



Organização
Internacional
do Trabalho



▶ **Ultrapassando as barreiras no acesso à segurança social contributiva dos trabalhadores por conta própria em Moçambique**

Estudo encomendado pela Organização Internacional do Trabalho a pedido do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)

Ficha Técnica:

Título:

Ultrapassando as barreiras no acesso à segurança social contributiva dos trabalhadores por conta própria em Moçambique

Autores:

Ruth Castel-Branco (Southern Centre for Inequality Studies,
Universidade de Witwatersrand)
Lóide da Graça Sambo (Centro de Estudos Estratégicos e
Internacionais, Universidade Joaquim Chissano)

Coordenação:

Rubén Vicente Andrés (Gestor do Programa de Protecção Social, OIT)
Denise Monteiro (Oficial Técnica de Protecção Social, OIT)

Layout:

Daniela Cristofori / Designeid.com

Cover photo: © UNICEF Mozambique/2012/Mark Lehn

Maputo

Novembro 2020



Organização
Internacional
do Trabalho



▶ Índice

Sumário executivo	3
Introdução	7
▶ O mercado de trabalho e o perfil de informalidade	10
▶ O quadro legal e institucional da segurança social	12
Os pilares da segurança social	12
Os benefícios do subsistema da SSO para os TCP	13
A cobertura do subsistema da SSO para os TCP	14
▶ A relevância da segurança social contributiva para os TCP	16
Os trabalhadores domésticos são TCP?	16
▶ As barreiras no acesso à segurança social contributiva	18
O fraco acesso à informação fidedigna	19
Procedimentos administrativos ineficazes e ineficientes	20
A falta de capacidade contributiva	21
▶ Estratégias para ultrapassar as barreiras no acesso	23
O risco da morosidade nos processos administrativos: o PASD-PE COVID-19	23
Estratégias para melhorar a disseminação de informação ao público	24
Estratégias para reforçar a comunicação com os TCP segurados	26
Estratégias para tornar os processos administrativos eficazes e eficientes	27
Estratégias para reduzir o custo das contribuições	27
Sumário das experiências internacionais	29
Recomendações	31
Fontes	32

► Lista de figuras

1	A dupla estratégia de expansão da segurança social, R202 da OIT	7
2	A distribuição dos TCP em Moçambique e no INSS	8
3	A população economicamente activa segundo o processo laboral, 2017	11
4	A divisão sexual do trabalho no processo laboral, 2017	11
5	Tipologia de atividades na economia informal	11
6	Tipo e nível de benefícios através do INSS, 2020	13
7	Número de contribuintes à segurança social contributiva	14
8	Acesso dos TCP aos subsistemas das SSO e SSB	15
9	Tipo de benefício usufruído pelos TCP, 2015-2020	15
10	A relevância da segurança social contributiva para os TCP, 2020	17
11	Fontes de apoio durante momentos de crise, 2020	17
12	Propostas de medidas para mitigar o impacto do estado de emergência	17
13	As barreiras no acesso à segurança social contributiva, 2020	18
14	Consumo mensal per capita (em MT, por quintil, 2014-15)	22
15	Acesso a meios de comunicação em Moçambique, 2017	26
16	Exemplo do simulador implementado pelo governo de Portugal	27

► Acrónimos

AEIMO	Associação da Economia Informal de Moçambique
AMOPSI	Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal
API	Interface de Programação de Aplicativo
ATM	Caixa Eletrónica
BI	Bilhete de Identidade
ENSSB	Estratégia Nacional de Segurança Social Básica
ENSSO	Estratégia Nacional de Segurança Social Obrigatória
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INE	Instituto Nacional de Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MITESS	Ministério do Trabalho e Segurança Social
MT	Meticais
NUIT	Número Único de Identificação Tributária
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
PQG	Programa Quinquenal do Governo
RdM	República de Moçambique
SINED	Sindicato Nacional de Empregados Domésticos
SMS	Serviço de Mensagens Curtas
SSB	Segurança Social Básica
SSC	Segurança Social Complementar
SSO	Segurança Social Obrigatória
TCP	Trabalhador por Conta Própria
TCO	Trabalhador por Conta de Outrem
USSD	Dados de Serviços Suplementares não Estruturados



► Sumário Executivo

Em Moçambique, a segurança social é um direito para todos os cidadãos. Porém, menos de um décimo dos moçambicanos tem acesso ao mesmo, quer através do subsistema da Segurança Social Obrigatória (SSO), quer através do subsistema da Segurança Social Básica (SSB). Por um lado, apenas 12 por cento da população economicamente activa obtém o seu rendimento de um emprego formal.

88%

da população têm o seu rendimento de um emprego informal que corresponde a 6.508.562 trabalhadores

O remanescente – que corresponde a aproximadamente 6,5 milhões trabalhadores – entrega a vida a uma multiplicidade de actividades na economia informal. A grande maioria destes não está vinculada ao subsistema da SSO. Por outro lado, as alocações orçamentais ao subsistema da SSB são insuficientes para garantir uma cobertura adequada.

De modo a reverter este cenário, o Governo da República de Moçambique (RdM) criou a possibilidade de integração dos trabalhadores por conta própria (TCP) no regime da segurança social contributiva gerido pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS). Apesar dos índices de inscrição terem superado as metas previstas no Programa Quinquenal do Governo (PQG), o número de inscritos continua aquém do desejável e existem elevados índices de desistência entre os TCP. Em outubro de 2020, apenas 52.780 TCP estavam inscritos no subsistema da SSO e, destes, somente 11.785 eram contribuintes activos. Este estudo examina as barreiras no acesso à segurança social para os TCP e propõe possíveis estratégias para ultrapassar as mesmas.

O estudo foi elaborado entre agosto e novembro de 2020, com base numa revisão de literatura, análise quantitativa de dados estatísticos nacionais, entrevistas com representantes de organizações dos TCP e um inquérito aos TCP no Norte, Centro e Sul do país. Dada a pandemia da COVID-19, as entrevistas foram feitas telefonicamente. Como apenas 25 por cento da população moçambicana tem acesso a um telefone celular, esta abordagem restringiu a amostra da população principalmente aos dois quintis mais altos de consumo.

O estudo constatou que a segurança social contributiva é uma questão relevante para os TCP e quase todos os entrevistados confirmaram o seu interesse em se inscrever no INSS. No entanto, os TCP levantaram várias preocupações relacionadas a falta de acesso à informação fidedigna, a morosidade dos processos de inscrição e pagamentos de benefícios, e o custo comparativamente alto das contribuições. Segundo os entrevistados, a carência de informação adequada e a morosidade dos processos reduz o grau de confiança no subsistema da SSO e incentiva a desistência, especialmente durante momentos de crise. Devido aos seus rendimentos baixos e irregulares e a taxa elevada de contribuição – que não pode ser inferior a 7 por cento do salário mínimo mais baixo, em comparação com 3 por cento para trabalhadores por conta de outrem (TCO), as contribuições ao INSS não são sustentáveis para o grosso dos TCP.

O estudo apresenta as seguintes recomendações, alinhadas com as acções previstas na Estratégia Nacional de Segurança Social Obrigatória (ENSSO), ainda por ser formalmente aprovada pelo Governo.

Estratégias para melhorar a disseminação de informação aos TCP:

- ▶ Introduzir um módulo sobre a segurança social no currículo escolar;
- ▶ Realizar campanhas de sensibilização regulares em línguas nacionais:
 - » Através dos meios de comunicação social;
 - » Em colaboração com líderes locais e organizações de base, incluindo associações de trabalhadores informais e cooperativas agrárias;
 - » Em locais de aglomeração, incluindo mercados e paragens de chapa.

Estas campanhas devem centrar-se nas seguintes questões: a lógica e os benefícios da segurança social contributiva, os benefícios e os requisitos para acedê-los, e o processo de requisição de benefícios, incluindo os prazos.

Estratégias para melhorar a comunicação com os TCP segurados:

- ▶ Introduzir uma linha telefónica gratuita de consultas e de reclamações;
- ▶ Desenhar e introduzir uma aplicação com base na tecnologia de USSD/SMS e API, que permite que os TCP possam consultar o seu histórico contributivo, fazer simulações das várias pensões e dar seguimento aos procedimentos administrativos;
- ▶ Expandir a presença do INSS ao nível local através de uma colaboração com o Governo ao nível do distrito, posto administrativo, localidade e bairro;
- ▶ Publicar boletins informativos regulares incluindo boletins trimestrais estatísticos.

Estratégias para agilizar os procedimentos administrativos para os TCP segurados:

- ▶ Facilitar a emissão do Bilhete de Identidade (BI), o Número Único de Identificação Tributária (NUIT) e outros documentos obrigatórios para a inscrição;
- ▶ Introduzir um sistema misto de contribuições e pagamentos de benefícios, que englobe os balcões de atendimento do INSS, as ATMs dos bancos principais, e os serviços financeiros móveis como Mpesa, Mkesh e Mmola;
- ▶ Introduzir um Cartão do Beneficiário do INSS

Estratégias para reduzir o custo de contribuições para os TCP segurados:

- ▶ Analisar a desejabilidade e viabilidade da subvenção das contribuições dos TCP pelo Estado, usando por exemplo, os fundos de reserva do INSS para incentivar a inscrição e reduzir a desistência dos TCP no subsistema da segurança social contributiva. Outra possibilidade a ser considerada seria, por exemplo, estabelecer uma taxa de contribuição de 4 por cento por um período definido para incentivar a entrada de TCP no sistema;
- ▶ Permitir a flexibilização da frequência de pagamentos para os TCP;
- ▶ Analisar a possibilidade da introdução de um subsídio de desemprego, através de um processo de diálogo social baseado em evidências com os parceiros sociais e organizações de trabalhadores informais. Essa medida tem o potencial de criar incentivos para o registo dos TCP no sistema de segurança social contributiva, o que por sua vez contribuiria ao fortalecimento e à maior sustentabilidade do mesmo.



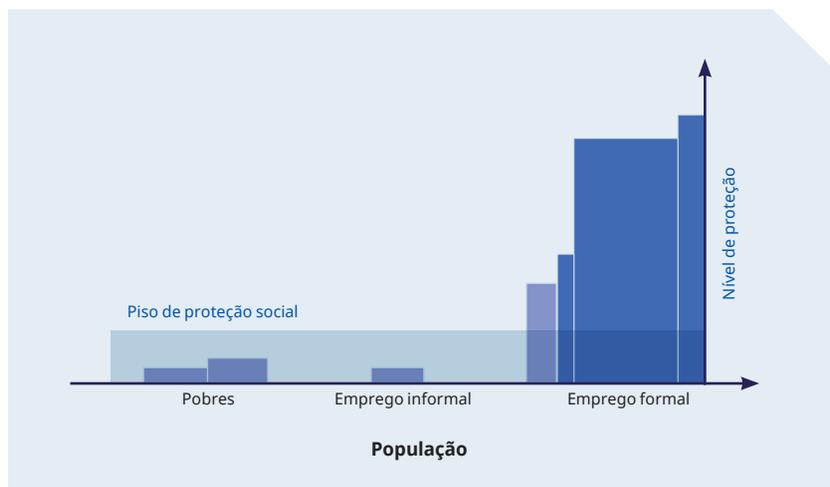
Lei da Protecção Social¹

- ▶▶ *Os cidadãos têm direito à Protecção Social, independentemente da cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, estado civil dos pais ou profissão.*

► Introdução

Em Moçambique, a segurança social é um direito consagrado na Lei de Bases da Protecção Social. No entanto, menos do que 10 por cento dos moçambicanos usufruem deste mesmo direito. Os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) preveem a implementação de sistemas nacionais de protecção social até 2030.ⁱⁱ A Recomendação relativa aos pisos nacionais de protecção social, 2012 (nº 202) adoptada pelos estados membros da Organização Internacional do Trabalho (OIT) propõe uma dupla estratégia rumo à segurança social universal: a) a extensão horizontal de um piso de protecção social financiado pelo orçamento do Estado, que inclui o acesso universal à saúde e à segurança de rendimento para as crianças, pessoas em idade activa, pessoas idosas e pessoas com deficiências; e b) a extensão vertical de benefícios de modo a assegurar níveis mais elevados de cobertura (Figura 1).

► **Figura 1: A dupla estratégia de expansão da segurança social, R 202 da OITⁱⁱⁱ**



A Recomendação nº 202 também define os seguintes princípios que devem ser aplicados de acordo com o contexto nacional: a universalidade; a adequação de garantias básicas; a previsibilidade dos benefícios; a protecção de informação pessoal e de carácter individual; o acesso a procedimentos de reclamação; a monitoria regular e a avaliação periódica; a pluralidade de abordagens e a coordenação entre sectores; e o diálogo social com representantes dos trabalhadores e empregadores, tal como com outras organizações pertinentes.

Um dos principais desafios rumo à segurança social universal em Moçambique são os elevados índices de pobreza e informalidade. Infelizmente, o crescimento económico acelerado nas últimas duas décadas não tem resultado num aumento significativo de emprego formal. Estima-se que 90 por cento do investimento privado foi canalizado ao núcleo extractivo intensivo em capital e às infraestruturas adjacentes, que contribuem para apenas 15 por cento do emprego formal.^{vi} Portanto, os sectores que mais emprego criam, como a agricultura e a indústria transformadora, tem sofrido uma carência de investimento. Consequentemente, o grosso dos moçambicanos entregam a vida a uma multiplicidade de actividades na economia informal.

Historicamente, os operadores e trabalhadores na economia informal foram excluídos dos sistemas formais de segurança social contributivos e não contributivos. Por um lado, não se enquadravam facilmente no subsistema da SSO criado para trabalhadores assalariados na economia formal. Geralmente não têm uma entidade empregadora, os seus salários são baixos e irregulares, e os custos de formalização proibitivos. Por outro lado, não eram suficientemente pobres para beneficiar do subsistema da SSB. Logo, a responsabilidade pela segurança social recaiu principalmente sobre os ombros da família. Mas hoje, a rede familiar alargada de apoio encontra-se cada vez mais fragmentada, dada a pobreza, o desemprego, a migração e a nuclearização familiar. Neste contexto, o Estado tem um papel cada vez mais fulcral na garantia de uma segurança social universal.

Em 2015, o Governo da República de Moçambique (RdM) criou a possibilidade de integração dos TCP no INSS através do Decreto n.º 14/2015.^v O Decreto fixa uma taxa de contribuição de 7 por cento do rendimento mensal declarado pelo TCP, que não pode ser inferior ao salário mínimo do sector em que o TCP está enquadrado. Apesar do INSS ter superado as metas de cobertura definidas pelo Programa Quinquenal do Governo (PQG), menos do que 1 por cento dos TCP estão inscritos no INSS e destes, menos do que um quarto são contribuintes activos com acesso efectivo aos benefícios da segurança social contributiva (Figura 2). A falta de cobertura efectiva levanta desafios para uma segurança social compreensiva nos termos da Recomendação n.º 202 e dos ODS.

► **Figura 2: A distribuição dos TCP em Moçambique e no INSS^{vi}**

	Número	% dos TCP
Trabalhadores por conta própria em Moçambique		
TCP com empregados	199.382	3%
TCP sem empregados	4.261.797	65%
Trabalhadores informais sem remuneração	1.568.944	24%
Trabalhadores domésticos	478.439	8%
Trabalhadores por conta própria inscritos no INSS		
TCP acumulados	52.780	0.8%
TCP activos	11.785	0.2%



Este estudo analisa as barreiras no acesso à segurança social contributiva para os TCP e propõe possíveis estratégias para ultrapassar as mesmas. Especificamente, o estudo analisa as seguintes questões:

1. Qual é a estrutura do mercado de trabalho e o perfil de informalidade?
2. Qual é o quadro regulamentar da segurança social contributiva para os TCP?
3. Qual é a relevância e o alcance da segurança social contributiva para os TCP?
4. Quais são as barreiras no acesso à segurança social contributiva para os TCP?
5. Quais são as estratégias para ultrapassar as barreiras no acesso à segurança social contributiva para os TCP, olhando para as experiências internacionais?

O estudo foi elaborado entre agosto e novembro de 2020. Envolveu uma revisão de literatura sobre a segurança social contributiva, uma análise quantitativa de dados estatísticos do mercado de trabalho e dos agregados familiares, entrevistas com representantes das organizações dos TCP e um inquérito a 60 TCP no Norte, Sul e Centro do país. Os TCP entrevistados incluíram camponeses, pequenos comerciantes, trabalhadores domésticos e artesãos independentes. Dada a pandemia da COVID-19, as entrevistas foram feitas telefonicamente. Como apenas 25 por cento da população moçambicana tem acesso a um telefone celular, esta abordagem restringiu a amostra da população aos dois quintis mais altos de consumo.^{vii} Agradecemos a Associação da Economia Informal de Moçambique (AEIMO), a Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal (AMOPSI) e ao Sindicato de Empregados Domésticos (SINED), pela sua colaboração na elaboração deste estudo.

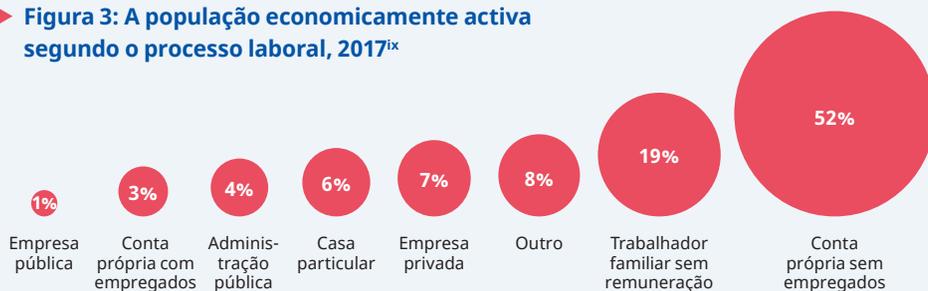


▶ O mercado de trabalho e o perfil de informalidade

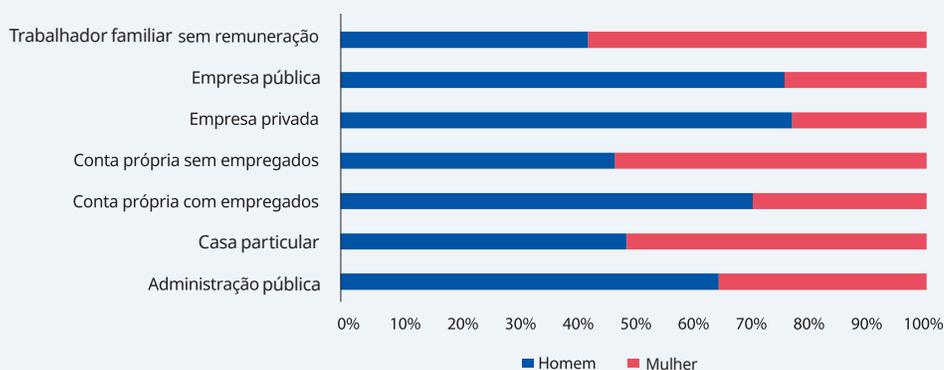
Em Moçambique, apenas 12 por cento da população economicamente activa são trabalhadores assalariados no sector formal (Figura 3). Destes, quase dois terços trabalham em empresas privadas e um terço na administração pública. A grande maioria da população economicamente activa entrega a vida a uma multiplicidade de actividades na economia informal, como TCP com e sem empregados, trabalhadores familiares e trabalhadores em casas particulares. Segundo o Recenseamento Geral da População, existem 199.382 TCP com e 4.261.797 TCP sem empregados, 1.568.944 trabalhadores familiares sem remuneração e 478.439 trabalhadores domésticos.^{viii} Os trabalhadores informais são principalmente camponeses, pequenos comerciantes, trabalhadores domésticos e artesãos independentes. Dada a discriminação de género e a divisão sexual do trabalho, as mulheres estão concentradas em actividades mais precárias e têm menos oportunidades para contribuir ao subsistema da SSO (Figura 4).

A Recomendação n.º 204 da OIT relativa à transição da economia informal para a economia formal propõe três estratégias para melhorar as condições de trabalho na economia informal: a prevenção da casualização do emprego formal, a promoção de empregos dignos na economia formal e a formalização de actividades informais.^{xi} Um dos instrumentos políticos de formalização é a extensão da segurança social aos operadores e trabalhadores informais. Porém, em Moçambique a economia informal é extremamente diversificada em termos do seu posicionamento no processo laboral, o nível e regularidade de rendimento e o risco de cair na pobreza (Figura 5). Enquanto alguns são empregadores, outros são trabalhadores subordinados; enquanto uns controlam o processo laboral, outros nem os meios de produção controlam; enquanto uns recebem o seu rendimento em dinheiro, outros ganham o seu sustento em espécie. Portanto, a extensão da segurança social aos trabalhadores informais deve tomar em conta as necessidades diversificadas da economia informal.

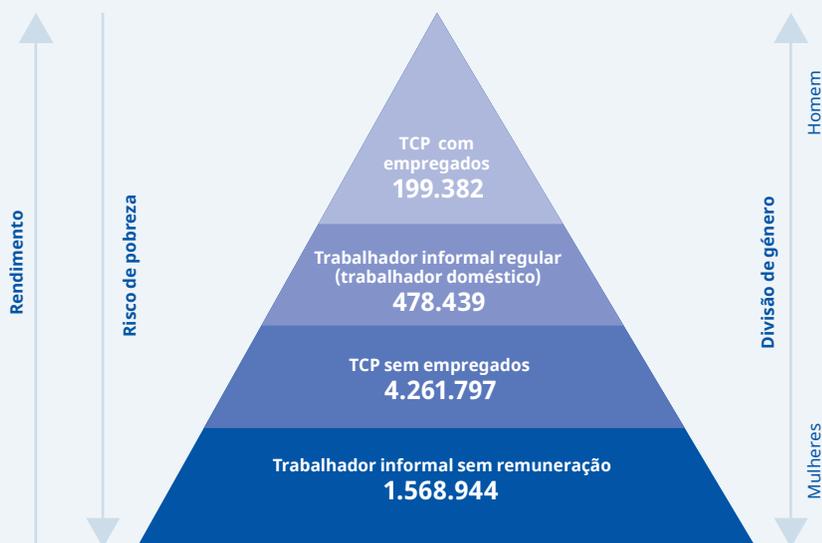
► **Figura 3: A população economicamente activa segundo o processo laboral, 2017^{ix}**



► **Figura 4: A divisão sexual do trabalho no processo laboral, 2017^x**



► **Figura 5: Tipologia de atividades na economia informal, incluindo número de TCP por categoria^{xii}**



▶ O quadro legal e institucional da segurança social

Os pilares da segurança social

A Lei de Bases da Protecção Social^{xiv} estrutura a segurança social em três pilares. O primeiro pilar é o subsistema da Segurança Social Obrigatória (SSO), que se assenta numa lógica de seguro social. As prestações são financiadas pelas contribuições de trabalhadores e empregadores – ou no caso dos TCP, apenas os trabalhadores. No

sector privado, o regime contributivo está a cargo do Ministério do Trabalho e Segurança Social (MITSS) através do INSS, e cobre 470.342 segurados. Na função pública, o regime contributivo está a cargo do Ministério de Economia e Finanças (MEF), através do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e cobre 203.161 segurados. A articulação entre o INSS, o INPS, e o fundo de pensões dos funcionários do Banco de Moçambique é regulamentada pelo Decreto 49/2009.^{xv}

O segundo eixo é o subsistema da Segurança Social Básica (SSB) que proporciona transferências sociais aos cidadãos pobres e vulneráveis, financiadas principalmente pelo orçamento do Estado. O regime não contributivo está a cargo do Ministério do Género, Criança e Acção Social (MGCAS), através do Instituto Nacional de Acção Social (INAS). O maior programa é o Subsídio Social Básico que proporciona uma transferência incondicional de entre MT 540 e MT 1.000 a agregados familiares incapacitados para o trabalho. O segundo maior programa é a Acção Social Produtiva, que proporciona uma transferência de MT 1.050, condicionada na participação em trabalhos públicos de mão de obra intensiva a agregados familiares com capacidade para o trabalho. No total, a segurança social não contributiva cobre actualmente (2020) 595.498 agregados familiares beneficiários.

O terceiro pilar é o subsistema da Segurança Social Complementar (SSC), que abrange, com carácter facultativo, as pessoas inscritas no subsistema da SSO. O subsistema da SSC visa reforçar as prestações da SSO através de modalidades sujeitas à homologação pelo órgão de supervisão (Instituto de Supervisão dos Seguros de Moçambique - ISSM), e não afasta a obrigatoriedade de inscrição no subsistema da SSO.³

▶▶ A Lei de Bases da Protecção Social, estrutura a segurança social em três pilares: S.S. Obrigatória, S.S. Básica e S.S. Complementar

Os benefícios do subsistema da SSO para os TCP

A Lei de Bases da Protecção Social e o Regulamento da Segurança Social Obrigatória^{xvii} preveem a inserção dos TCP na segurança social contributiva. O Decreto n.º 14/2015^{xviii} fixa uma taxa de contribuição de 7 por cento do rendimento mensal declarado pelo TCP, que não pode ser inferior ao salário mínimo do sector em que o TCP está enquadrado. Em 2020, os salários mínimos sectoriais variavam entre MT 4.266,68 para o sector de pesca de kapenta e MT 12.760,18 para o sector de serviços financeiros ou micro finanças. Em comparação, a taxa de contribuição para os trabalhadores por conta de outrem (TCO) é repartida entre a entidade empregadora e o trabalhador, em 4 por cento e 3 por cento respetivamente.

Apesar de taxas de contribuição divergentes, os TCP usufruem dos mesmos benefícios que os TCO, o que reduz o risco de discriminação e garante a fácil articulação entre o regime dos TCP e dos TCO (Figura 6). Cada benefício tem os seus próprios critérios de elegibilidade e fórmula para calcular o valor das prestações. Os subsídios tendem a ser de curto prazo e, portanto, requerem menos meses de contribuições, enquanto as pensões tendem a ser vitalícias e requerem um histórico contributivo mais alargado. Por exemplo, para um segurado poder usufruir da pensão por velhice na íntegra, tem que contribuir durante pelo menos 240 meses. O valor da pensão é calculado com base no número de meses de contribuição e o rendimento médio mensal.

► **Figura 6: Tipo e nível de benefícios através do INSS, 2020^{xx}**

Tipo de benefício	Condições de elegibilidade	Valor das prestações
Subsídio por doença não profissional	6 meses, seguidos ou interpelados, nos últimos 12 meses	70% do salário médio até 365 dias
Subsídio por maternidade	12 meses, seguidos ou interpelados, nos últimos 12 meses	100% do salário médio até 60 dias.
Subsídio por internamento hospitalar	3 meses, seguidos ou interpelados, nos últimos 12 meses	De acordo com a taxa diária do Sistema Nacional de Saúde.
Subsídio de funeral	3 meses, seguidos ou interpelados, nos últimos 12 meses	Definido pelo Diploma Ministerial
Subsídio por morte	3 meses, seguidos ou interpelados, nos últimos 12 meses	6x a remuneração média mensal ou pensão no mês de falecimento.
Pensão por velhice	240 meses 120 meses (pensão reduzida)	(Número de contribuições/420) x remuneração média mensal nos últimos 60 meses. Pensão reduzida é igual a 50%.
Pensão por invalidez	30 meses de contribuições	(Número de contribuições/420) x remuneração média mensal nos últimos 60 meses
Pensão por sobrevivência	60 meses de contribuições	Temporária de 5 anos, se idade inferior a 45 ou 50 anos; vitalícia se superior a esta idade.

A cobertura do subsistema da SSO para os TCP

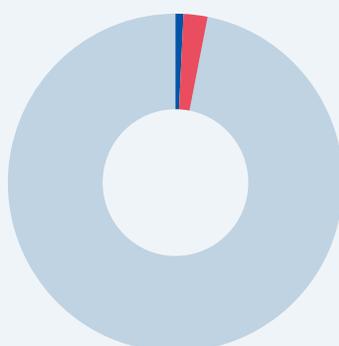
Segundo os dados do INSS, 52.780 TCP estavam inscritos no INSS em outubro de 2020. Os TCP segurados estavam concentrados na cidade e província de Maputo, Sofala, Inhambane e Gaza, enquanto na zona Norte do país havia pouca representação. Apesar do INSS ter ultrapassado as metas de cobertura definidas pelo Programa Quinquenal do Governo (PQG), menos do que 1 por cento dos TCP estão inscritos no subsistema da SSO e destes, menos do que um quarto são contribuintes activos o que aponta a elevados índices de desistência. Os índices de desistência são mais elevados entre os TCP do que entre os TCO (Figura 7). Segundo a OIT,^{xxi} existem várias barreiras no acesso, incluindo a falta de conhecimento sobre a lógica do seguro social, procedimentos e serviços administrativos complexos e onerosos, custos elevados de contribuição e regimes de financiamento inadequados, benefícios desalinhados com as prioridades dos TCP, e uma falta de representação organizacional e de coerência política entre os vários eixos da protecção social. Estes serão analisados com mais detalhe na próxima secção.

▶ **Figura 7: Número de contribuintes à segurança social contributiva^{xxii}**

Delegação	Contribuintes por conta própria		Contribuintes total	
	Acumulados	Activos	Acumulados	Activos
Maputo Cidade	14.567	1.943	338.184	103.563
Maputo Província	9.091	1.811	297.934	92.203
Gaza	3.996	1.571	79.884	19.931
Inhambane	4.742	1.833	84.240	21.519
Sofala	4.771	1.455	223.595	62.662
Manica	3.225	599	108.278	23.967
Tete	2.144	494	108.139	35.459
Zambézia	3.767	1.127	113.870	24.082
Nampula	2.309	388	140.234	41.000
Cabo Delgado	2.010	300	50.259	16.765
Niassa	2.129	245	48.057	11.039
Diáspora	29	16		
Desconhecido		3	7.918	
TOTAL	52.780	11.785	1.600.592	452.190

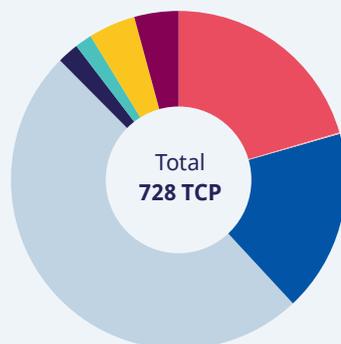
A falta de cobertura efectiva cria desafios para uma segurança social compreensiva nos termos da Recomendação nº 202 e dos ODS. Aproximadamente 97 por cento dos TCP continuam a não ter acesso à segurança social, quer por vias contributivas, quer por vias não contributivas (Figura 8). No entanto, alguns TCP já começaram a usufruir de benefícios de curto e longo prazo, apontando ao potencial da segurança social contributiva (Figura 9).

▶ **Figura 8: Acesso dos TCP aos subsistemas das SSO e SSB^{xxiv}**



- INSS
- INAS (PASP)
- Sem cobertura

▶ **Figura 9: Tipo de benefício usufruído pelos TCP, 2015-2020^{xxiii}**



- Subsídio por Doença
- Subsídio por Internamento Hospitalar
- Subsídio por Maternidade
- Pensão por Velhice
- Pensão por Invalidez
- Subsídio por Morte
- Subsídio de Funeral
- Pensão de Sobrevivência

Os trabalhadores domésticos são TCP?

O Regulamento de Trabalho Doméstico estipula que para motivos do INSS, os trabalhadores domésticos devem ser considerados TCP. Porém, segundo a Lei de Trabalho os TCP são aqueles que:

- ▶ podem escolher os processos e meios de trabalho, sendo estes da sua propriedade, no todo ou em parte;
- ▶ não estão sujeitos a horários de trabalho, salvo se os mesmos resultarem da lei ou regulamentos;
- ▶ não se integram na estrutura produtiva ou cadeia hierárquica de uma única empresa, nem constituem elemento essencial ao desenvolvimento dos objectivos de qualquer entidade empregadora; e
- ▶ podem fazer-se substituir livremente.

Portanto, os trabalhadores domésticos não são TCP e a sua designação como tal serve apenas para absolver os empregadores da sua responsabilidade contributiva. A actual revisão da Lei do Trabalho apresenta uma oportunidade para reverter este cenário.

▶ A relevância da segurança social contributiva para os TCP

Os pilares da segurança social

Quase todos os TCP entrevistados defenderam que a segurança social contributiva é uma questão relevante e salientaram o seu interesse em se inscrever no INSS (Figura 10). Dos entrevistados, nenhum estava inscrito no subsistema da SSO ou da SSB. Por um lado, o sistema contributivo tem uma fraca cobertura dada a sua limitação histórica aos trabalhadores assalariados no sector formal. Por outro lado, a expansão do sistema não contributivo tem sido constringida pelas alocações orçamentais inadequadas. Logo, a maioria dos TCP entrevistados não tinham outra alternativa de sobrevivência para além de mecanismos informais de protecção social. Estes incluem xitiques (poupança comunitária), amigos e familiares, poupanças e outros biscates (Figura 11).

Com a pandemia da COVID-19, o Governo da RdM decretou um Estado de Emergência por razões de calamidade pública. As medidas do Estado de Emergência resultaram no encerramento ou redução de actividades económicas.^{xxv} Estas medidas, junto às restrições relacionadas à livre circulação de pessoas, teve um impacto inaudito na vida dos TCP. Durante o Estado de Emergência, estima-se que os TCP perderam entre 25 e 100 por cento do seu volume de negócio, dependendo da natureza da actividade. O único sector onde houve uma intensificação de actividades foi no fabrico e venda de equipamentos de protecção individual. Mesmo nos sectores regulamentados, a não aplicação de protecções laborais e sociais durante o Estado de Emergência resultou em demissões sem indemnizações. Como explica a Secretária da Área de Organização do SINED:

“Com a COVID-19, a situação piorou porque muitas pessoas perderam emprego. Temos registo de cerca de 4638 trabalhadores que ficaram sem emprego e, até aqui, só 268 foram chamados de volta, mas outros ainda não sabemos qual destino vão ter.”

A pandemia da COVID-19 destacou a relevância da segurança social para os TCP. Segundo um estudo elaborado pela OIT,^{xxvi} os TCP identificaram a activação de uma transferência temporária como a intervenção mais relevante para mitigar as consequências socioeconómicas do Estado de Emergência, seguida pela introdução de um seguro de desemprego (Figura 12). No entanto, os TCP levantaram várias preocupações relacionadas à falta de informação fidedigna e a morosidade dos procedimentos administrativos, o elevado custo das contribuições, e à adequação dos benefícios. Estas preocupações serão aprofundadas na próxima secção.

► **Figura 10: A relevância da segurança social contributiva para os TCP, 2020**

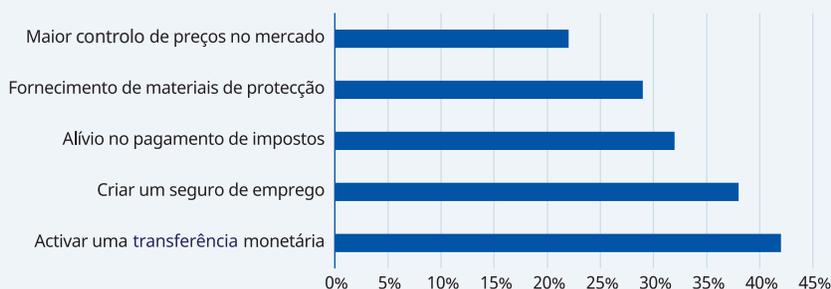
Se inscreveria no INSS?	4,9
A segurança social obrigatória é uma questão relevante?	4,6
O INSS é uma instituição confiável?	3,9
O INSS é uma instituição eficiente?	3,5
O INSS oferece benefícios adequados?	2,8
Os requisitos de inscrição para o INSS são viáveis?	2,5
O nível de contribuição ao INSS é sustentável?	2,3
O INSS tem feito uma divulgação adequada?	1,8

*1 corresponde a "não concordo" e 5 corresponde a "concordo".

► **Figura 11: Fontes de apoio durante momentos de crise, 2020**



► **Figura 12: Propostas de medidas para mitigar o impacto do Estado de Emergência**

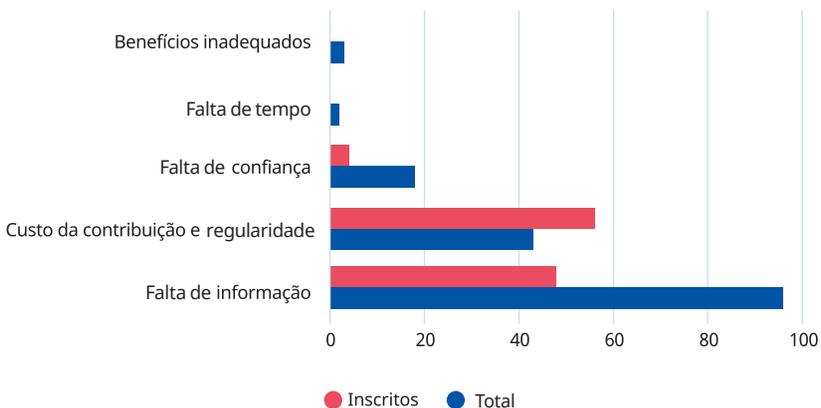




► As barreiras no acesso à segurança social contributiva

Quase todos os TCP entrevistados identificaram a falta de informação fidedigna como a barreira principal no acesso à segurança social contributiva. A falta de informação tem implicações para o nível de confiança no INSS, e por sua vez, o grau de confiança é influenciado pelas perceções sobre a qualidade dos serviços. Quase metade dos TCP entrevistados identificaram o custo das contribuições e a exigência de pagamentos regulares como outra barreira importante. Os benefícios inadequados e a falta de tempo para cumprir com os procedimentos administrativos foram definidas como barreiras adicionais (Figura 13).

► **Figura 13: As barreiras no acesso à segurança social contributiva, 2020**



É importante reconhecer que a maioria dos TCP entrevistados não estavam inscritos no INSS e, portanto, as suas respostas refletiam percepções derivadas das experiências dos outros, e não necessariamente a suas experiências vividas. Portanto, não é surpreendente que a principal barreira que identificaram foi a falta de informação. No entanto, para os TCP que já estavam inscritos no INSS, o elevado custo da contribuição e a exigência de pagamentos regulares foram identificadas como as barreiras principais. Esta divergência sugere que a falta de informação é a principal barreira para um nível de inscrição mais alargado, e o custo da contribuição e a exigência de pagamentos regulares podem ser a principal razão pelo elevado índice de desistência.

O fraco acesso à informação fidedigna

Segundo os TCP entrevistados, a principal barreira no acesso à segurança social contributiva é a falta de informação compreensiva, fidedigna e acessível. Mais do que 80 por cento dos entrevistados já tinham ouvido falar do INSS, mas apenas um terço sabia que o INSS provia uma segurança de rendimento para os TCP, e só 7 por cento sabia dizer qual era a taxa de contribuição. O INSS tem realizado campanhas de sensibilização em colaboração com organizações de TCP e os entrevistados destacaram a sua utilidade. O INSS tem memorandos de entendimento com a Administração Nacional de Pescas (ANP), a Associação da Economia Informal de Moçambique (AEIMO), a Confederação de Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique (CONSILMO), o Mukhero, o Projeto Sustenta do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, e a Secretaria do Estado da Juventude e Emprego. Os TCP acharam a colaboração com as organizações dos TCP uma inovação positiva, pois facilita a comunicação em língua local e a partilha de documentos. Com explica a Secretária da Área de Organização do SINED:

“O INSS facilita a nossa inscrição quando fazemos campanhas conjuntas e mensalmente trabalhamos em conjunto na emissão das guias. Isso ajuda porque os trabalhadores domésticos entram muito cedo e saem muito tarde, muitas vezes não tem tempo para irem ao INSS no tempo de expediente. Mas se nós ficamos com as guias, a qualquer hora eles podem passar e levar mesmo com os nossos guardas aqui no escritório.”

No entanto, os TCP indicaram que as campanhas de sensibilização pelo INSS têm sido demasiado esporádicas para dar continuidade a este trabalho-chave. Para além disso, as campanhas de sensibilização são frequentemente ligadas às organizações dos TCP, o que exclui àqueles que não são associados ou não se querem associar às organizações. De modo a garantir uma disseminação de informação mais inclusiva, alguns TCP reforçaram a necessidade de uma presença mais constante do INSS nos locais de aglomeração como mercados e paragens de chapa, nos eventos públicos como feiras agrícolas e celebrações, e nas reuniões de outras organizações de base como as igrejas e mesquitas.

Dada a complexidade do subsistema da segurança social contributiva, a falta de familiaridade com a lógica do seguro social, e os elevados níveis de analfabetismo, é necessário ter um acompanhamento mais próximo do INSS usando línguas nacionais.

A falta de clareza sobre a segurança social contributiva, inclusive entre os TCP inscritos no INSS, também tem um impacto negativo na confiança e 18 por cento dos TCP entrevistados confessaram que não confiam no INSS. O INSS oferece oito tipos de subsídios e pensões, cada um com os seus critérios e as suas fórmulas. Portanto, existem vários factores que influenciam se o TCP receberá um benefício quando dele precisar, e se sim, quanto e quando o receberá. Dado que a falta de familiaridade com a lógica do seguro social pode criar um ambiente de insegurança, é fundamental garantir a adequada disseminação de informação.

Procedimentos administrativos ineficazes e ineficientes

Para além da disseminação de informação, a forma mais eficaz de ganhar a confiança dos TCP é proporcionar serviços de qualidade que respondam às suas necessidades. Alguns do TCP entrevistados recontaram as experiências positivas que os seus parentes tiveram com a instituição: *“A minha mãe recebe pensão e o INSS dá bom tratamento. Quando é para fazer a prova de vida eles vêm ter com ela em casa.”* A maioria reconheceu que o INSS têm facilitado o processo de inscrição através de colaborações com as organizações dos TCP e a flexibilização dos requisitos de inscrição. Para se inscreverem, os TCP apenas precisam do seu Bilhete de Identidade (BI), o Número Único de Identificação Tributária (NUIT) e uma declaração do bairro ou outro documento a confirmar a sua actividade económica: *“Basta ter declaração de bairro ou do local em que vende. Isso é simples. Tudo parte de facilitar a informação. Se estivermos bem informados acho que o processo fica fácil.”* No entanto, alguns entrevistados reclamaram que, particularmente, nas zonas rurais longe dos centros administrativos, os custos relacionados à emissão do BI são inibitivos e sugeriram a aceitação do Cartão de Eleitor como documento oficial de identificação.

Apesar do INSS ter facilitado o processo de inscrição, os TCP entrevistados reclamaram que os processos de pagamento de contribuições são morosos. O contribuinte tem que levantar uma declaração de pagamento ao INSS, preenchê-la e deslocar-se a um banco para fazer o pagamento. Entretanto para receber o benefício, é necessário apresentar vários documentos e não existe um mecanismo eficaz de reclamação. Os TCP entrevistados sugeriram a introdução de um sistema misto que inclui pagamentos feitos nos balcões de atendimento do INSS, ATMs, transferências bancárias e Mpesa, Mkesh ou Mmola. Eventualmente, as experiências vividas influenciam as percepções populares e a

percepção de ineficiência pode prejudicar a confiança no sistema da segurança social contributiva. Como explica o Secretário Geral da AEIMO:

“Trabalhadores no sector informal trabalham com tempo e, apesar de existirem plataformas tecnológicas, ainda é complicado porque muitos têm falta de entendimento sobre o funcionamento destas plataformas.”

Para os trabalhadores domésticos é ainda mais complicado porque os patrões dificilmente os autorizam a ir ao INSS durante as horas do trabalho.

Os procedimentos eficientes e eficazes são ainda mais importantes num contexto onde as contribuições não são obrigatórias e, portanto, os trabalhadores podem facilmente desistir, explica a Secretária da Área de Organização do SINED:

“O INSS fala de 30 dias, mas no fim acaba levando 6 meses. Veja que nós temos uma colega que teve bebé e entrou de licença de maternidade, mas quando apresentou os documentos primeiro falaram que ela não havia pago alguns meses. O SINED apoiou no sentido de perceber quantos meses faltavam e ela conseguiu completar o pagamento. Mas ainda assim, o subsídio não chegou a sair. Isso descredibiliza o INSS e faz com que quem queira se inscrever perca o interesse.”

Não é fácil construir um sistema de segurança social com base em contribuições voluntárias, pois evidências internacionais mostram que uma proporção significativa dos TCP com capacidade contributiva não se inscrevem voluntariamente. No entanto, Governos têm optado por esta via por causa dos rendimentos baixos e irregulares dos TCP.



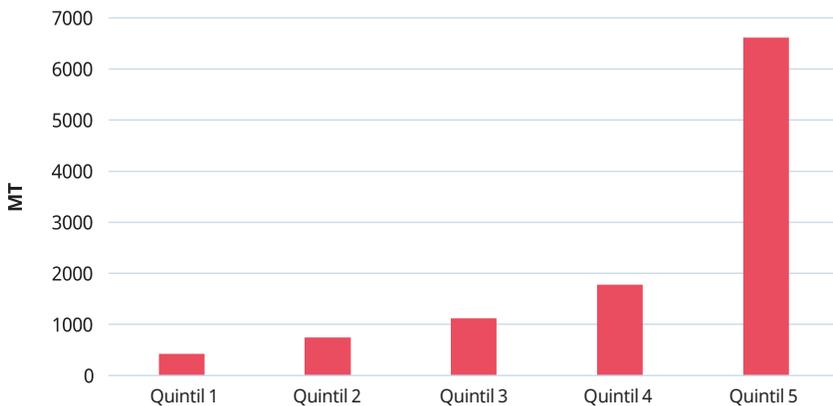
A falta de capacidade contributiva

Para além da falta de informação e morosos processos de administração, a falta de capacidade contributiva constitui uma barreira importante no acesso à segurança social por parte dos TCP. Segundo o Decreto n.º 14/2015,^{xxvii} o rendimento mensal declarado não pode ser inferior ao salário mínimo do sector em que o trabalhador está enquadrado. Ao nível nacional, apenas o último quintil da população tem um consumo mensal per capita acima do salário mínimo sectorial mais baixo, que corresponde a MT 4.266,68 para o sector de pesca de kapenta.^{xxviii} Portanto, uma grande proporção dos TCP não tem capacidade contributiva (Figura 14).

Em Moçambique, as contribuições são particularmente onerosas porque os TCP têm que suportar as contribuições na totalidade, dada a ausência de um empregador formal. Enquanto os TCO contribuem 3 por cento do seu rendimento mensal, os TCP contribuem actualmente 7 por cento. O raciocínio é que os TCP são ambos empregadores e trabalhadores. Porém como já foi aqui aludido, a economia informal é extremamente diferenciada e, para a maioria, a taxa de contribuição de 7 por cento é insustentável. Segundo o Presidente da Associação Moçambicana de Operadores e Produtores do Sector Informal (AMOPSI), é necessário reduzir a taxa:

“Na economia formal, o empregador paga 4 por cento e o trabalhador 3 por cento, mas nós temos que pagar 7 por cento porque não temos um empregador. Isso é injusto e acaba pesando para os trabalhadores por conta própria. Há trabalhadores com dificuldade de cumprir com a poupança diária de 60 ou 100 meticals, quanto mais 7 por cento ao fim de cada mês. Por isso, muitos começam a contribuir, mas acabam parando no meio porque não conseguem. O nosso maior desafio agora é advogar para a redução da taxa.”

▶ **Figura 14: Consumo mensal per capita (em MT, por quintil, 2014-15)^{xxix}**



Os rendimentos irregulares também contribuem para a elevada taxa de desistência. Por exemplo, os rendimentos de camponeses seguem um ritmo sazonal, conforme as safras e épocas de colheita, o que dificulta o pagamento de contribuições mensalmente. Durante a época de produção, o dinheiro é escasso, mas após a venda das suas culturas ou animais têm capacidade contributiva. Do mesmo modo, a oscilação dos rendimentos dos TCP pode dificultar o pagamento de contribuições regulares. A irregularidade de rendimento também é uma questão para trabalhadores assalariados na economia informal. Como explica a Secretária da Área de Organização do SINED, no caso dos trabalhadores domésticos, a irregularidade é o resultado do não cumprimento com o Regulamento do Trabalho Doméstico:

“Sabe-se que os nossos contractos são verbais e, por isso, muitas vezes há essa incerteza em relação aos dias do pagamento e mesmo em relação ao próprio salário. Há meses em que a pessoa recebe no dia 25 e outros nos dias 5 e os valores também oscilam. Assim fica difícil para o trabalhador doméstico ser um contribuinte regular no INSS.”

O risco da morosidade nos processos administrativos: o PASD-PE COVID-19

De modo a atenuar o impacto negativo do Estado de Emergência, o Governo da RdM decretou uma transferência monetária para 1.102.825 novos agregados familiares. Financiada pelo orçamento do Estado e recursos externos, o Programa de Acção Social Direta - Pós-Emergência (PASD-PE “COVID-19”) implementado pelo INAS tem como objectivo proporcionar uma transferência monetária de MT 1.500 por mês, bimensalmente, durante 6 meses para famílias nas áreas urbanas, periurbanas e fronteiriças. O Governo da RdM introduziu várias inovações incluindo uma selecção objectiva dos locais de implementação, a utilização do sistema de informação e-INAS, o pagamento digitalizado através de carteiras móveis e a identificação de novos beneficiários através de organizações de base. Apesar do programa estar sob a responsabilidade do INAS, o INSS assumiu um papel fulcral no registo de novos beneficiários, através do encaminhamento de TCP com rendimentos baixos ao PASD-PE. Porém, as transferências ainda não foram efectuadas. Este atraso, explica o Presidente da AMOPSI, corre o risco de manchar a imagem do INSS.



► Estratégias para ultrapassar as barreiras no acesso

Os TCP entrevistados e as suas organizações identificaram uma série de estratégias relacionadas a uma melhor disseminação de informação e comunicação, a agilização de procedimentos administrativos e a redução do custo das contribuições ao INSS. Estas propostas reforçam as recomendações já identificadas na proposta de Estratégia Nacional da Segurança Social Obrigatória (ENSSO), e salientam a relevância da aprovação e implementação da ENSSO. A ENSSO define como primeira prioridade a extensão da segurança social a todos os trabalhadores do país. Reconhece que a economia informal é extremamente diferenciada e propõe uma abordagem estratificada por tipo de atividade, níveis de rendimentos, modos de organização e localização geográfica. Realça que qualquer intervenção deve considerar os diversos factores que dificultam a extensão da segurança social aos trabalhadores por conta própria operando no sector informal – tais como a ausência de um empregador, a insegurança no trabalho e irregularidade dos rendimentos, a vulnerabilidade competitiva – e adaptar os mecanismos operacionais aos TCP. A fraca adesão e os elevados índices de desistência entre os TCP exige a introdução de políticas diferenciadas orientadas aos vários extractos dos TCP.^{xxx}

Estratégias para melhorar a disseminação de informação ao público

Em Moçambique, não existe ainda uma cultura de segurança social contributiva dado os elevados índices de informalidade. A ENSSO define como prioridade a promoção de uma cultura de segurança social através de uma maior

disseminação de informação e sensibilização do público, particularmente os empregadores e trabalhadores, sejam formais ou informais. Qualquer estratégia de conscientização deve tomar em conta o público que se quer alcançar. Só sendo uma agência reconhecida pela sua forte comunicação e colaboração, é que o INSS poderá cumprir os seus objectivos.^{xxxii}

Os TCP entrevistados propuseram a introdução de um módulo sobre a segurança social no currículo escolar. Existem já cursos como a Educação Moral e Cívica, Educação para a Cidadania, Noções de Empreendedorismo e o Saber das Mãos que poderiam facilmente incluir informação sobre a lógica da segurança social contributiva, os benefícios, os requisitos e os procedimentos. Na Argentina, no Belize, no Gana e no Peru, o estado introduziu programas de sensibilização sobre a segurança social no currículo escolar e formação profissional, a fim de sensibilizar o público. No Uruguai, as crianças começam a aprender sobre a segurança social a partir dos 5 anos e continuam até a formação universitária e profissional.^{xxxiii}

Para além disso, os TCP entrevistados levantaram a necessidade de intensificar as campanhas de disseminação de informação através dos meios de comunicação social, incluindo SMS, rádios comunitárias, jornais, a televisão e plataformas digitais, nomeadamente o Facebook e o WhatsApp. A ENSSO propõe uma estratégia de comunicação que define claramente os objetivos e resultados esperados, os canais de comunicação que serão utilizados, a frequência de comunicação, os recursos necessários, as metas e o processo de avaliação. No entanto, é importante reconhecer que existe uma enorme desigualdade no acesso aos meios de comunicação e que são necessárias estratégias complementares (Figura 15).

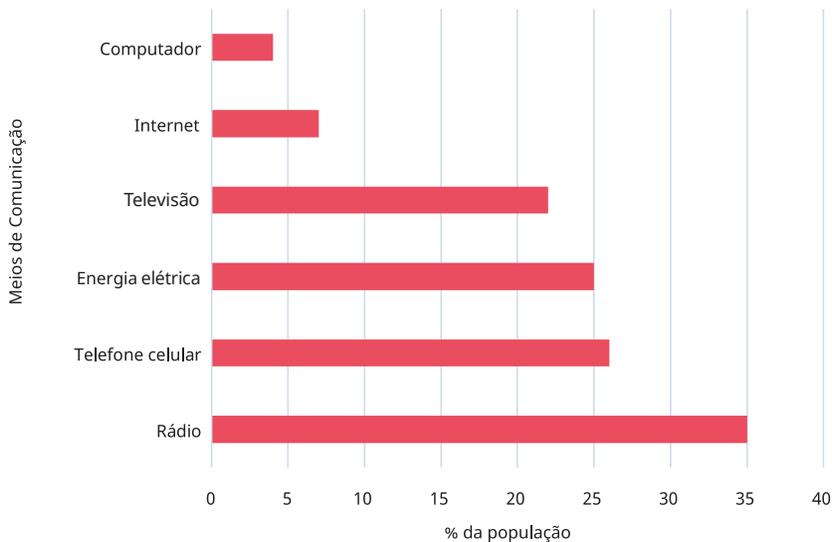
Segundo os TCP entrevistados, uma opção alternativa é a disseminação de informação nos locais de aglomeração como mercados e feiras agrícolas, em línguas nacionais e usando uma linguagem não académica. Foi salientada a necessidade de expandir as brigadas de sensibilização às zonas rurais e melhorar a regularidade das mesmas. Os TCP entrevistados também sugeriram a expansão gradual dos pontos de acesso do INSS de modo a facilitar a divulgação de informação. No entanto, é importante reconhecer que campanhas regulares desenvolvidas por funcionários do INSS requererão um aumento significativo dos recursos humanos. A ENSSO prevê a criação de uma estrutura especializada, com autonomia administrativa e financeira suficiente para implementar o plano de actividades relacionado aos TCP. Segundo a ENSSO, a mesma deve ser dotada das competências apropriadas e de um coordenador com um perfil de autoridade e capacidade de liderança. No entanto, esta intervenção não responde directamente à falta de recursos humanos para implementar as campanhas de disseminação.

Outra opção, segundo os TCP entrevistados seria um memorando de entendimento com o governo do distrito, posto administrativo e localidade para facilitar o acesso à segurança social. No entanto esta abordagem requer

um maior investimento no número e qualificação de pessoal, pois a divulgação de informação fidedigna é essencial. Em Cabo Verde, o governo assumiu uma abordagem proactiva que inclui a análise e verificação de pessoas já registadas, a elaboração de um plano de contacto dos excluídos através de campanhas de informação por meio de folhetos, spots na TV, anúncios nos jornais e um canal de rádio. Foi ainda iniciada uma colaboração com câmaras municipais e líderes comunitários nas zonas rurais. Os líderes comunitários foram responsabilizados pela implementação de actividades educativas e de sensibilização adaptadas a grupos específicos, como as mulheres. Para além disso, criou-se parcerias com as associações e organizações dos TCP, sindicatos e instituições religiosas que facilitaram a organização de palestras.

No entanto, esta abordagem requer um maior investimento na formação e supervisão de pessoal que não faz parte dos quadros do INSS, de modo a garantir a divulgação de informação fidedigna. É também importante que haja uma estricção articulação entre os funcionários do INSS, os líderes ao nível do distrito e localidade, e os representantes das organizações dos TCP. A falta de comunicação e articulação entre os vários actores é uma das causas principais pela falta de confiança na segurança social contributiva.

▶ **Figura 15: Acesso a meios de comunicação em Moçambique, 2017^{xxxiii}**



► Estratégias para reforçar a comunicação com os TCP segurados

Segundo os TCP entrevistados, uma das razões principais pela fraca confiança na segurança social contributiva é a falta de clareza sobre os procedimentos administrativos e como aceder aos benefícios. Uma opção para melhorar a qualidade de comunicação é a introdução de uma linha de consultas gratuita. A linha verde introduzida pelo Ministério de Saúde (MISAU) durante a pandemia da COVID-19 pode servir como exemplo. Outra opção para reforçar a partilha de informação é o desenvolvimento de uma aplicação para que os segurados possam aceder à sua informação pessoal, ao seu histórico contributivo, e simulações de quanto e quando receberão.

No México, o governo lançou uma aplicação móvel para facilitar o acesso aos seus serviços, incluindo a atribuição do número de segurança social, a opção de fazer consultas e de receber apoio. Entre 2015 e 2017, a aplicação INSS DIGITAL foi descarregada mais de 1,3 milhões de vezes, processando mais de 4,4 milhões de pedidos por mês, o que ajudou a poupar dinheiro e tempo. No Uruguai, o governo lançou uma aplicação móvel gratuita para facilitar o registo e o cumprimento dos direitos dos trabalhadores domésticos. Os empregadores podem registar os trabalhadores, modificar a informação e efetuar pagamentos. Juntamente com as atividades de sensibilização e uma campanha de divulgação, estas medidas levaram a uma redução da evasão contributiva de 60 por cento em 2006 para 24 por cento em 2017. A base de dados está alinhada com outros registos. Em Portugal, o Governo desenvolveu um simulador que permite calcular o valor da pensão com base em salários existentes ou na inserção de nova informação.

O simulador projecta salários futuros e dá avisos no caso de a idade escolhida não ser a legalmente prevista. Evidentemente, o simulador é apenas indicativo,

► **Figura 16: Exemplo do simulador implementado pelo Governo de Portugal**

The screenshot displays a web-based simulator interface with the following components:

- Adicionar anos em falta:** Includes a button 'Adicionar ano em falta' and a table with columns 'Ano' and 'Valor'. The table shows:

Ano	Valor	Alterar	Eliminar
1967	100,00	✓	✗
- Alterar valor de salários:** Features a table with columns 'Ano', 'Valor', 'Alterar', and 'Eliminar'. It shows a list of years and values with arrows pointing to the 'Alterar' column.

Ano	Valor	Alterar	Eliminar
1966	0,85	✓	⊗
▲ 1967	100,00	✓	⊗
1969	28,20	✓	⊗
1970	49,59	✓	⊗
- O registo criado é adicionado aos salários apresentados:** Shows a table with columns 'Ano', 'Valor', 'Alterar', and 'Eliminar'.

Ano	Valor	Alterar	Eliminar
1966	0,85	✓	⊗
▲ 1967	100,00	✓	⊗

mas serve como uma ferramenta de planificação (Figura 16). Dada a fraca penetração digital em Moçambique, uma plataforma baseada na tecnologia USSD/SMS e API seria mais viável. A plataforma Biscate, desenvolvida pela UX, pode servir como exemplo.

Estratégias para tornar os processos administrativos mais eficazes e eficientes

Os procedimentos de inscrição podem ser facilitados através da redução do número de documentos necessários. A maioria dos TCP defenderam que o processo já foi facilitado. Porém, alguns entrevistados esperam que no futuro o INSS poderá aceitar um documento alternativo ao BI ou facilitar a emissão do mesmo. Em termos da efetuação de contribuições, a maioria dos TCP salientaram a necessidade de agilizar o processo através de um sistema misto que inclui pagamentos feitos nos balcões de atendimento do INSS, nas ATMs, por transferências bancárias e por Mpesa, Mkesh e Mmola.

Nas Filipinas, o governo introduziu smartcards para os segurados e instalou terminais de informação de autosserviço. Com o cartão, as pessoas registadas podem obter informações sobre as contribuições e os saldos, bem como realizar outras operações. Em Cabo Verde, foram abertos centros de atendimento para facilitar o registo e pagamento de prestações. Todos os centros estão equipados com um sistema informático integrado, que permite a efetuação de cerca de 80 por cento dos procedimentos administrativos no local. Os centros estão localizados em zonas de aglomeração dos TCP.

Em termos do pagamento de benefícios, a maioria dos TCP entrevistados salientaram a necessidade de diminuir a morosidade dos processos, incluindo através da introdução de prazos fixos para o pagamento de benefícios e processos de reclamação eficientes. Os entrevistados também apontaram as vantagens de pagamentos electrónicos, seja através do Mpesa, Mkesh ou Mmola, ou um Cartão de Beneficiário. O INSS tem já várias opções de pagamentos através de aplicações dos bancos, mas a complexidade do SISSMO e a necessidade de usar um computador torna-o inacessível para a grande maioria dos TCP. Inovações tecnológicas podem contribuir para facilitar a cobertura da segurança social. No entanto, podem não ser suficientes para garantir uma cobertura aos contribuintes com capacidade contributiva limitada.

Estratégias para reduzir o custo das contribuições

Uma opção para reduzir o custo das contribuições é a definição de diferentes pacotes. Por exemplo, em Angola, diferenciam entre o esquema parcial e o esquema alargado, o que dá aos TCP uma maior flexibilidade. O pacote básico requer uma contribuição de 6 por cento pelo empregador e 2 por cento pelo trabalhador, enquanto o pacote alargado requer uma contribuição de 8 por cento

pelo empregador e 3 por cento pelo trabalhador. Os benefícios do pacote básico incluem a pensão por invalidez, a pensão por velhice, a pensão por sobrevivência e o subsídio por morte. Os benefícios do pacote alargado também incluem o subsídio de maternidade, o subsídio de aleitamento materno e o subsídio de funeral. Porém, esta diferenciação discrimina contra as mulheres trabalhadoras, pois para usufruir da licença de maternidade, têm que contribuir para o pacote alargado, reduzindo o papel redistributivo da segurança social.^{xxxiv}

Outra opção é a subvenção das contribuições pelo Estado, usando por exemplo, os fundos de reserva do INSS. A subvenção das contribuições poderá incentivar a inscrição dos TCP no subsistema da segurança social contributiva, melhorar o acesso à segurança social ao longo do ciclo de vida, reduzir o encargo do subsistema da segurança social básica (sistema não contributivo), e diminuir o custo ao orçamento do Estado ao longo prazo. É preferível que os TCP com uma capacidade contributiva limitada contribuam para o regime contributivo, mesmo sendo uma taxa reduzida. Existem várias abordagens para subvencionar as contribuições dos TCP, incluindo a redução da taxa contributiva a 3 por cento durante um período definido (cinco anos) e a definição de garantias mínimas para os TCP, independentemente do seu historial contributivo. Estas opções devem ser analisadas em mais detalhe através de um processo de diálogo social baseado em evidências, juntamente com os parceiros sociais e organizações dos TCP.

Na China, existe o Regime de Pensões Básicas dos Residentes Rurais e o Regime de Pensões de Base para os Residentes Urbanos Não Assalariados, criados com o objetivo de abranger estratos populacionais que até então não estavam abrangidos por outros regimes de pensões. Em 2014, os dois regimes foram fundidos no Regime de Pensões dos Residentes. A adesão ao regime é voluntária, mas o Governo criou fortes incentivos à participação, incluindo subsídios. Após a reforma, os segurados recebem uma pensão que inclui dois componentes: uma pensão social financiada pelo Governo e uma pensão de poupança individual que é financiada através de contribuições individuais e subsídios de pensões pelo Governo local e central.

A pandemia da COVID-19 salientou a importância dos benefícios adequados e alguns TCP entrevistados propuseram um subsídio de desemprego. O subsídio de desemprego constitui um incentivo para o registo dos TCP no sistema da segurança social contributiva. Cabo Verde é um dos poucos países com um subsídio de desemprego em África. O valor é pago a segurados que perderam o seu emprego involuntariamente, não têm outra actividade económica e se inscreveram no Centro de Emprego e Formação Profissional do IEFP. O valor do subsídio corresponde a 65 por cento da remuneração em referência. O período de atribuição varia entre 60 e 150 dias, dependendo da idade do segurado e o registo de remunerações imediatamente antes da apresentação do requerimento. Para poder pedir o subsídio de desemprego, é necessário apresentar uma declaração do empregador que comprove a situação de emprego e partilhe o nível de remuneração. O segurado deve comparecer quinzenalmente, se comprometer a procurar emprego activamente e aceitar emprego conveniente. Porém, este benefício não existe para os TCP.^{xxxv}

▶ Sumário das Experiências Internacionais^{xxxvi}

Estratégias para melhorar a disseminação de informação

Introdução de um módulo sobre a segurança social no currículo escolar e na formação profissional.

Na **Argentina**, no **Belize**, no **Gana** e no **Peru**, o estado introduziu programas de sensibilização sobre a segurança social no currículo escolar e formação profissional, a fim de sensibilizar o público. No Uruguai, as crianças começam a aprender sobre a segurança social a partir dos 5 anos e continuam até a formação universitária e profissional.

Campanhas de sensibilização

- Através dos meios de comunicação social;
- Em colaboração com líderes locais e organizações de base, incluindo associações de trabalhadores informais e cooperativas agrárias;
- Em locais de aglomeração, incluindo mercados e paragens de chapa.

Em **Cabo Verde**, o governo assumiu uma abordagem proactiva que inclui a análise e verificação de pessoas já registadas, a elaboração de um plano de contacto dos excluídos através de campanhas de informação através de folhetos, spots na TV, anúncios nos jornais e um canal de rádio. Foi ainda iniciada uma colaboração com câmaras municipais e líderes comunitários nas zonas rurais. Os líderes comunitários foram responsabilizados pela implementação de actividades educativas e de sensibilização adaptadas a grupos específicos, como as mulheres. Para além disso, criou-se parcerias com as associações e organizações dos TCP, sindicatos e instituições religiosas que facilitaram a organização de palestras.

Estratégias para melhorar a comunicação com os TCP segurados

Introdução de uma linha telefónica gratuita e de uma aplicação para trabalhadores e empregadores informais.

No **México**, o governo lançou uma aplicação móvel para facilitar o acesso aos seus serviços, incluindo a atribuição do número de segurança social, capacidade de fazer consultas e receber apoio. Entre 2015 e 2017, a aplicação IMSS DIGITAL foi descarregada mais de 1,3 milhões de vezes, processando mais de 4,4 milhões de pedidos por mês, o que ajudou a poupar dinheiro e tempo.

No **Uruguai**, o governo lançou uma aplicação para facilitar o registo dos trabalhadores domésticos. Os empregadores podem registar os trabalhadores, modificar a informação e efetuar pagamentos. Juntamente com uma campanha de divulgação, estas medidas levaram a uma redução da evasão contributiva de 60 por cento em 2006 para 24 por cento em 2017. A base de dados está alinhada com outros registos.





Em **Portugal**, o Governo desenvolveu um simulador que permite calcular o valor com base em salários existentes ou na inserção de nova informação. O simulador projecta salários futuros e dá avisos no caso de a idade escolhida não ser a legalmente prevista. Evidentemente, o simulador é apenas indicativo, mas serve como uma ferramenta de planificação.

Estratégias para tornar os processos administrativos eficazes e eficientes

Introduzir um sistema misto de contribuições e pagamentos de benefícios, que englobe os balcões de atendimento do INSS, as ATMs dos bancos principais, e os serviços financeiros móveis como Mpesa, Mkesh e Mmola;

Nas **Filipinas**, o governo introduziu smartcards para os segurados e instalou terminais de informação de autosserviço. Com o cartão, as pessoas registadas podem obter informações sobre as contribuições e os saldos, bem como realizar outras operações. Em **Cabo Verde**, foram abertos centros de atendimento para facilitar o registo e pagamento de prestações. Todos os centros estão equipados com um sistema informático integrado, que permite a efetuação de cerca de 80 por cento dos procedimentos administrativos no local. Os centros estão localizados em zonas de aglomeração dos TCP.

Estratégias para reduzir o custo das contribuições

Analisar a desejabilidade e viabilidade da subvenção das contribuições dos TCP pelo Estado usando, por exemplo, os fundos de reserva do INSS para incentivar a inscrição e reduzir a desistência dos TCP no subsistema da segurança social contributiva;

Na **China**, existe o Regime de Pensões básicas dos Residentes Rurais e o Regime de Pensões de Base para os Residentes Urbanos Não Assalariados, criados com o objetivo de abranger estratos populacionais que até então não estavam abrangidos por outros regimes de pensões. Em 2014, os dois regimes foram fundidos no Regime de Pensões dos Residentes. A adesão ao regime é voluntária, mas o Governo estabelece fortes incentivos à participação, incluindo um elevado nível de subsídios. Após a reforma, os segurados recebem uma pensão que inclui dois componentes: uma pensão social financiada pelo Governo e uma pensão de poupança individual que é financiada através de contribuições individuais e subsídios de pensões pelo Governo local e central.

Analisar a possibilidade de um subsídio de desemprego

Cabo Verde é um dos únicos países com um subsídio de desemprego em África. O valor é pago a segurados que perderam o seu emprego involuntariamente, não têm outra actividade económica e se inscreveram no Centro de Emprego e Formação Profissional do IEFP. O valor do subsídio corresponde a 65 por cento da remuneração em referência. O período de atribuição varia entre 60 e 150 dias, dependendo da idade do segurado e o registo de remunerações imediatamente antes da apresentação do requerimento. Para poder pedir o subsídio de desemprego, é necessário apresentar uma declaração do empregador que comprova a situação de emprego e partilha o nível de remuneração. O segurado deve comparecer quinzenalmente, se comprometer a procurar emprego activamente e aceitar emprego conveniente. Porém, este benefício não existe para os TCP.

▶ Recomendações

O estudo apresenta as seguintes recomendações, alinhadas com as acções previstas na Estratégia Nacional de Segurança Social Obrigatória (ENSSO), ainda por aprovar.

Estratégias para melhorar a disseminação de informação aos TCP:

- ▶ Introduzir um módulo sobre a segurança social no currículo escolar;
- ▶ Realizar campanhas de sensibilização regulares em línguas nacionais:
 - » Através dos meios de comunicação social;
 - » Em colaboração com líderes locais e organizações de base, incluindo associações de trabalhadores informais e cooperativas agrárias;
 - » Em locais de aglomeração, incluindo mercados e paragens de chapa.

Estas campanhas devem centrar-se nas seguintes questões: a lógica e os benefícios da segurança social contributiva, os benefícios e os requisitos para acedê-los, e o processo de requisição de benefícios, incluindo os prazos.

Estratégias para melhorar a comunicação com os TCP segurados:

- ▶ Introduzir uma linha telefónica gratuita de consultas e de reclamações;
- ▶ Desenhar e introduzir uma aplicação com base na tecnologia de USSD/SMS e API, que permite que os TCP possam consultar o seu histórico contributivo, fazer simulações das várias pensões e dar seguimento aos procedimentos administrativos;
- ▶ Expandir a presença do INSS ao nível local através de uma colaboração com o Governo ao nível do distrito, posto administrativo, localidade e bairro;
- ▶ Publicar boletins informativos regulares, incluindo boletins trimestrais estatísticos.

Estratégias para agilizar os procedimentos administrativos para os TCP segurados:

- ▶ Facilitar a emissão do Bilhete de Identidade, o Número Único de Identificação Tributária (NUIT) e outros documentos obrigatórios para a inscrição;
- ▶ Introduzir um sistema misto de contribuições e pagamentos de benefícios, que englobe os balcões de atendimento do INSS, as ATMs dos bancos principais, e os serviços financeiros móveis como Mpesa, Mkesh e Mmola;
- ▶ Introduzir um Cartão de Beneficiário do INSS.

Estratégias para reduzir o custo de contribuições para os TCP segurados:

- ▶ Analisar a desejabilidade e viabilidade da subvenção das contribuições dos TCP pelo Estado, usando por exemplo, os fundos de reserva do INSS para incentivar a inscrição e reduzir a desistência dos TCP no subsistema da segurança social contributiva. Outra possibilidade a ser considerada seria, por exemplo, estabelecer uma taxa de contribuição de 4 por cento por um período definido para incentivar a entrada de TCP no sistema;
- ▶ Permitir a flexibilização da frequência de pagamentos para os TCP;
- ▶ Analisar a possibilidade da introdução de um subsídio de desemprego, através de um processo de diálogo social baseado em evidências com os parceiros sociais e organizações de trabalhadores informais. Essa medida tem o potencial de criar incentivos para o registo dos TCP no sistema de segurança social contributiva, o que por sua vez contribuiria ao fortalecimento e à maior sustentabilidade do mesmo.

▶ Bibliografia

- i 'Lei Da Protecção Social', Pub. L. No. Lei no 4/2007, República de Moçambique (2007) art 6.
- ii UN, 'Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development' (New York: United Nations, 2015), Mta 1.3.
- iii ILO, 'World Social Protection Report 2017-2019: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals' (Geneva: International Labour Organization, ILO, 2017).
- iv Carlos Nuno Castel-Branco, 'Growth, Capital Accumulation and Economic Porosity in Mozambique: Social Losses, Private Gains: Review of African Political Economy: Vol 41, No Sup1', Review of African Political Economy, 2015.
- v RdM, 'Decreto 14/2015 de 16 de Julho, Concernente a Taxa de Contribuição Dos Trabalhadores Por Conta Própria' (Boletim da República, República Popular de Moçambique, 2015).
- vi INE, 'IV Recenseamento Geral Da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique.' (Instituto Nacional de Estatística, 2019); INSS, Entrevista com representantes do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) por Zoom. 10-9-2020, 10:00., 2020.
- vii INE, 'IV Recenseamento Geral Da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique.'
- viii INE.
- ix INE.
- x INE.
- xi ILO, 'Recommendation R204 - Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation, 2015 (No. 204)', 2015,
- xii Martha Chen, 'The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies', 1 August 2012.
- xiii INE, 'IV Recenseamento Geral Da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique.'
- xiv RdM, Lei da Protecção Social.
- xv RdM, 'Regulamento de Articulação Do Sistema de Segurança Social Obrigatória Dos Trabalhadores Por Conta de Outrem e Por Conta Própria c/ o Dos Funcionários e Agentes Do Estado e, e Com Os Trabalhadores Do Banco de Moçambique', Pub. L. No. Decreto no 49/2009 (2009).
- xvi RdM.
- xvii RdM, 'Decreto n.o 51/2017: Regulamento Da Segurança Social Obrigatória' (Boletim da República, República de Moçambique, 2017).
- xviii RdM, 'Decreto 14/2015 de 16 de Julho, Concernente a Taxa de Contribuição Dos Trabalhadores Por Conta Própria'.
- xix Wage Indicator, 'Salário mínimo - Moçambique', Meusalario.org/Moçambique, 2020.
- xx RdM, 'Decreto no 51/2017: Regulamento Da Segurança Social Obrigatória'.
- xxi OIT, 'Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience' (International Labour Organization, 2019).
- xxii INSS, Entrevista pela Ruth Castel-Branco com representantes do INSS, 2020.
- xxiii INSS.
- xxiv INSS.
- xxv Ruth Castel-Branco, 'O TRABALHO E A PROTECÇÃO SOCIAL NUM CONTEXTO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA EM MOÇAMBIQUE' (IESE, 2020),.
- xxvi ILO, Rapid Assessment of the impact of COVID-19 on the informal economy in Mozambique, 2020.
- xxvii RdM, 'Decreto 14/2015 de 16 de Julho, Concernente a Taxa de Contribuição Dos Trabalhadores Por Conta Própria'.
- xxviii Wage Indicator, 'Salário mínimo - Moçambique'.
- xxix INE, 'Relatório Final Do Inquérito Ao Orçamento Familiar- IOF 2014/15' (Maputo: Instituto Nacional de Estatística, 2015).
- xxx ILO, 'ENSSO 2019-2024: PROJETO TRABALHADORES POR CONTA DE OUTREM' (International Labour Organization, 2019).
- xxxi ILO.
- xxxii ILO, 'Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience' (International Labour Office (ILO), 2019).
- xxxiii INE, 'IV Recenseamento Geral Da População e Habitação 2017: Resultados Definitivos Moçambique.'
- xxxiv Ruth Castel-Branco, 'Mapping of Domestic Workers and Their Organizations in Angola' (International Domestic Workers Federation, 2018).
- xxxv INPS, 'GUIA SUBSÍDIO DE DESEMPREGO' (INPS, Republica de Cabo Verde, 2020).
- xxxvi ILO, 'Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience'.



Organização
Internacional
do Trabalho



Esta publicação foi realizado com o apoio do projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de protecção social nos PALOP e Timor-Leste, financiado pelo gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério de Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.