas de emprego, podem surgir lacunas relativas à natureza da relação de trabalho, deixando os/as trabalhadores/as insuficientemente protegidos/as e afetando os seus futuros direitos à segurança social. É o caso do falso trabalho independente, que ocorre quando os empregadores classificam deliberadamente os/as seus/suas trabalhadores/as como independentes, a fim de evitar a regulamentação do emprego e da segurança social, as obrigações fiscais e a representação dos trabalhadores e transferem esses riscos para os/as trabalhadores/as, a fim de obterem uma vantagem competitiva (OIT e OCDE, 2020).

17 As modalidades de trabalho flexível incluem o emprego temporário, o trabalho a tempo parcial e o trabalho à tarefa; o trabalho temporário e outras relações de trabalho multipartidárias; o emprego disfarçado; e o trabalho por conta própria dependente (OIT, 2019b).



► 7. Conformidade na perspectiva das pessoas protegidas

A conformidade com os quadros jurídicos da segurança social significa também que as pessoas protegidas, enquanto titulares de direitos, devem igualmente cumprir os respetivos deveres e obrigações. Os/As trabalhadores/as por conta de outrem e os/as trabalhadores/as independentes devem cumprir a sua obrigação de se inscreverem e contribuírem para a segurança social; os pedidos não devem ser fraudulentos e as contingências não devem ter sido causadas por uma infração penal ou por um comportamento doloso da pessoa protegida; os/as beneficiários/as devem observar as regras de conduta prescritas pelo quadro jurídico durante o período de pagamento das prestações (ou seja, devem cumprir as regras destinadas a verificar a ocorrência ou a continuação da contingência); os/as trabalhadores/as devem abster-se, nas condições prescritas, de exercer um trabalho remunerado durante o pagamento das prestações; os/as trabalhadores/as devem permanecer no país de residência habitual e não receber outra prestação pela mesma contingência; e, em caso de subsídio de desemprego, os/as trabalhadores/as devem utilizar os serviços de emprego colocados à sua disposição.

Na maioria dos casos, o cumprimento pelos/as trabalhadores/as depende do cumprimento pelos seus empregadores, uma vez que a lei geralmente impõe aos empregadores a obrigação de inscrever os/as trabalhadores/as e de transferir as contribuições para a segurança social, tanto dos empregadores como dos trabalhadores, para a autoridade responsável pela cobrança das contribuições. Por conseguinte, em caso de incumprimento das obrigações de registo, inscrição e contribuição para a segurança social, a responsabilidade principal recai geralmente sobre os empregadores e a maioria dos quadros legais nacionais considera esse incumprimento como uma infração administrativa e penal.

7.1 Fatores internos de conformidade

7.1.1 Conhecimentos sobre a segurança social e a sua importância

Tal como descrito no Capítulo 1, secção 1.1, para que as partes interessadas cumpram as suas obrigações nacionais e internacionais, têm de compreender o quadro jurídico que lhes é aplicável. Por conseguinte, a informação relativa aos direitos e obrigações em matéria de segurança social, bem como às suas fontes, deve estar disponível para empregadores, trabalhadores e intervenientes não estatais. O conhecimento dos regimes de segurança social existentes, as condições de elegibilidade relevantes, as prestações e as formalidades administrativas necessárias para aceder a esses regimes são cruciais para que as pessoas protegidas exerçam os seus direitos e compreendam o valor da proteção social.

Os governos sob a responsabilidade geral do Estado, bem como as instituições de segurança social que administram as diferentes componentes do sistema de proteção social, são conjuntamente responsáveis por garantir que as partes interessadas estão plenamente conscientes das suas obrigações em matéria de segurança social.

Caixa 40. França: Enquadramento do trabalho não declarado**Trabalhadores/as vítimas de trabalho não declarado**

Em primeiro lugar, em caso de cessação do contrato de trabalho e qualquer que seja o motivo da cessação (despedimento, demissão ou cessação convencional), o/a trabalhador/a tem direito a uma compensação igual a, pelo menos, seis meses de salário (as convenções coletivas podem prever condições mais favoráveis). Esta compensação é devida independentemente do tempo de serviço.

Na sequência do acórdão do Tribunal de Cassação de 6 de fevereiro de 2013, um/a trabalhador/a despedido/a (e anteriormente empregado/a sem ter sido declarado/a) pode acumular a compensação por trabalho não declarado com a indemnização devida (indemnização por despedimento, indemnização por pré-aviso, férias pagas, etc.).

Além disso, em caso de acidente de trabalho ou doença profissional, o/a trabalhador/a recebe as prestações de segurança social correspondentes, que devem ser reembolsadas pelo empregador.

Se o beneficiário do subsídio de desemprego aceitar um trabalho não declarado, terá de reembolsar o subsídio de desemprego recebido. Uma sanção adicional é a eliminação da pessoa em causa do registo dos serviços de emprego.

O mesmo se aplica ao seguro de saúde e às prestações familiares recebidas, que podem ter de ser reembolsadas.

Fonte: França, Ministério do Trabalho, do Emprego e da Inserção.

7.1.2 Receio de retaliação

Mesmo quando as pessoas protegidas estão bem cientes das implicações do incumprimento das regras que regem os regimes contributivos e de como isso afeta os seus direitos atuais e futuros à segurança social, podem não estar dispostas a apresentar uma queixa contra o seu empregador por receio de serem despedidas. Uma forma de incentivar as pessoas a denunciar irregularidades é implementar a proteção dos denunciantes contra retaliações, punições desproporcionadas, tratamento injusto e outros desafios (OIT, 2019b).

Atendendo a que os trabalhadores são normalmente a parte fraca na relação laboral e, como tal, podem ter relutância em denunciar empregadores em não-conformidade, alguns países introduziram proteção jurídica para as pessoas que denunciam suspeitas de irregularidades, como violações dos direitos fundamentais, evasão fiscal, existência de trabalho não declarado e outras condutas graves.

A fim de proteger eficazmente as pessoas contra a retaliação dos seus empregadores – como o despedimento, a suspensão ou a não renovação de contratos, a coação e a intimidação, os mecanismos de denúncia devem permitir a apresentação confidencial e anónima. Estes mecanismos consistem normalmente em “linhas diretas”, portais de queixas e caixas de correio online dedicadas exclusivamente à recolha de informações sobre potenciais casos de fraude à segurança social (Caixa 41). Tal como referido num relatório da OIT, as “linhas diretas” permitem que as pessoas manifestem várias preocupações, incluindo as relacionadas com o falso trabalho independente; no entanto, são raros os mecanismos de denúncia dedicados a este tipo de fraude (OIT, 2017a).

Caixa 41. Abordagens nacionais para facilitar ou incentivar as reclamações

- **Suécia.** Foi introduzida uma proteção especial para os denunciadores de irregularidades graves cometidas pelos seus empregadores. Desde janeiro de 2017, os/as trabalhadores/as estão legalmente protegidos/as contra represálias.
- **Espanha.** Qualquer pessoa que tenha conhecimento de uma ação ou omissão do empregador que constitua potencialmente uma infração às suas obrigações legais em matéria de condições de trabalho, SST, segurança social, etc., pode apresentar uma denúncia online à Inspeção do Trabalho e da Segurança Social. As denúncias anónimas não são consideradas.
- **Estados Unidos.** O Código da Autoridade Tributária (*Internal Revenue Code*) prevê prémios financeiros para incentivar as pessoas que suspeitem ou detetem pagamentos insuficientes de impostos ou violações das leis da Autoridade Tributária (*Internal Revenue Service* – IRS) no seu local de trabalho e forneçam informações credíveis ao Gabinete de Denúncias do IRS.

Fontes: Suécia, *The Whistleblowing Act*; Espanha, Ministerio de Trabajo y Economía Social, “[Buzón de la inspección de trabajo y seguridad social](#)”; e Estados Unidos, *Internal Revenue Service*, “[Whistleblower – Informant Award](#)”, 2021.

Por conseguinte, garantir que as pessoas protegidas estão bem informadas sobre os seus direitos e obrigações por parte das instituições de segurança social, confiam no sistema de segurança social, compreendem as vantagens de estarem protegidas e não receiam as consequências de pedir aos seus empregadores que cumpram a lei são condições prévias para garantir o cumprimento do quadro jurídico da proteção social.

7.1.3. Assegurar a conformidade: o caso desafiante do trabalho independente

A conformidade na perspetiva das pessoas protegidas inclui também o caso do trabalho independente, que coloca vários desafios em termos de cumprimento das obrigações de segurança social e também, de um modo mais geral, dos quadros do direito do trabalho. Estes desafios estão relacionados com a questão de saber se o trabalho independente é genuíno ou constitui uma forma disfarçada de relação de trabalho destinada a fugir às obrigações contributivas da proteção social, bem como com a forma como o trabalho independente é abrangido pela legislação nacional de proteção social.

Nos últimos anos, vários países, sobretudo na Europa, adotaram uma série de medidas para melhor identificar as relações laborais dissimuladas (ver Caixa 42).

Consoante a legislação nacional, a participação dos/as verdadeiros/as trabalhadores/as independentes nos regimes contributivos pode assumir várias formas:

- os/as trabalhadores/as independentes podem estar sujeitos à cobertura obrigatória e ter de pagar as contribuições combinadas do trabalhador e do empregador; nalguns casos, a legislação prevê subsídios públicos ou taxas de contribuição reduzidas para todas as categorias ou categorias específicas de trabalhadores independentes (frequentemente os/as que trabalham na agricultura);
- embora obrigatoriamente cobertos, os/as trabalhadores/as independentes podem frequentemente ser abrangidos por regimes especiais destinados a simplificar as contribuições e os mecanismos de pagamento de impostos, muitas vezes combinando-os (monotributo);
- os/as trabalhadores/as independentes podem ter direito à segurança social, mas numa base voluntária;
- os/as trabalhadores/as independentes podem ser excluídos/as da participação. Em vários países, sobretudo nos países em desenvolvimento, o âmbito de aplicação da legislação laboral e de segurança social é frequentemente limitado aos/as trabalhadores/as assalariados/as. Os/As trabalhadores/as independentes podem, no entanto, beneficiar de proteção, mas apenas em relação a certos riscos cobertos pelo sistema de proteção social (como a velhice, por exemplo), e ser excluídos de outros, nomeadamente os que preveem prestações de curta duração (prestações pecuniárias de doença, de desemprego e de acidentes de trabalho e doenças profissionais).

Caixa 42. Medidas para identificar o trabalho independente dissimulado

Para fazer face à crescente prevalência do falso trabalho independente, alguns países, nomeadamente os desenvolvidos, adotaram várias medidas. Contam-se entre elas as seguintes.

- ▶ Uma abordagem consiste em definir um estatuto híbrido ou uma categoria jurídica de trabalho independente dissimulado na legislação nacional. A Bélgica, a Chéquia, a Eslováquia, a Grécia, a Irlanda, Malta, Portugal e o Reino Unido aplicaram medidas deste tipo.
- ▶ Do mesmo modo, alguns países alteraram os seus quadros legais para reduzir as ambiguidades e as zonas cinzentas entre o trabalho assalariado, o trabalho independente e o trabalho por conta própria dependente.
- ▶ Uma outra abordagem consiste em reforçar o papel dos tribunais na reclassificação da natureza da relação contratual, passando de uma prestação de serviços para um emprego assalariado. É o caso, nomeadamente, do trabalho em plataformas digitais, como os transportes, as entregas e outros serviços.
- ▶ Outros países procuraram facilitar a transição do falso trabalho independente para o emprego por conta de outrem legal. Em Itália, por exemplo, esta medida foi tomada através da redução ou da isenção de sanções administrativas e financeiras, sob reserva da celebração de um contrato escrito e do compromisso do empregador de pagar as indemnizações pendentes.
- ▶ Por último, alguns países alargaram as competências dos/as inspetores/as do trabalho e da segurança social para identificar e sancionar o trabalho independente dissimulado, incluindo as empresas de plataformas digitais. Na Eslovénia e na Polónia, a função de inspeção do trabalho realiza inspeções específicas para verificar as condições de emprego, incluindo a natureza da relação contratual, nas plataformas digitais (Williams e Puts, 2019).



Trabalhadora na República Unida da Tanzânia © OIT / M. Crozet

Em função das características dos regimes contributivos, os/as verdadeiros/as trabalhadores/as independentes são responsáveis pelo seu registo e inscrição nos regimes de segurança social pertinentes, pelo cálculo e pagamento das contribuições e pela execução das tarefas administrativas que, normalmente, são da competência dos empregadores. Assim, a vontade e a capacidade de cumprimento dos/as trabalhadores/as independentes são também influenciadas pelos fatores internos e externos de conformidade relevantes para os empregadores, tal como referido no Capítulo 6.

Caixa 43. Medidas para enfrentar o desafio do falso trabalho independente

As medidas que se seguem podem ajudar a identificar a não-conformidade e a promover a conformidade com os quadros jurídicos nacionais de proteção social em caso de trabalho independente dissimulado.

- ▶ Verificar se o/a trabalhador/a independente está devidamente registado/a como tal ou como contratante independente (caso contrário, a legislação prevê frequentemente a perda da presunção do estatuto de não assalariado).
- ▶ Estabelecer um procedimento que permita aos/às trabalhadores/as independentes solicitarem às instituições de segurança social uma isenção das obrigações contributivas para uma situação específica.
- ▶ Assegurar que os/as trabalhadores/as independentes têm a possibilidade de organizar o seu trabalho de forma autónoma (nomeadamente no que diz respeito ao horário de trabalho e à utilização do seu próprio equipamento para realizar o seu trabalho (equipamento informático, software, veículo, etc.)).
- ▶ Verificar a existência de especificações e expectativas para a tarefa e o respetivo objetivo (uma definição imprecisa ou mesmo a ausência de uma especificação pode contribuir para a caracterização de trabalho independente dissimulado).
- ▶ Verificar a existência de um orçamento, de uma nota de encomenda ou de uma fatura relativa aos serviços prestados pelo contratante.
- ▶ Determinar se o/a trabalhador/a independente é tratado/a como trabalhador/a por conta de outrem no exercício da sua atividade (cartões de visita e emails profissionais em nome da empresa, posto permanente na empresa, funções organizacionais ou hierárquicas na estrutura, etc.).
- ▶ Verificar a correspondência entre a empresa cliente e o/a trabalhador/a independente, incluindo as trocas de mensagens eletrónicas, a existência de instruções vinculativas ou perentórias, etc.
- ▶ Verificar o controlo disciplinar das tarefas executadas pelo prestador de serviços independente.
- ▶ Determinar se o prestador de serviços pode determinar livremente os seus dias de folga (independentemente dos requisitos organizacionais do cliente).
- ▶ Verificar a base de dados do cliente (em situações de cliente único, a presunção de não ser assalariado é muito reduzida, o que aumenta consideravelmente o risco de a relação contratual ser reclassificada como contrato de trabalho).
- ▶ Verificar o número de clientes para os quais o/a trabalhador/a independente presta serviços.

Fonte: Autores.

7.2 Fatores externos de conformidade

7.2.1 Penalizações por incumprimento dos/as beneficiários/as

De acordo com os princípios estabelecidos na legislação nacional, as prestações recebidas indevidamente podem ser reembolsadas, mesmo que tenham sido pagas devido a um erro cometido pelas instituições da segurança social. Neste último caso, podem ser concedidas facilidades de reembolso.

- ▶ Na **Nova Zelândia**, os pagamentos de prestações em excesso são reembolsados, geralmente através de reembolsos semanais até à liquidação da dívida. Quando as prestações indevidamente recebidas resultam de uma falsa declaração do beneficiário, o seu reembolso é acompanhado de um vasto leque de sanções em termos de coimas e penas de prisão.
- ▶ Na **Tailândia**, os benefícios recebidos indevidamente são puníveis com uma pena de prisão não superior a três anos ou uma coima.
- ▶ Na **República Árabe da Síria**, o artigo 109.º, n.º 1, da Lei do Seguro Social prevê uma pena de um mês de prisão e uma coima não inferior a 15.000 libras (320 dólares) se forem prestadas declarações falsas para obter uma indemnização ou pensão da instituição da segurança social.
- ▶ Nas **Filipinas**, a fraude, o conluio, a falsificação, a deturpação de factos ou qualquer outro tipo de anomalia são punidos com uma multa não inferior a 500 pesos filipinos (PHP) e não superior a 5.000 PHP (entre 8,98 e 89,83 dólares) e com uma pena de prisão não inferior a seis meses ou superior a um ano, conforme decretado pelo tribunal.

Nalguns países, o recebimento indevido de benefícios sob certas condições, na maioria das vezes relacionadas com a gravidade da infração, é considerado crime.

- ▶ Nos **Países Baixos**, para além da recuperação da prestação paga indevidamente, é aplicada uma coima administrativa. Se o montante da prestação paga indevidamente for superior a 10.000 euros, a questão é remetida para o Ministério Público, que decide se deve ser instaurado um processo penal.

Noutros países, o recebimento indevido de prestações é considerado crime e não está associado a qualquer condição.

- ▶ No **Benim**, a secção 140 do Código da Segurança Social estabelece que o recebimento indevido de prestações é qualificado como fraude nos termos do Código Penal.
- ▶ No **Canadá**, ao abrigo da subsecção 44, n.º 1, da Lei da Segurança dos Idosos, a apropriação indevida de fundos é uma infração prevista no Código Penal. Estão a ser realizados debates para reforçar a repressão contra a fraude. Poderão ser impostas penalizações administrativas às pessoas que tenham sido consideradas culpadas de falsas declarações com conhecimento de causa; prevê-se a entrada em vigor destas disposições num futuro próximo.
- ▶ No **Canadá**, as disposições punitivas constituem uma medida dissuasiva destinada a proteger a integridade dos programas e garantirão, em última análise, que os/as pensionistas recebem as prestações a que têm direito.

► 8. Referências e outras orientações (diretrizes, cursos online, etc.)

- [*ILO training package on inspection of labour conditions on board fishing vessels*](#)
- [*Diretrizes da AISS sobre Boa Governança*](#)
- [*Diretrizes da AISS sobre a Cobrança e o Cumprimento das Contribuições*](#)
- [*Orientações da AISS sobre Erros, Evasão e Fraude nos Sistemas de Segurança Social*](#)
- [*Labour inspection and other compliance mechanisms in the domestic work sector Introductory guide.*](#)

A OIT desenvolveu recursos práticos para apoiar os países na implementação de medidas de inspeção e aplicação da legislação laboral adaptadas às particularidades dos diferentes setores económicos e profissões (ver figura 7).

► Figura 7. Recursos relevantes



[*Labour inspection
in domestic work*](#)



[*Conducting Labour
Inspections
on Construction:
A guide for labour
inspectors*](#)



[*A guide on Labour
Inspection intervention
in the informal economy:
A participatory method*](#)



[*ILO training package
on inspection of labour
conditions on board
fishing vessels*](#)



► 9. Bibliografia

- ACFE. 2018. *Report to the Nations: 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*.
- AISS. 2019a. [ISSA Guidelines on Contribution Collection and Compliance](#).
- . 2019b. [ISSA Guidelines on Error, Evasion and Fraud in Social Security Systems](#).
- . 2019c. [ISSA Guidelines on Good Governance](#).
- . 2019d. [ISSA Guidelines on Service Quality](#).
- . 2020a. [Integrated Management Model for Monitoring Evasion, Under-Declaration and Complaints: Error, Evasion and Fraud](#).
- . 2020b. [Meu INSS: A Success Story in the Digital Transformation Policy of the Brazilian State](#).
- Bailey, Clive, e John A. Turner. 2001. *Strategies to Reduce Contribution Evasion in Social Security Financing*. World Development 29 (2): 385–393.
- Bassett, Lucy, et al. 2012. [Rules, Roles, and Controls: Governance in Social Protection with an Application to Social Assistance](#). Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1206.
- Bronwen Morgan e Karen Yeung. 2007. *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge University Press.
- Colômbia, Ministerio de Salud y de Protección Social. n.d. [Cultura de la Seguridad Social](#).
- Fenwick, Colin, et al. 2007. [Labour and Labour-Related Laws in Micro and Small Enterprises: Innovative Regulatory Approaches](#). SEED Working Paper No. 81, (Genebra, OIT).
- Gunningham, N. 2010. "Enforcement and Compliance Strategies". Em *The Oxford Handbook of Regulation*, editado por Robert Baldwin et al., 120-145. Oxford University Press.
- Howe, John, et al. 2014. *The Transformation of Enforcement of Employment Standards in Australia: A Review of the FWO's Activities from 2006–2012*. Universidade de Melbourne.
- ISSA e Estados Unidos, Administração da Segurança Social (SSA). Multiple years. [Social Security Programs Throughout the World](#).
- Kenyon, Thomas. 2007. *A Framework for Thinking about Enterprise Formalization Policies in Developing Countries*. Policy Research Working Paper 4235. Banco Mundial.
- OIT e OCDE. 2020. [Ensuring Better Social Protection for Self-Employed Workers](#). Documento preparado para a 2.ª reunião do Grupo de Trabalho sobre o Emprego do G20 sob a presidência da Arábia Saudita, 8 de abril.
- OIT. 2006. *Relatório Geral*. ILC.95/III/1B.
- . 2010a. [Labour Inspection: What It Is and What It Does. A Guide for Employers](#).
- . 2010b. *Labour Inspection: What It Is and What It Does. A Guide for Workers*.
- . 2011. [Relatório Geral](#). ILC.100/III/1B.
- . 2013. [The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide Supporting Transitions to Formality](#).
- . 2015a. [Labour Inspection and Other Compliance Mechanisms in the Domestic Work Sector: Introductory Guide](#).
- . 2015b. *Promoting Workplace Compliance including in Global Supply Chains: The Role of Economic and Social Councils and Similar Social Dialogue Institutions*.
- . 2016. [Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects](#).
- . 2017a. [Diagnostic Report on Bogus Self-Employment in Greece and Recommendations for Reforms](#).

- , 2017b. [*ILO Approach to Strategic Compliance Planning for Labour Inspectorates*](#).
 - , 2017c. *Relatório Geral*. ILC.106/III/1B.
 - , 2017d. [*World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*](#).
 - , 2018a. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture* (third edition).
 - , 2018b. [*Segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay*](#).
 - , 2019a. *Law and Practices on Protecting Whistle-Blowers in the Public and Financial Services Sectors*.
 - , 2019b. [*Non-Standard Forms of Employment*](#).
 - , 2019c. *Relatório Geral*. ILC.108/III/B.
 - , 2020a. *Guide on Labour Inspection and Social Security*.
 - , 2020b. [*ILO Training Package on Inspection of Labour Conditions on Board Fishing Vessels*](#).
 - , 2021a. [*Complaint and Appeals Mechanisms: Protecting the Right to Social Security*](#). Social Protection Spotlight.
 - , 2021b. [*Enterprise Formalization: Tailored Registration, Tax and Social Security Requirements for MSEs*](#). Thematic Brief 3/2021.
 - , 2021c. [*Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*](#).
 - , 2021d. [*Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 \(No. 189\)*](#).
 - , 2021e. [*World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work*](#).
 - , 2024. [*World Employment and Social Outlook: Trends 2024. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, 2024*](#).
- OIT, a publicar. *Social Protection Legal Drafting Guide*.
- ONU/DESA e OIT. 2020. [*Global Research on Governance and Social Protection*](#). Background report for this module.
- ONU/OHCHR, 2020. *Policy Guidelines for Inclusive Sustainable Development Goals: Foundations*.
- Parlamento Europeu. 2009. *Diretiva 2009/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, que estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de nacionais de países terceiros em situação irregular*.
- Rokicka, Magdalena, et al. 2016. *The Short-Term Economic Consequences of Insecure Labour Market Positions in EU-28*. EXCETO o Documento de Trabalho n.º 10. Universidade de Tallinn.
- Schrank, Andrew, e Michael Piore. 2007. [*Norms, Regulations, and Labor Standards in Central America*](#). Estudios y Perspectivas 77. Organização das Nações Unidas.
- Williams, C. 2016. *Developing a Holistic Approach for Tackling Undeclared Work A learning resource from the Seminar of the European Platform Tackling Undeclared Work, Brussels, 2 December*.
- Williams, Colin e Elbereth Puts. 2019. *Tackling undeclared work in the collaborative economy and bogus self-employment, data exchange and data protection, and cross-border sanctions*. Plataforma europeia contra o trabalho não declarado – Inquérito Anual às Plataformas 2019.

Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem

Módulo n.º 3: Conformidade e aplicação dos quadros jurídicos

Este módulo de aprendizagem faz parte de uma série de documentos de trabalho “Governança dos sistemas de proteção social: um percurso de aprendizagem”, desenvolvido no quadro do projeto “*Achieving SDGs and ending poverty through Universal Social Protection*”, implementado de janeiro de 2019 a junho de 2021 no âmbito do subfundo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável do Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Paz e o Desenvolvimento (UNPDF). O projeto é implementado conjuntamente pela Divisão para o Desenvolvimento Social Inclusivo do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (UN DESA) e pelo Departamento de Proteção Social Universal (SOCPRO) da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no âmbito do Programa Mundial de Pisos de Proteção Social e como parte da campanha global para a Proteção Social Universal (USP 2030). O projeto seguiu uma estratégia dupla. Em dois países beneficiários, o Paquistão e o Camboja, os escritórios da OIT prestaram apoio técnico para reforçar as capacidades das instituições e dos profissionais em diferentes aspetos identificados como críticos na governação da segurança social. Simultaneamente, a nível global, o projeto desenvolveu uma base de conhecimentos de boas práticas e módulos de aprendizagem para melhor apoiar os decisores políticos na sua capacidade de tomar decisões estratégicas no domínio da proteção social. O projeto tentou, assim, destacar de forma prática os principais motores de diferentes componentes operacionais inerentes a todos os sistemas, começando com três temas centrais:

- **Coordenação**
- **Tecnologias de informação e comunicação e dados**
- **Conformidade e aplicação dos quadros jurídicos**

Edição portuguesa financiada por:



REPÚBLICA
PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia
e Planeamento

MINISTÉRIO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

ilo.org

Organização Internacional de Trabalho
Route des Morillons 4
1211 Genebra 22
Suíça