



Organização
Internacional
do Trabalho

Diagnóstico do Centro Nacional de Pensões Sociais de Cabo Verde



José Francisco Pacheco
Fabio Durán Valverde
Joana Lucas

Maio de 2012



Programa
STEP
Portugal

Diagnóstico do Centro Nacional de Pensões Sociais de Cabo Verde

José Francisco Pacheco
Fabio DuránValverde
Joana Lucas Coelho

Maio, 2012

Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento Legal	2
3. Organização operativa e administrativa	5
3.1 Organização institucional.....	5
3.2 Principais processos do CNPS	8
4. Evolução da cobertura da Pensão Social.....	18
5. Recursos do CNPS	25
5.1 Orçamento.....	25
5.2 Pessoal	26
5.3 Sistema de informação	27
6. Análise financeira das despesas	28
6.1 Pensão Social	28
6.2 Avaliação financeira do Fundo Mutualista	31
6.3 Cenários do Fundo	38
Descrição dos cenários.....	38
Principais Resultados	40
7. Resumo Geral: Principais Progressos Recentes do CNPS.....	42
8. Principais Desafios e Recomendações de Política.....	43
a. Políticas de melhoria da focalização	43
b. Sustentabilidade financeira do programa de pensões sociais	44
c. Expansão e consolidação do Sistema de informação	46
d. Melhoramento das estatísticas e indicadores do desempenho.....	46
e. Desconcentração dos processos	47
9. Bibliografia	49

Lista de Tabelas

Tabela 1.	CNPS. Requisitos para ser titular da Pensão Social.....	4
Tabela 2.	Principais componentes por pacote e montante total disponível por pensionista	39
Tabela 3.	Parâmetros de uso dos serviços/benefícios (% dos pensionistas)	40
Tabela 4.	Rendimentos e despesas esperados por ano e cenário, 2012-2017	41

Lista de Figuras

Figura 1.	Organograma institucional do CNPS.....	6
Figura 2.	Grupo de parceiros do CNPS.....	7
Figura 3.	CNPS. Processo de reconhecimento do pedido das pensões sociais	9
Figura 4.	CNPS. Esquema de instrução dos processos de pedido e deferimento	10
Figura 5.	CNPS. Esquema de manutenção do direito com a Prova de Vida	12
Figura 6.	CNPS. Processo de acesso aos medicamentos.....	17
Figura 7.	CNPS. Processo de pagamento do Subsídio de funeral	18
Figura 8.	Total de beneficiários do CNPS, 2006-2010	18
Figura 9.	Estrutura dos novos inscritos no CNPS, 2008-2009.....	19
Figura 10.	CNPS. Taxa de cobertura da pensão básica para população de 60 anos ou mais, 2010	20
Figura 11.	CNPS. Taxa de cobertura da pensão básica por concelho, 2010 (% população total)	21
Figura 12.	Relação entre a cobertura com pensões do CNPS e o nível de pobreza	22
Figura 13.	CNPS. Cobertura da população acima de 60 anos por género e zona urbano/rural	23
Figura 14.	Taxas de cobertura das pensões sociais por grupo de idade	24
Figura 15.	Despesas administrativas por beneficiário, 2008 e 2010	25
Figura 16.	CNPS. Valor unitário das pensões sociais, nominal e real (2006=100).....	28
Figura 17.	Despesas totais nominais e reais, 2006-2010.....	29
Figura 18.	Indicadores da prioridade governamental das despesas do CNPS	30
Figura 19.	Pensão social como percentagem do limiar da pobreza e do PIB per capita	31
Figura 20.	Despesas mensais do Fundo medicamentoso e do Subsídio de funeral	32
Figura 21.	Gráfico de Pareto sobre participação dos medicamentos financiados pelo Fundo	34
Figura 22.	Origem das receitas de medicamentos, por ilha.....	35
Figura 23.	Custos unitários por receita e farmácia, 2010.....	36

1. Introdução

Este documento descreve e analisa a evolução recente e o desempenho do Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS), entidade encarregada de administrar as pensões sociais do regime não contributivo de Cabo Verde, incluindo o Fundo Mutualista. O trabalho é realizado no quadro do Projecto STEP/Portugal, em resposta a uma solicitação das autoridades do CNPS.

Muitos foram os progressos realizados por Cabo Verde no âmbito do desenvolvimento do seu sistema de protecção social, entre os quais se destaca a criação e consolidação de um sistema de pensões sociais de ampla cobertura nacional abrangendo vários grupos alvo. Num período de tempo relativamente curto, o CNPS converteu-se numa das instituições de protecção social mais importantes do país, desempenhando um protagonismo de suma importância no sistema social nacional.

Apesar dos progressos significativos relacionados com a criação e operacionalização do CNPS, as tendências recentes da administração e finanças das pensões sociais analisadas neste documento indicam a existência de alguns desafios. O presente documento fornece às autoridades do sector social de Cabo Verde, bem como a outros actores envolvidos nesta área, um conjunto de recomendações e opções de política, as quais esperamos que possam contribuir para melhorar o funcionamento das pensões sociais mediante o desafio de consolidá-las e torná-las sustentáveis ao longo do tempo.

Cabe destacar que o documento faz parte de um esforço mais amplo de análise do sistema de protecção social de Cabo Verde, o SPER (*Social Protection Expenditure and Performance Review*), onde são integrados os resultados da análise específica do CNPS com outras análises e recomendações de política para o sistema de protecção social no seu conjunto. É recomendado que os leitores complementem a leitura deste diagnóstico com o estudo SPER, a fim de constituir uma visão mais integral do sistema.

O documento encontra-se estruturado em sete secções principais. Na primeira secção, *Enquadramento jurídico*, é apresentado o quadro legal no qual operam as pensões sociais. A segunda descreve e analisa detalhadamente a organização, operacionalização e administração do CNPS, com a finalidade de identificar os principais avanços e compreender com maior clareza os problemas e desafios actuais da instituição, incluindo as prestações asseguradas no quadro do Fundo Mutualista. Na terceira secção é realizada uma análise detalhada do processo de candidatura e da cobertura da pensão social. A quarta secção apresenta uma análise financeira dos gastos com o intuito de evidenciar aspectos da alocação de recursos e da qualidade das despesas, indicando análises específicas da situação financeira do Fundo Mutualista. Na quinta secção é abordado o tema dos recursos, abrangendo o orçamento, recursos humanos, infra-estrutura física e sistema de

informação do CNPS. A sexta secção resume os principais progressos recentes do CNPS com o objectivo de dar a conhecer os principais elementos de progresso do sistema, entre muitos outros que não são aprofundados. Por último, a secção sete retoma de forma resumida os principais desafios e aponta um conjunto de recomendações de política sobre as questões consideradas mais críticas.

O documento foi elaborado por José Francisco Pacheco, Fabio Durán Valverde e Joana Lucas. Os autores agradecem ao Ministério de Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos, nomeadamente a Sua Ex.^a Janira Isabel Fonseca Hopffer Almada pelo respaldo inestimável para que este trabalho fosse concluído satisfatoriamente, e ao Sr. José Carlos Moniz Varela, que participou em reuniões de trabalho e contribuiu com informações e comentários de grande relevância. Também agradecem ao pessoal técnico e administrativo do CNPS pelo apoio fornecido durante todo o processo e pelo acesso aos dados e informação. Em especial, agradecem ao Sr. René Ferreira, Presidente do CNPS, cujo apoio foi decisivo e indispensável para este trabalho. Os agradecimentos são extensivos ao pessoal de outras instituições ou dependências públicas que colaboraram, tais como os CDS (Centros de Desenvolvimento Social) que foram entrevistados, os escritórios dos Correios, que gentilmente receberam a equipa de trabalho e disponibilizaram a informação requerida e a Ana Carolina Vieira e Joana Borges (OIT) pelo seu apoio no trabalho de revisão e edição deste documento

2. Enquadramento Legal

O CNPS é uma instituição pública que faz parte do sistema da segurança social cabo-verdiano, criado através da Resolução n.º 6/2006, de 9 de Janeiro. O CNPS encontra-se sob a tutela do Ministério de Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos, e tem por objectivo a gestão integrada e autónoma do sistema de pensões do regime não contributivo reconhecidas ou atribuídas e financiadas integralmente pelo Estado, bem como da respectiva Base de Dados, competindo-lhe designadamente:

- Instruir e decidir sobre os processos de reconhecimento, registar os beneficiários, processar, liquidar, pagar e suspender o pagamento da pensão e declarar a cessação do direito relativamente à Pensão Social (PS).
- Emitir parecer no respectivo processo de atribuição e proceder ao registo dos beneficiários da pensão ou complemento de pensão instituídos pela Lei n.º 34/V/97, de 30 de Junho, nos termos da respectiva Resolução de atribuição, bem como processar, liquidar e proceder ao seu pagamento;
- Proceder ao registo dos beneficiários, processar, liquidar e pagar a pensão para os militares e agentes policiais, nos termos do respectivo acto de atribuição;

-
- Proceder ao assentamento dos beneficiários, processar, liquidar e pagar a pensão às vítimas de tortura, nos termos do respectivo acto de atribuição;
 - Instruir e decidir sobre os processos de reconhecimento, assentar os beneficiários, processar, liquidar, pagar e suspender o pagamento da pensão e declarar a cessação do direito relativamente a quaisquer outras pensões de regime não contributivo que venham a ser instituídas depois da entrada em vigor dos presentes estatutos;
 - Delegar nas Câmaras Municipais, mediante prévio acordo dos órgãos municipais competentes, a instrução dos processos de reconhecimento a que se referem as alíneas anteriores, a averiguação oficiosa relativa à matéria da alínea seguinte e à prova de vida dos pensionistas;
 - Fiscalizar a verificação dos requisitos de reconhecimento ou atribuição e manutenção do direito a pensões de regime não contributivo e o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, podendo, a todo o tempo, proceder, officiosamente, a inquéritos e averiguações ou promover a respectiva realização por outras entidades públicas competentes;
 - Instaurar, instruir e decidir sobre processos de contra-ordenação por infracção às normas aplicáveis ao reconhecimento ou manutenção do direito às pensões referidas nas alíneas (a) e (e), bem como ao assentamento dos beneficiários, processamento, liquidação e pagamento de quaisquer pensões de regime não contributivo;
 - Promover a instauração de procedimentos disciplinares por infracção às normas aplicáveis ao reconhecimento ou atribuição e manutenção do direito às pensões referidas nas alíneas anteriores e acompanhar o andamento dos processos instaurados;
 - Instaurar directamente ou promover a instauração pelo Ministério Público, nesse caso podendo intervir como assistente, as acções de responsabilidade civil por prejuízos para o Estado decorrentes de infracção às normas legais e regulamentares aplicáveis ao reconhecimento ou atribuição e manutenção do direito a pensões de regime não contributivo.

O CNPS é responsável pela administração de dois programas, **a pensão social do regime não contributivo da segurança social ou Pensão Social** (estabelecida no Decreto-Lei 24/2006 de 6 de Março e regulamentada no Decreto 7/2006 de 13 de Novembro e no Decreto-Lei de 14 de Junho, que por sua vez foram alterados através do D.L. n.º 18/2010, de 14 de Junho) e o **Fundo Mutualista dos Pensionistas da Assistência Social** (Decreto-Lei 2/2006 de 16 de Janeiro e regulamentada na Portaria 46/2009 de 30 Novembro).

Pensões sociais

Actualmente, o CNPS administra três pensões sociais: a *Pensão Básica*, a *Pensão Social de Invalidez* e a *Pensão Social de Sobrevivência*. A *Pensão Básica* dirige-se a pessoas com idade igual ou superior aos sessenta anos; a *Pensão Social de Invalidez* é um benefício para pessoas em situação de incapacidade permanente para o exercício de qualquer actividade geradora de rendimento; e a *Pensão Social de Sobrevivência* foi pensada para cônjuges sobreviventes e crianças menores de 18 anos em situação de pobreza e de vulnerabilidade.

Segundo o Guia do Utilizador do CNPS, algumas condições para ser titular da Pensão Social são comuns a todas as pensões, como é o caso da residência em Cabo Verde, da situação de pobreza e da não cobertura por qualquer outro regime de protecção social. Por outro lado, o acesso a cada tipo de pensão depende de requisitos especiais que deverão ser preenchidos pelos candidatos ao benefício, como se ilustra na tabela a seguir.

Tabela 1. CNPS. Requisitos para ser titular da Pensão Social

Pensão Básica	Pensão Social de Invalidez	Pensão Social de Sobrevivência
Ser residente em Cabo Verde.	Ser residente em Cabo Verde.	Ser residente em Cabo Verde.
Ter idade igual ou superior a 60 anos.	Ter idade entre 18 e 60 anos.	Ter idade entre 18 e 60 anos.
Ter rendimento anual de qualquer espécie ou origem inferior ao limiar da pobreza estabelecido pelo INE.	Ter rendimento anual de qualquer espécie ou origem inferior ao limiar da pobreza estabelecido pelo INE.	Ter rendimento anual de qualquer espécie ou origem inferior ao limiar da pobreza estabelecido pelo INE.
Não ser abrangido por qualquer regime de segurança social, nacional ou estrangeiro.	Não ser abrangido por qualquer regime de segurança social, nacional ou estrangeiro.	Não ser abrangido por qualquer regime de segurança social, nacional ou estrangeiro.
	Apresentar documentos que comprovem que o requerente é portador de incapacidade permanente para o exercício de quaisquer actividades geradoras de rendimento.	Ser cônjuge sobrevivente/companheiro (a), ter vivido em união de facto ou ser herdeiro legal de titular de Pensão Básica ou de Pensão Social de Invalidez.
		Têm ainda direito à Pensão Social o herdeiro legal do pensionista falecido com menos de 18 anos, e as crianças de família pobre, portadoras de deficiência ou de doença crónica incapacitante, e que dependem de terceiros para satisfazer as suas necessidades básicas.

Fonte: CNPS

Fundo Mutualista

O Fundo Mutualista dos Pensionistas da Assistência Social é um sistema gerido pelo CNPS que tem como objectivo principal melhorar as condições de acesso dos beneficiários aos cuidados da saúde. O Fundo foi criado para conceder benefícios em termos da saúde preventiva, curativa e de reabilitação, assistência medicamentosa e apoio financeiro ao familiar ou herdeiro legal do pensionista falecido. No entanto, tendo em conta que os beneficiários do Regime não Contributivo estão abrangidos pela assistência médica gratuita, os benefícios do Fundo Mutualista têm sido orientados a cobrir total ou parcialmente o custo dos medicamentos dos pensionistas e a conceder o subsídio de funeral. O apoio para a aquisição de medicamentos limita-se à lista dos medicamentos essenciais, prescritos nas estruturas públicas de saúde e que não se encontram nas farmácias públicas.

O Fundo Mutualista está regulado pelas seguintes disposições legais:

- a. O Decreto-Lei n.º 6/2006, de Janeiro de 2006, que cria o Fundo Mútuo dos Pensionistas da Assistência Social.
- b. A portaria n.º 46/2009, de 30 de Novembro, que regulamenta o Fundo Mutualista.
- c. O Protocolo de colaboração em matéria de prestação de cuidados de saúde assinado entre o Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS), a Direcção Geral da Saúde e a Direcção Geral de Farmácias.
- d. Contratos assinados entre o CNPS e as farmácias privadas.
- e. A Lista de medicamentos essenciais autorizada pelo Ministério da Saúde/Direcção Geral de Farmácias, sujeitos a financiamento por parte do Fundo Mútuo.
- f. Convenções assinadas pelo CNPS e os pontos focais que o representam nos Concelhos.

3. Organização operativa e administrativa

3.1 Organização institucional

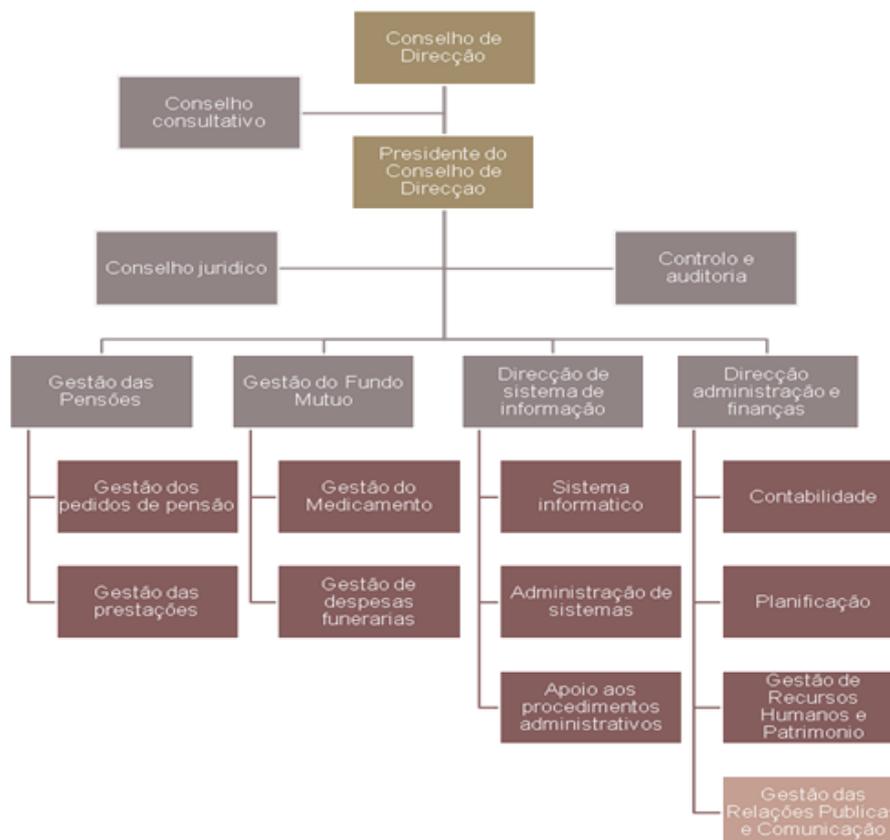
A organização institucional do CNPS pode ser descrita enquanto uma entidade individual complementada por uma rede de parceiros públicos da administração central e local que possibilitam o funcionamento do programa.

A estrutura orgânica do CNPS compreende os seguintes órgãos: Conselho de Direcção, constituído pelo Presidente do CNPS, um representante do Ministério das Finanças e um representante do Ministério da Juventude, Emprego e

Desenvolvimento dos Recursos Humanos; Presidência do Conselho de Direcção; Conselho Consultivo e os serviços de apoio nas áreas administrativa, financeira, de prestações e de auditoria (ver figura 1). Estes últimos dividem-se em quatro Direcções:

- Gestão das Pensões*, encarregada de administrar os pedidos de pensão e as prestações.
- Gestão do Fundo Mútuo*, a qual administra o Fundo Mutualista e os dois benefícios relacionados (Medicamentos e Despesas Funerárias).
- Direcção de Sistema de Informação*, a qual apoia os processos administrativos e administra as bases de dados.
- Direcção de Administração e Finanças*, que compreende actividades de contabilidade, planificação, gestão de recursos humanos e gestão das relações públicas e comunicação.

Figura 1. Organograma institucional do CNPS



De referir que, em termos dos serviços de apoio, ao contrário do que foi estabelecido na sua estrutura orgânica, o CNPS, devido a constrangimentos vários, dispõe de três unidades funcionais: i) Administração e gestão do fundo mutualista;

ii) pensão social; e iii) gestão informática, sendo as duas primeiras coordenadas pelos respectivos responsáveis.

O CNPS tem uma série de parceiros que colaboram em distintas fases da gestão das pensões e do Fundo Mutualista. Os principais são:

- Correios de Cabo Verde SARL (Sociedade Anónima de Responsabilidade Limitada);
- Centros de Desenvolvimento Social (Ministério de Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos);
- Ministério das Finanças;
- Câmaras Municipais;
- O INPS;
- O INE;
- O NOSI;
- ONGs.

Figura 2. Grupo de parceiros do CNPS



3.2 Principais processos do CNPS

Para fins de desenvolvimento do presente documento, dois processos serão analisados - o pedido e reconhecimento da pensão social e o reconhecimento dos benefícios do Fundo Mutualista.

Pensão Social

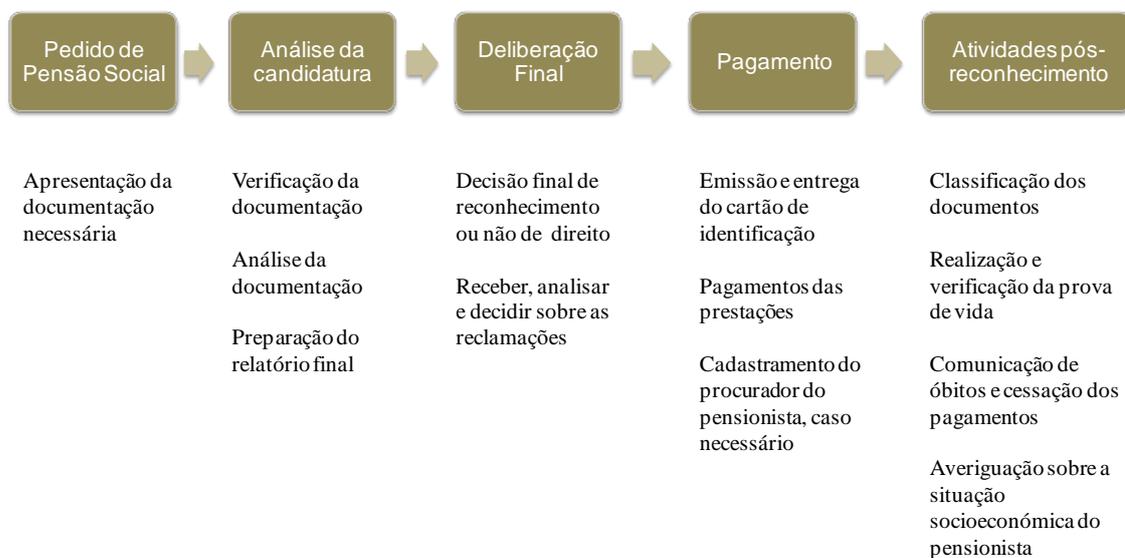
A figura 3 apresenta as principais etapas que são desenvolvidas no processo de reconhecimento do pedido das pensões sociais. Uma grande diversidade de entidades participa neste processo, incluindo o CNPS (responsável pelo atendimento, organização dos processos de candidatura, gestão das prestações, deliberação das candidaturas, reconhecimento e cessação), a representação do CNPS nos Concelhos, o Correio, CDS e CM's.

O processo inicia-se com o pedido de pensão social que o interessado, ou seu representante, solicita no escritório do CNPS na Praia. Se o candidato mora noutra concelho ou ilha, o processo decorre nos Centros de Desenvolvimento Social (CDS, no concelho de residência do interessado) ou nas Câmaras Municipais. Os CDS estão localizados a nível local (ilhas e concelhos) e pertencem ao Ministério de Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos (MJEDRH). Nos CDS, os candidatos efectuam o pedido, entregando o *dossier* de candidatura aos pontos focais – os técnicos do MJEDRH que colaboram na recepção da documentação, preparam os estudos socioeconómicos e recolhem a informação necessária para formalizar a candidatura. Quando toda a informação está completa, os CDS enviam o *dossier* ao CNPS para a sua consideração e tomada de decisão.

O pedido só é válido se o formulário apropriado (*Pedido de Pensão Social*) foi preenchido devidamente e o restante da documentação foi apresentado correctamente. A documentação complementar varia segundo o tipo de pensão. No que diz respeito à pensão básica, o interessado deverá apresentar, para além do formulário do *Pedido de Pensão Social*, comprovantes de rendimento, cópia dos documentos de identificação e declaração sobre a situação de cobertura pelo regime contributivo. O rendimento da família deve ser inferior ao limiar da pobreza, estabelecido pelo INE, que actualmente é de 50,000 escudos anuais.

Para a pensão social de invalidez, o requerente deve igualmente apresentar o atestado comprovativo de que se encontra em situação de invalidez permanente para o exercício de qualquer actividade geradora de rendimento; enquanto para a pensão de sobrevivência é obrigatório a documentação complementar que inclui a certidão de óbito do pensionista, a certidão de nascimento e o comprovativo de ter residido no agregado familiar do pensionista falecido.

Figura 3. CNPS. Processo de reconhecimento do pedido das pensões sociais

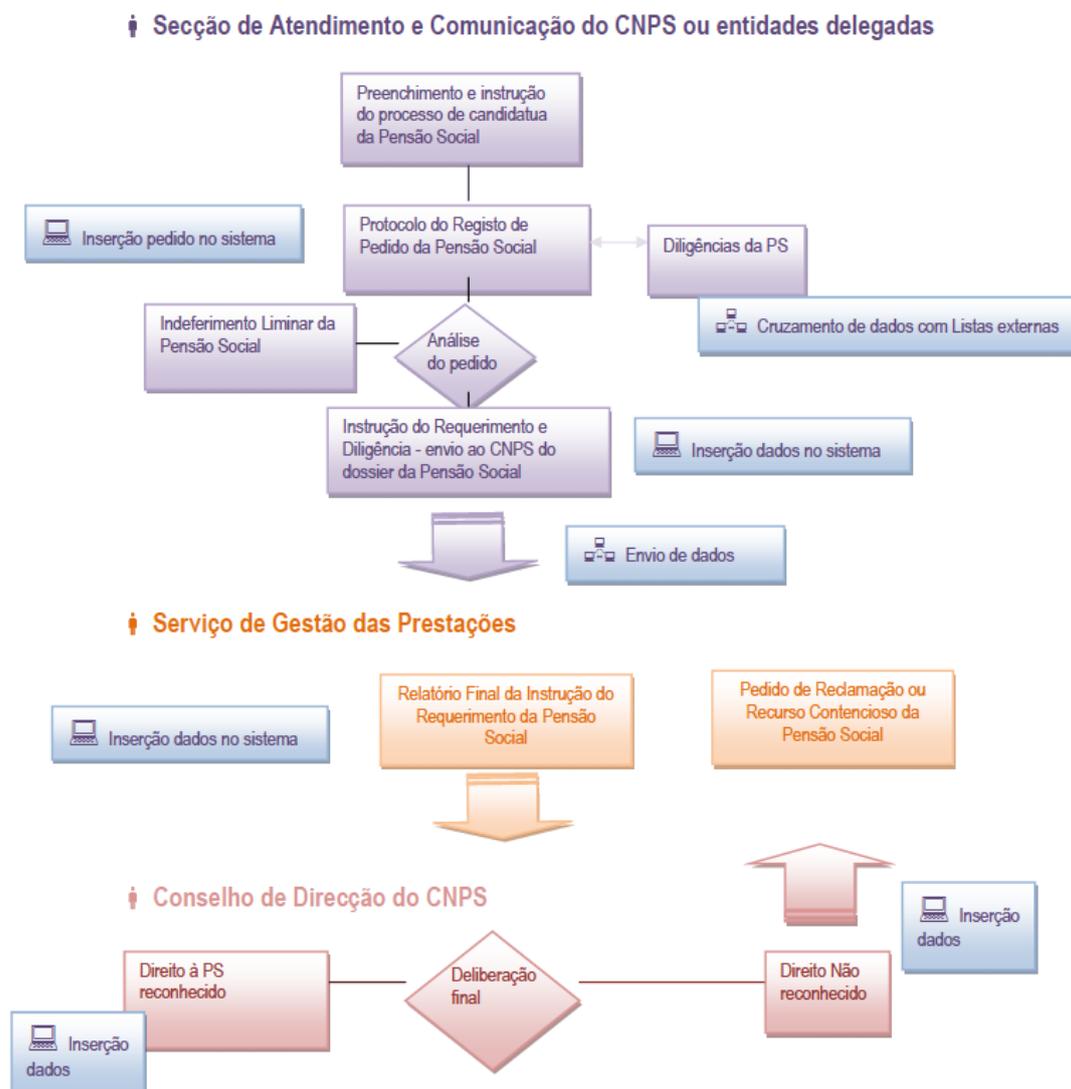


Fonte: Preparado a partir do Guia do Utilizador do CNPS e de entrevistas com o pessoal do CNPS.

Numa segunda fase, o CNPS verifica a documentação e inicia a análise da candidatura. Esta análise implica, fundamentalmente, averiguar se as condições básicas para reconhecer o direito são cumpridas apropriadamente pelo candidato: rendimento do agregado familiar inferior ao limiar da pobreza, idade do candidato, inscrição familiar e situação contributiva e de abrangência pelo INPS. É ainda necessário desenvolver o inquérito social para se aferir da situação socioeconómica do agregado familiar.

O Coordenador da unidade das prestações do CNPS deverá enviar, num prazo de 10 dias, um relatório final ao Conselho Directivo para a sua respectiva deliberação e decisão. O Conselho decide se reconhece ou não o benefício, baseado no relatório, e no caso de a sua decisão ser objecto de apelação, a mesma deve ser feita pelo requerente no prazo de 30 dias.

Figura 4. CNPS. Esquema de instrução dos processos de pedido e deferimento



Se a pensão é deferida, desencadeia-se o processo de pagamento dos benefícios. Publica-se no sítio do CNPS a lista de novos beneficiários e comunica-se à representação local a publicação da mesma. O pagamento directo é efectuado após o dia 13 de cada mês pelos Correios, que, por sua vez, deverá devolver ao CNPS a folha de pagamento efectuado. Após a análise dos justificativos dos pagamentos, o CNPS comunica aos Correios o montante que deverá ser devolvido ao Ministério das Finanças. Em resumo, todo este processo abrange as etapas seguintes:

- Entrada dos dados no sistema informático.
- Autorização pelo Director do CNPS.
- Verificação do processo pelo técnico do Ministério das Finanças.

-
- Liquidação pela Direcção-Geral do Orçamento, Planeamento e Gestão (DGPOG).
 - Autorização da transferência bancária de verba pela Direcção-Geral do Tesouro (MF) aos Correios, visando o pagamento da pensão social. Os correios fornecem aos pensionistas uma senha para melhor organizar o processo de pagamento, evitando assim grandes concentrações nos dias de pagamento. Assim, o pagamento do pensionista ou seu procurador(a) é feito de acordo com o número da sua senha.
 - Pagamento de outras despesas de funcionamento do CNPS, efectuado pelo Ministério das Finanças, através da emissão de cheques de Tesouro ou de transferência a favor das entidades que asseguraram a prestação de serviço.

O sistema contabilístico utilizado pelo CNPS para a organização do pagamento chama-se EGOV e permite a cabimentação e a obtenção de dados sobre as despesas efectuadas. Geralmente, o processo de pagamento não tem grandes contratempos. No entanto, em Junho do ano 2011, o CNPS não tinha ainda o orçamento anual aprovado pelo Ministério das Finanças. Consequentemente, o Centro trabalhava com o orçamento de 2010, sendo este um problema operacional importante devido ao facto de que muitos beneficiários que tiveram os seus pedidos de pensão deferidos ainda não foram “integrados na folha do pagamento” (i.e. ainda não receberam o pagamento).

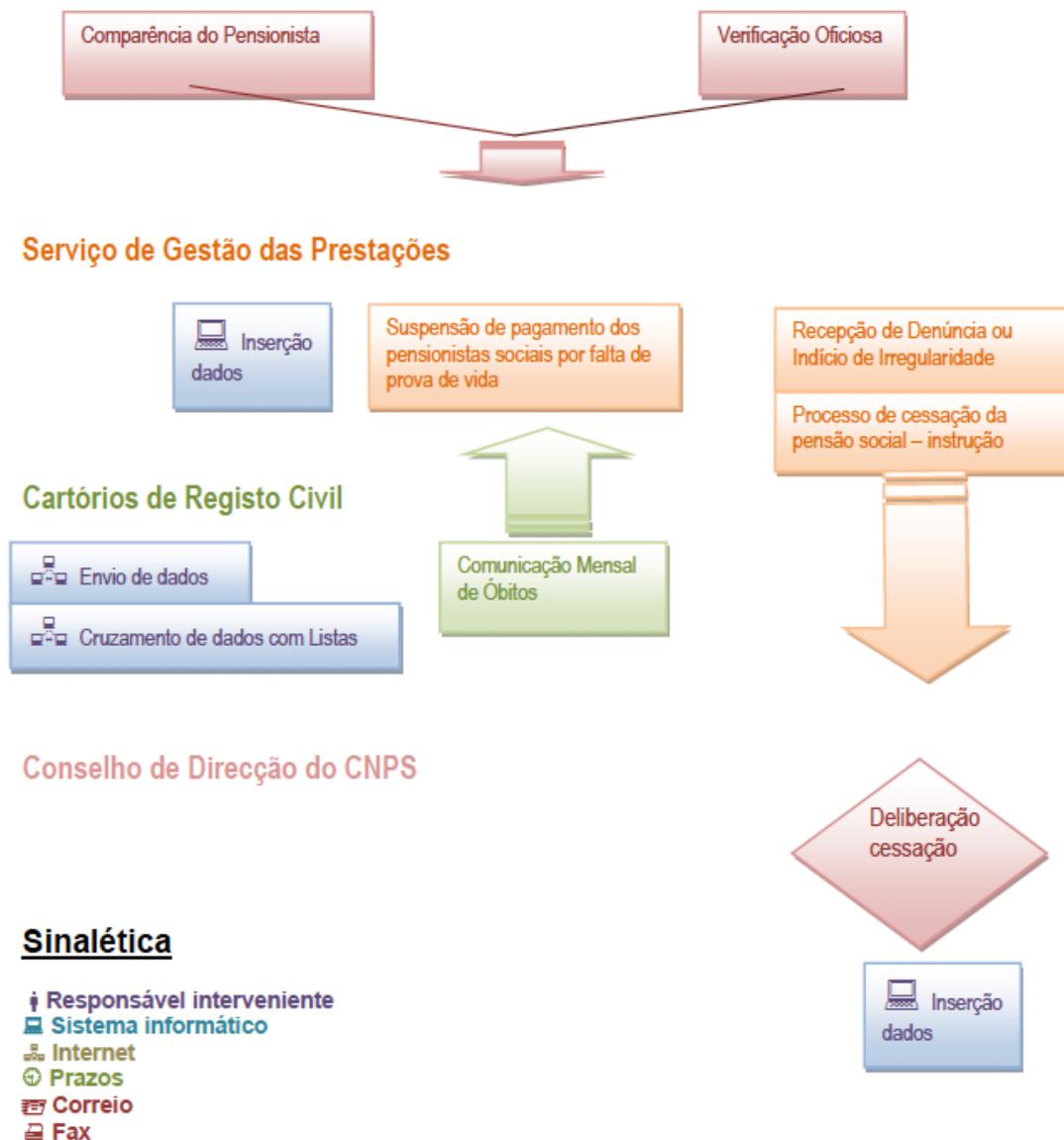
Duas actividades adicionais deverão ser desenvolvidas como parte desta fase. A primeira actividade é a emissão do cartão de identificação do pensionista. A segunda actividade compreende o cadastramento de procurador do pensionista nos casos em que o beneficiário tem problemas de mobilidade.

Finalmente, o CNPS tem a obrigação de manter um processo de seguimento, que consiste na classificação dos documentos e manutenção do arquivo institucional, a solicitação periódica da prova de vida (Fevereiro de cada ano) e a cessação dos pagamentos, conforme estabelecido no diploma legal, nomeadamente: em caso de óbito ou mudança das condições sociais. Refira-se que o acesso a dados sobre a ocorrência de óbitos é obtido a todo tempo no sistema, graças à integração da base de dados do CNPS com as de outras instituições do Estado, dentre as quais as do RNI. No que concerne à prova de vida, ela pode ser feita nas estações dos correios para os pensionistas que recebem as suas pensões pessoalmente. No entanto, para os que as recebem através dos procuradores, a comprovação pode ser feita no CNPS, CDS, Câmaras Municipais e no Cartório.

Figura 5. CNPS. Esquema de manutenção do direito com a Prova de Vida

Local: Correios

Período: Fevereiro



O pedido de Pensão Social

O Pedido de Pensão Social é feito através de um formulário próprio de candidatura visando a recolha de dados relacionados com a identificação do requerente. Para a recolha de outros dados dos candidatos e dos respectivos agregados familiares o CNPS dispõe de uma ficha de inquérito social que encerram as informações que a seguir se indicam:

- Informação dos agregados familiares

-
- Rendimento familiar
 - Situação habitacional

Salienta-se que nem toda a informação é necessariamente relevante para o estudo socioeconómico, isto porque apenas o rendimento do agregado familiar define a situação de pobreza da família. Um enfoque de focalização por instrumentos (*proxy-means test*), que depende do agregado familiar, é altamente vulnerável aos erros de inclusão (pessoas recebendo pensão mas não elegíveis). Na secção dos desafios do CNPS a análise incluirá algumas medidas alternativas.

Fundo Mutualista

Bases legais e administrativas

A criação do Fundo Mutualista dos Pensionistas da Assistência Social foi estabelecida no Decreto-Lei 6/2006 de 16 de Janeiro e regulamentada através da Portaria 46/2009 de 30 Novembro. No parágrafo 4 do artigo 3º do Decreto-Lei anterior, são definidas as finalidades do Fundo Mútuo dos Pensionistas Sociais, nos seguintes termos:

- a) Assegurar o funcionamento de prestações de serviços de saúde, preventivos, curativos e de reabilitação.
- b) Assegurar a assistência de medicamentos.
- c) Assegurar o pagamento de prestações pecuniárias relativas às despesas com o funeral do beneficiário activo, no caso de falecimento deste.

Em outras palavras, como menciona Picado (2007:30), “*deste ponto de vista, é justo assinalar que o Fundo Mútuo pretende contribuir ou causar impacto directamente sobre a protecção financeira dos pensionistas sociais, no sentido de que os pagamentos directos ou do próprio bolso levados a cabo representem uma proporção relativamente pequena das suas despesas totais em cuidados com a saúde e não provoquem, em nenhum momento, uma limitação ou preterição pela utilização dos serviços de saúde.*” O Fundo não tem o propósito de sufragar todas as despesas medicamentosas do grupo alvo, isto porque é necessário ter em conta que o pensionista do Regime não Contributivo está abrangido pela assistência médica e medicamentosa gratuita. Portanto, o Fundo representa *um complemento da assistência garantida pelo Estado cabo-verdiano através das estruturas do Sistema Nacional de Saúde, assegurando particularmente o acesso a medicamentos quando estes não estão disponíveis nas farmácias públicas (CNPS, ND).*

A base legal anterior é complementada pela existência de outras regulações e procedimentos tais como:

1. **O Protocolo de colaboração** em matéria de prestação de cuidados de saúde destinados aos beneficiários das Pensões Sociais, assinado entre o

Centro Nacional de Pensões Sociais (CNPS) e os parceiros (Direcção Geral da Saúde e Direcção Geral de Farmácias).

2. **Contratos assinados** entre o CNPS e as farmácias privadas, para efeito de fornecimento de medicamentos aos beneficiários da pensão social do Regime não Contributivo.
3. **Eventuais protocolos** que o CNPS vier a assinar com os parceiros locais.
4. **A Lista de Medicamentos Essenciais** autorizada pelo Ministério da Saúde/Direcção Geral de Farmácias, sujeitos a financiamento por parte do Fundo Mútuo.
5. **A base de dados** (informática) contendo, entre outros, os seguintes dados: i) lista e informação actualizada dos beneficiários da pensão social ii) lista dos parceiros implicados no processo de concessão do fundo mútuo; iii) lista das farmácias privadas; iv) lista dos medicamentos essenciais.
6. **Os procedimentos de gestão informática integrada do Fundo Mútuo.**
7. **A disponibilidade do *plafond*** que é atribuído a cada pensionista, quando este tiver completado seis meses de contribuição para o Fundo.

Em linha com os objectivos descritos anteriormente, na sua primeira fase de implementação, este fundo abrange duas prestações:

- Apoio para a compra de medicamentos nas farmácias privadas através de um *plafond* no valor de 2,500 escudos por ano.
- Atribuição de um subsídio de funeral a um familiar ou herdeiro legal do pensionista falecido, no valor de 7,000 escudos.

Para financiar o Fundo Mutualista, a lei definiu duas fontes de recursos. A primeira consiste numa contribuição do 2% do montante da pensão social, e a segunda consiste numa participação inicial do Estado. Quanto ao acesso às prestações do Fundo Mutualista, o possível beneficiário deve cumprir dois requisitos:

- a. Ser beneficiário da Pensão Social do regime não contributivo da Protecção Social.
- b. Ter pelo menos 6 meses de contribuição para o Fundo Mútuo.

O processo de acesso aos benefícios do Fundo

Medicamentos

O organismo responsável pela administração das prestações do Fundo Mútuo é o CNPS. O Centro tem a responsabilidade de definir os termos da provisão do benefício e assinar parcerias com outros agentes sociais e privados. Destes, os mais

importantes são os **CDS**, os quais cumprem uma função similar àquelas apresentadas na secção de pensões (apoiar no acesso às prestações, fornecer informações aos utentes, estabelecer contactos com os parceiros locais). Segundo o Guia do Utilizador, relativamente ao Fundo Mutualista, o CNPS deve:

- a. Proceder à instalação da aplicação informática para a gestão do fundo junto das farmácias privadas e representação local do CNPS.
- b. Realizar a capacitação dos pontos focais em matéria de gestão dos benefícios do Fundo Mútuo.
- c. Realizar a gestão administrativa do Fundo.
- d. Enviar mensalmente às estruturas de saúde a lista actualizada dos beneficiários da Pensão Social com os respectivos números de identificação, distribuídos por Concelhos, em suporte papel ou informático.
- e. Receber e analisar os pedidos de subsídio de funeral e as facturas das farmácias privadas referentes aos medicamentos fornecidos aos beneficiários da pensão social.
- f. Autorizar as transferências bancárias para o pagamento das facturas enviadas pela farmácia privada e do subsídio de funeral.
- g. Produzir os relatórios para análise, controlo e monitorização.

São também importantes os **centros públicos de saúde** (que prescrevem os medicamentos de acordo com a lista de Medicamentos Essenciais), as **farmácias públicas** (que avaliam os medicamentos apresentados pelo pensionista ou, na sua ausência, anotam a inexistência do medicamento no verso da receita) e as **farmácias privadas**, as quais fornecem os medicamentos quando eles não existem na farmácia pública.

Para que um pensionista receba os benefícios do Fundo Mutualista deve seguir o procedimento descrito na figura 6. Em qualquer caso, o pensionista/beneficiário do Fundo deverá apresentar a seguinte documentação para ter direito aos medicamentos nas farmácias privadas:

- a. Documento de identificação (Bilhete de Identidade ou Cartão do Pensionista).
- b. Prescrição médica emitida, a menos de 15 dias, pelo serviço público de Saúde com o carimbo «Não existe em estoque» ou «Medicamento esgotado».
- c. Credencial fornecida pelos serviços competentes, quando a farmácia privada não dispuser de acesso ao sistema.

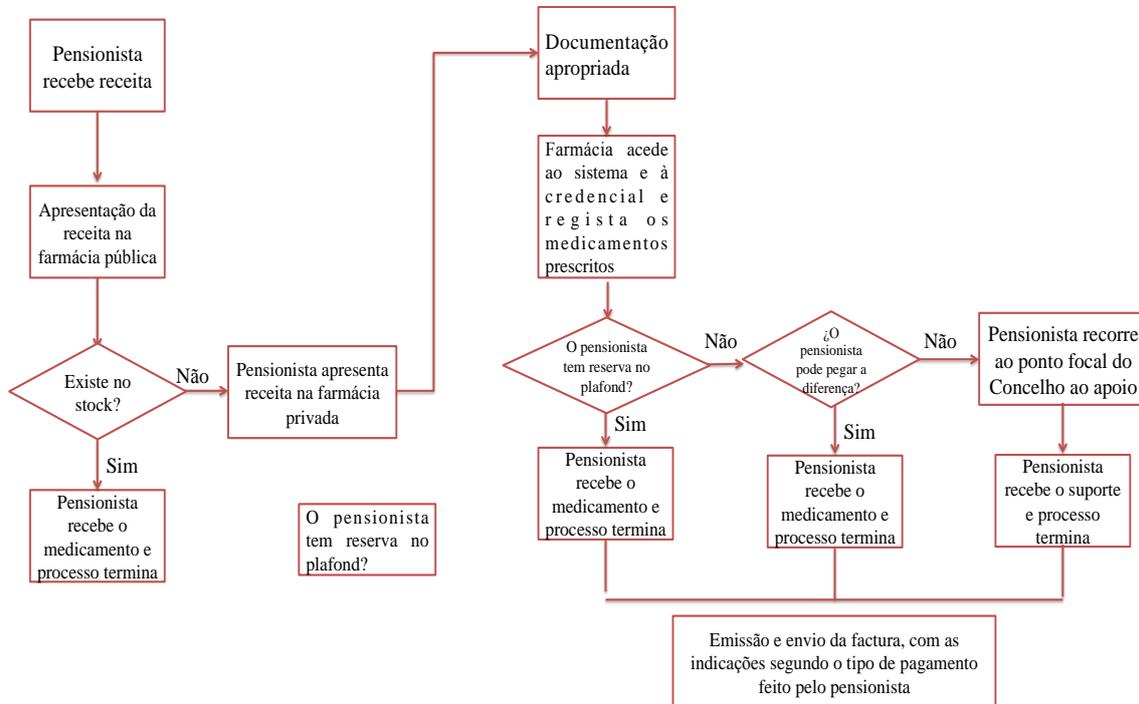
O processo de acesso aos benefícios medicamentosos será descrito mais adiante. A procura das farmácias privadas é uma opção aplicável quando o medicamento está

esgotado nas farmácias públicas. Nesses casos, o pensionista deverá apresentar a documentação apropriada e a farmácia deverá ter em atenção dois aspectos: a) se o beneficiário está habilitado para participar do Fundo e b) o montante do *plafond* disponível. No caso em que o *plafond* for insuficiente para a compra do(s) medicamento(s) prescrito(s), o pensionista ou seu representante deve compartilhar para ter acesso aos mesmos ou recorrer à outros serviços que intervêm no domínio social, nomeadamente os CDS's e as Câmaras Municipais, para solicitar o apoio necessário. Segundo o Guia do Utilizador, a farmácia deverá seguir os seguintes passos:

- a. **Verificação de documentos:** A farmácia recebe os documentos apresentados pelo pensionista, ou seu representante (receita médica com carimbo da farmácia pública, cartão de identificação do pensionista e credencial, quando for necessário) e verifica a assinatura do médico, conferindo a sua validade.
- b. **Fornecimento dos medicamentos:** Consulta a lista de medicamentos para certificar se o medicamento prescrito consta na lista de medicamentos essenciais e:
 - Confere a lista dos beneficiários e os dados do pensionista, através do sistema informático;
 - Verifica o montante do *plafond* do pensionista e se o custo dos medicamentos não é superior ao valor disponível;
 - Se não houver *plafond*, ou se o custo do medicamento prescrito ultrapassar o *plafond*, a farmácia deve informar o pensionista ou o seu representante e perguntar se ele deseja adquirir o(s) medicamento(s) por venda, ou se paga o custo excedente.
- c. Em caso de compra dos medicamentos ou parte da receita:
 - Regista a venda de medicamentos no sistema informático, através da funcionalidade gestão de credencial;
 - Entrega ao pensionista social uma cópia da factura de compra do medicamento.
- d. **Emissão de facturas:** A factura deverá conter a data de entrega dos medicamentos, número de pensionista, nome, quantidade, custo global da receita, montante de comparticipação e montante pago pelo pensionista.
- e. **Envio de facturas ao CNPS:** Remete as facturas ao CNPS para efeito de liquidação, acompanhadas de credenciais emitidas dos originais dos receituários, com as vinhetas devidamente coladas. No início de cada mês o Centro efectua o pagamento das facturas, de todas as farmácias, extraídas do sistema. Caso exista uma diferença, o montante do próximo mês será ajustado. Os principais problemas são a existência de pensionistas sem

nomes completos e carências na documentação enviada pelos técnicos das farmácias.

Figura 6. CNPS. Processo de acesso aos medicamentos



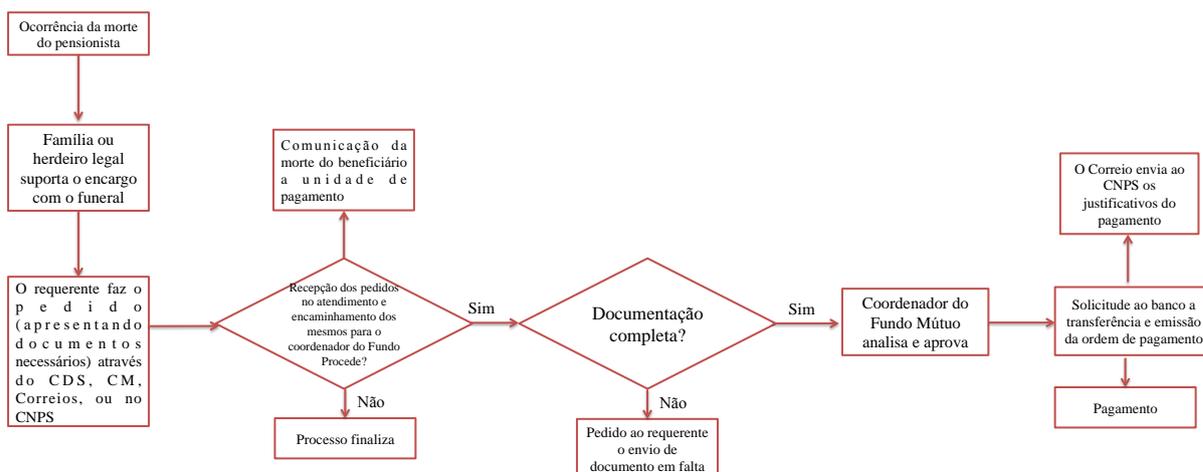
Subsídio de funeral

O subsídio de funeral é atribuído ao familiar ou herdeiro legal do pensionista falecido. O valor desta prestação é de 7,000 escudos e deve ser solicitado até três meses após a ocorrência do óbito do pensionista. Para solicitar o subsídio, a pessoa deverá apresentar os seguintes documentos:

- Formulário de pedido de subsídio de funeral.
- Certidão de óbito.
- Documento de identificação do requerente.
- Factura original ou qualquer outro documento que comprove a despesa efectuada com a realização do funeral.

Se o pedido for efectuado, o pessoal de atendimento remete a documentação ao Coordenador do Fundo Mútuo para a sua aprovação e realização de diligências necessárias para o pagamento.

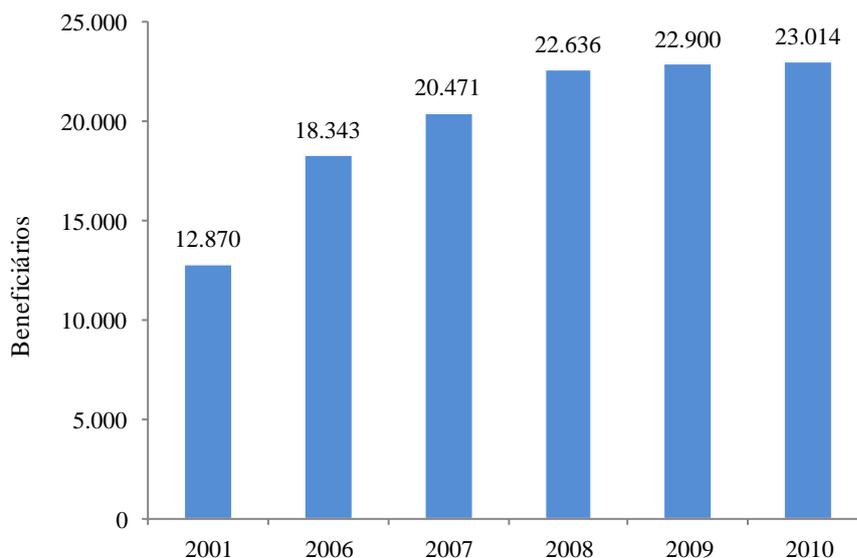
Figura 7. CNPS. Processo de pagamento do Subsídio de funeral



4. Evolução da cobertura da Pensão Social

Desde o seu início operativo no ano de 2007, o número total de pensionistas do CNPS aumentou em 2,543 pessoas, passando de 20,471 para 23,014 beneficiários no ano 2010 (847 novos pensionistas anualmente). O crescimento anual médio neste período foi de 4.0%, inferior ao crescimento observado no período 2001-2006 (7.3%) durante a existência da Pensão de Solidariedade Social e da Pensão Social Mínima. No entanto, esta desaceleração é esperada para aquelas situações nas quais a taxa de cobertura cresce com tendência à universalização.

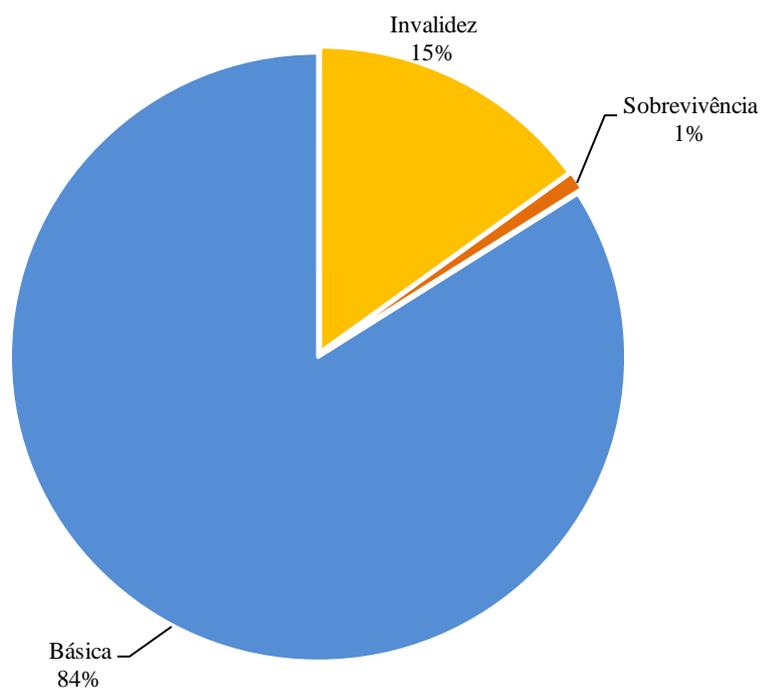
Figura 8. Total de beneficiários do CNPS, 2006-2010



Fonte: CNPS

No período de 2008 a 2010, o CNPS registou uma média de 2,267 novos beneficiários por ano, aproximadamente 10 beneficiários adicionais por dia. Porém, 1,440 pensionistas foram retirados anualmente, principalmente em razão de falecimento (65%). No balanço, o crescimento do número de beneficiários foi de 3.3 pessoas por dia. A pensão básica apresenta a maior quantidade de pensionistas. No período de 2008 a 2009, 84% dos novos inscritos receberam a pensão básica e apenas um em cada cem foi um pensionista de sobrevivência.

Figura 9. Estrutura dos novos inscritos no CNPS, 2008-2009

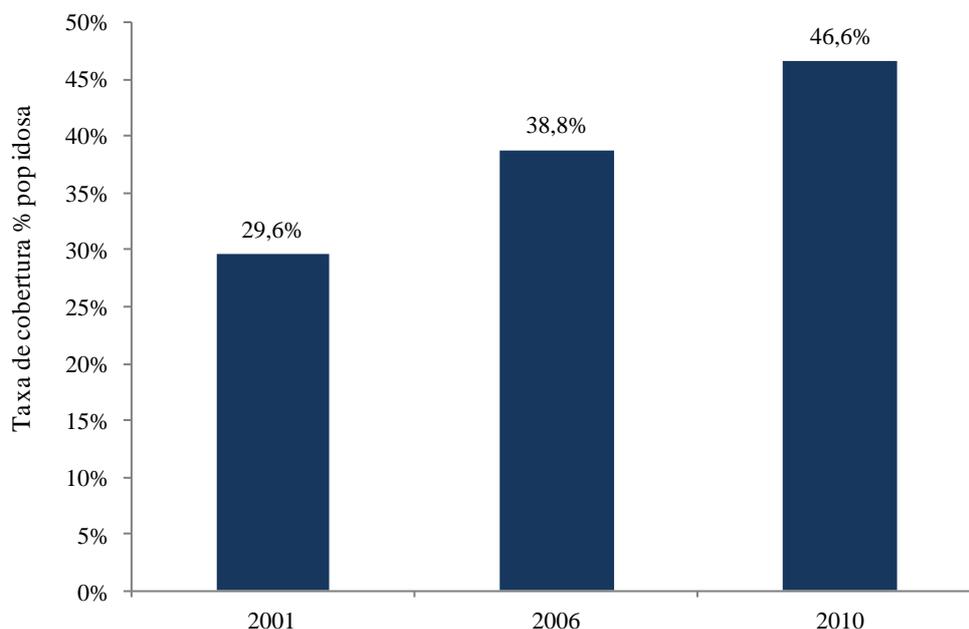


Fonte: CNPS

A taxa de cobertura da pensão básica tem crescido de forma significativa na última década. Em 2001, três em cada dez pessoas com mais de 60 anos recebiam uma pensão básica; já em 2010, essa percentagem aumentou para 46.8%¹.

¹ Metodologicamente, a estimativa da taxa de cobertura apresentou dois problemas. O primeiro deveu-se ao facto de a estimativa da população maior de 60 anos estar sobrestimada para o ano de 2006. Foi necessário utilizar a informação do Censo 2010 e descontar ao grupo de mais de 60 anos a taxa estimada de crescimento do período 2006-2010, segundo os dados do INE. O outro problema consistiu na forma de estimar o número de pensionistas básicos. A informação disponível detalha o total de beneficiários e o número de novos pensionistas por categoria de pensão, mas não o número acumulado por categoria. Deste modo, para obter este dado, o número total de pensionistas foi ajustado usando um factor de 83.9%, a percentagem que os novos pensionistas básicos têm representado no total de novos pensionistas no período 2008-2009.

Figura 10. CNPS. Taxa de cobertura da pensão básica para população de 60 anos ou mais, 2010

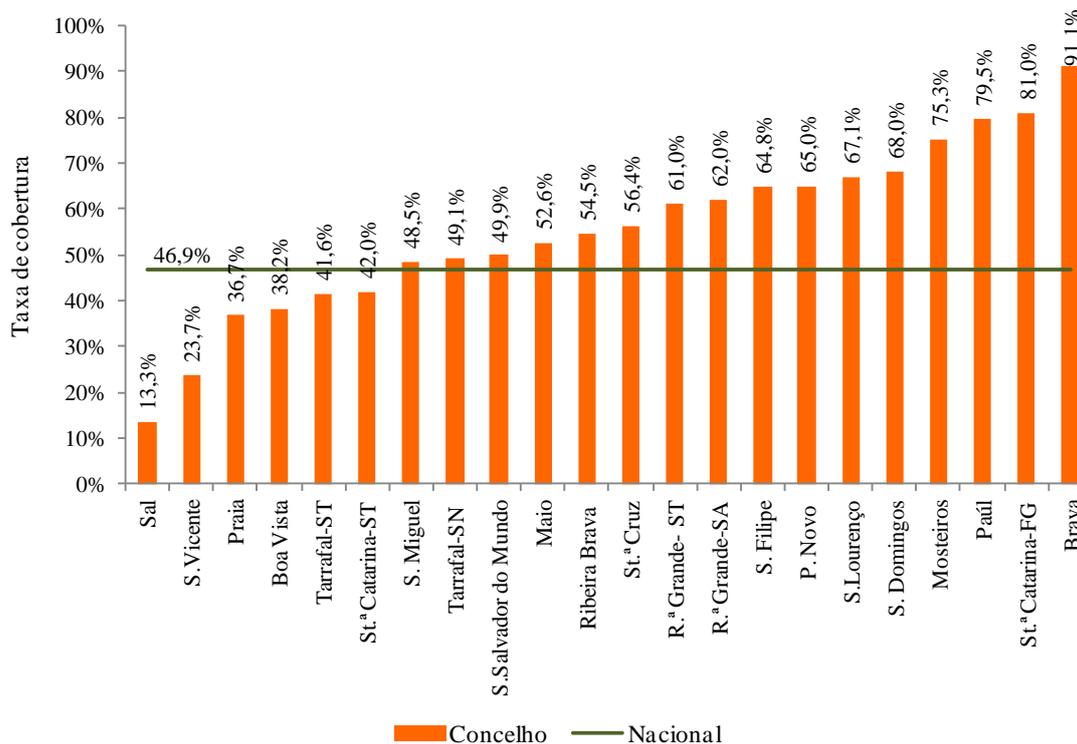


Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

A distribuição dos pensionistas não contributivos mostra uma concentração importante em três concelhos (Ribeira Grande SA, São Vicente e Praia) os quais representam 30.6% dos beneficiários. Em contraposição, Tarrafal SN, Sal e Boavista apenas apresentam 3.6% dos pensionistas. Em geral, esta tendência está relacionada com a distribuição da população com idade superior a 60 anos, embora algumas considerações sejam importantes de mencionar. Por exemplo, nos dois maiores concelhos (Praia e São Vicente), a participação total de beneficiários é inferior à participação total da população alvo.

As taxas de cobertura variam consideravelmente por concelho, tal como apresentado no gráfico seguinte. Brava e Santa Catarina (FG) têm taxas acima de 80% da população, enquanto Sal e São Vicente apresentam taxas inferiores a 25%. Esta situação está relacionada com o tamanho da população de cada concelho. Os três concelhos com as maiores taxas de cobertura concentram apenas 4.8% da população acima de 60 anos; os três concelhos com as menores taxas representam 36.4% da população alvo.

Figura 11. CNPS. Taxa de cobertura da pensão básica por concelho, 2010 (% população total)



Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

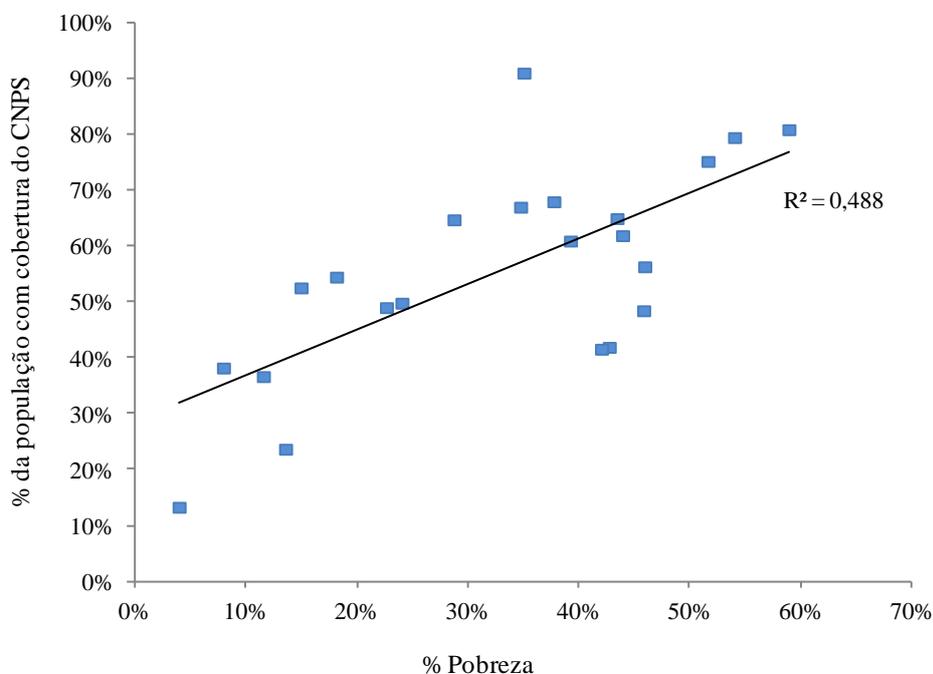
As diferenças de cobertura são também explicadas parcialmente pelas diferenças de pobreza. Segundo o gráfico apresentado a seguir, as variações do nível de pobreza explicam 49% das diferenças de cobertura. Dois comentários são importantes relacionados com este resultado. O primeiro refere-se à associação positiva entre pobreza e cobertura. Isso é um bom sinal de que uma proporção importante das pensões está a ser distribuída às comunidades com maiores necessidades. Num contexto de programas sociais como o CNPS, uma relação de 49% é muito satisfatória.

O segundo comentário é que a proporção não explicada pelas diferenças de pobreza pode ter muitas origens. Seguem abaixo as hipóteses possíveis:

1. Nos concelhos de menor cobertura, o acesso à informação e ao conhecimento do programa são mais limitados.
2. A disponibilidade de pessoal administrativo encarregado de identificar e avaliar as candidaturas não é a mesma por concelho, ou nem todos os funcionários têm a mesma produtividade, o que equivale a dizer que nem todos processam a mesma quantidade de candidaturas por mês.
3. Atraso na finalização do processo de instrução de candidatura à pensão social decorrente da demora na entrega de todos os documentos necessários.

É muito provável que cada uma das hipóteses anteriores explique uma proporção das diferenças de cobertura. Seria necessário um estudo mais aprofundado para perceber se a origem das brechas se deve a problemas institucionais ou à indisponibilidade de informação ao nível do concelho.

Figura 12. Relação entre a cobertura com pensões do CNPS e o nível de pobreza



Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS e do INE.

O Inquérito ao Emprego de 2009 fornece informação sobre a cobertura e os beneficiários do CNPS que permite analisar um perfil mais detalhado. No que tange à pergunta “*Beneficia de cobertura do Centro Nacional de Pensões?*”, 5,8% da população total respondeu afirmativamente². A distribuição dos benefícios mostra uma tendência clara que favorece principalmente as mulheres e os residentes rurais; nos dois casos, 60% dos pensionistas são mulheres e 60% são residentes rurais.

A taxa de cobertura da população alvo (com mais de 60 anos para pensões básicas) confirma esta tendência³ com coberturas de 74% das mulheres idosas e 54% dos residentes rurais idosos. Por género, as taxas femininas são 1.5 vezes maiores que a cobertura masculina, enquanto a cobertura rural é 2.4 vezes superior à urbana. Esta inclinação a favor da mulher pode dever-se a duas razões:

1. A taxa de mortalidade dos homens é muito maior que a taxa de mortalidade feminina para os grupos etários superiores a 50 anos. Para o grupo 50-64

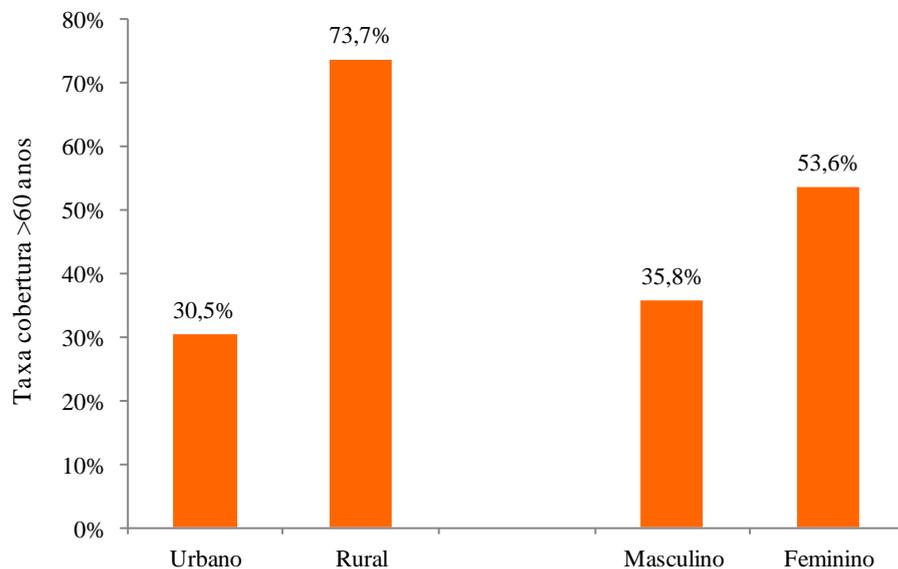
² O Inquérito não faz distinção por categoria de pensão, portanto a cobertura é calculada usando a população total.

³ Para estimar as taxas respectivas, foi necessário ajustar os dados do Inquérito, isto pelo fato de a sua estimativa ter sido 15% maior que o número real de pensionistas, segundo o relatado pelo CNPS. Assim, todos os valores a nível rural, urbano, masculino, feminino e por idade foram ajustados.

anos, a mortalidade por 1,000 pessoas é 2.6 maior nos homens; para o grupo de pessoas com mais de 64 anos, a diferença se reduz a 1.4 vezes. Assim, é fácil associar este comportamento com um número elevado de viúvas que são beneficiárias da pensão de sobrevivência.

2. Além disso, a quantidade de homens migrantes é superior ao número de mulheres nessa condição, facto este que faz diminuir o número potencial de beneficiários.
3. Existe a possibilidade de que o marido já tenha uma pensão do regime contributivo (INPS) ou seja pensionista no estrangeiro. Nesse sentido, a pensão do CNPS complementa o rendimento familiar.

Figura 13. CNPS. Cobertura da população acima de 60 anos por género e zona urbano/rural

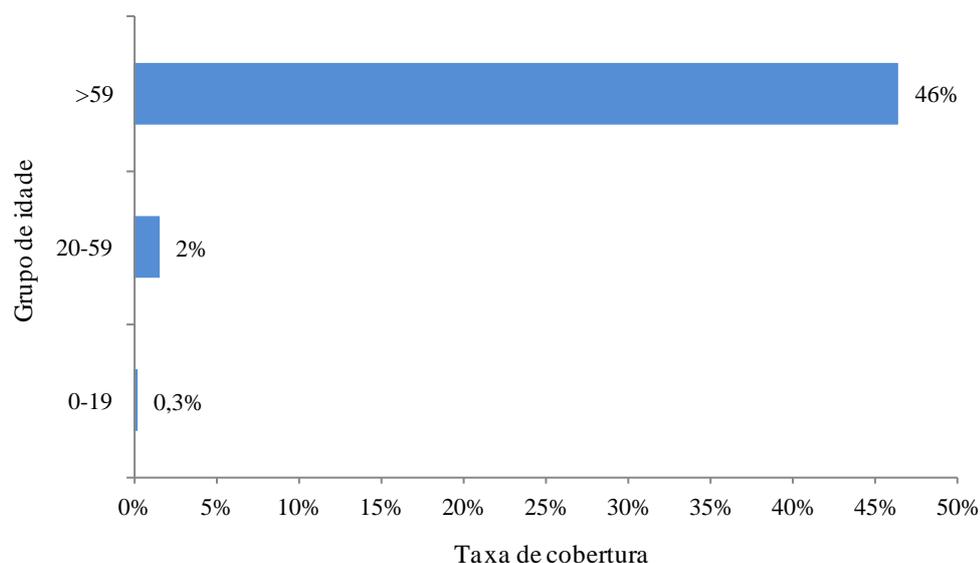


Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

Em todo o caso, é correcto que a atribuição de pensões para mulheres e habitantes do meio rural seja mais elevada. No caso das mulheres, a taxa de pobreza é de 33%, 1.55 vezes superior à taxa de pobreza dos homens. A taxa de pobreza dos habitantes rurais é 3.3 vezes maior do que aquela dos habitantes do meio urbano.

Finalmente, os resultados da cobertura por idade coincidem com o resultado esperado, isto é, a maior percentagem de beneficiários tem mais de 55 anos (88% dos pensionistas). Nos casos particulares dos grupos de idade 55-59 anos, 60-64 anos e mais de 64 anos, a cobertura é estimada em 11.8%, 28.8% e 49.5% da população total do grupo, respectivamente. A cobertura do grupo 0-19 anos é explicada em termos da pensão de sobrevivência.

Figura 14. Taxas de cobertura das pensões sociais por grupo de idade



Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

Os dados disponíveis não são suficientes para analisar a existência de erros de inclusão de uma forma aproximada. Certamente os dados anteriores sugerem que a concessão das pensões segue o perfil de pobreza de Cabo Verde. Apesar de não ser possível estimar de forma precisa o número/percentagem de pessoas que recebem o benefício mas não são pobres. A informação fornecida pelo INE mostra que o Inquérito ao Emprego contém uma pergunta adicional por categoria de pensão, mas não faz a diferença entre a pensão fornecida pelo INPS ou CNPS. Neste caso, por exemplo, os resultados estabelecem que 43.9% dos beneficiários da pensão por velhice têm menos de 60 anos. Isto poderia evidenciar um elevado nível de erros de inclusão, porém, não está claro se a resposta faz referência a pensionistas directos ou a pessoas que são beneficiárias indirectas da pensão.

No ano de 2011, o CNPS iniciou a implementação de maiores controlos para limpar as bases de dados e reduzir os erros de inclusão. Para este efeito, a entidade desenvolveu as seguintes actividades:

- Controle de pensionistas que já têm uma pensão do regime contributivo (cruzamento com a Base de Dados do INPS e do RH da Administração Pública). Até Junho 2011, foram identificados 100 casos com pensão duplicada.
- Melhoria da informação sobre falecimentos (feedback a partir do registo de óbitos).

Ainda permanecem na agenda do CNPS dois desafios importantes para reduzir o número de erros de inclusão. Certamente o Centro tem desenvolvido esforços importantes para controlar os erros de inclusão por benefício duplicado, mas é muito mais difícil detectar erros de inclusão pelo não cumprimento de requisitos

(por exemplo, pensionistas por velhice com menos de 60 anos). É possível que o passo seguinte nesse sentido seja a avaliação estatística dos erros de inclusão pelo não cumprimento. Contudo, salienta-se que o desenvolvimento da melhoria do aplicativo do CNPS tem contribuído para a redução destes erros.

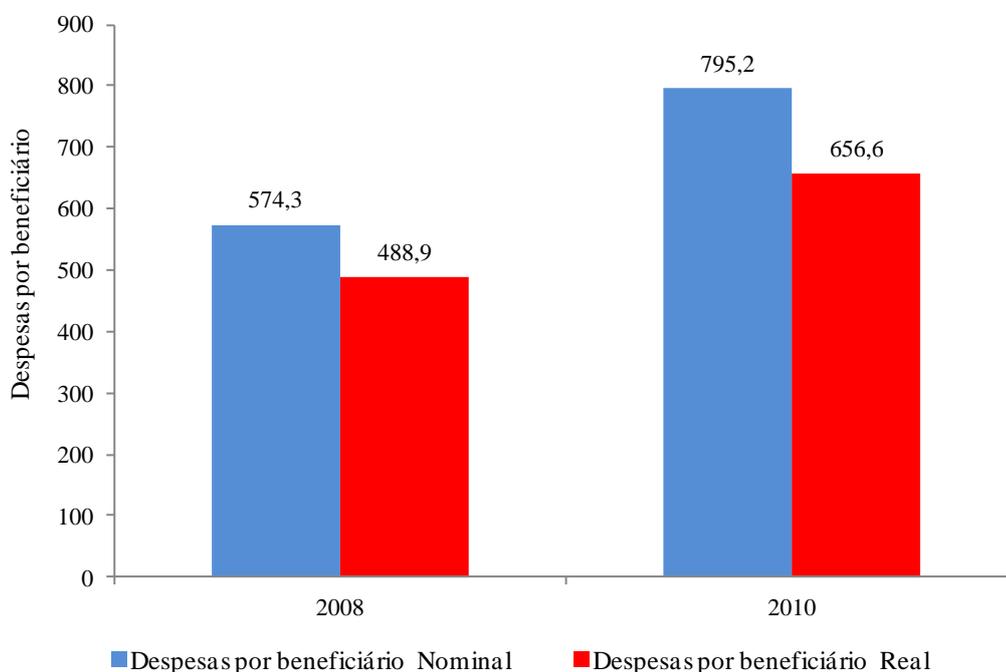
5. Recursos do CNPS

5.1 Orçamento

O orçamento total para financiar as operações do CNPS ascendeu a 18.3 milhões de escudos, tendo crescido 18.6% por ano no período 2008-2010. No ano de 2010, a execução total representou 77.8% do orçamento original (14.2 milhões de escudos).

De igual forma, as despesas administrativas representaram uma pequena proporção dos benefícios pagos pelo CNPS, 1.4% dos benefícios. Esta percentagem não mudou consideravelmente entre 2008 e 2010, passando de 1.34% a 1.42% dos benefícios totais pagos. No entanto, ao medir as despesas administrativas em termos reais por beneficiário, o crescimento médio foi significativo e superior a 15.9% por ano (2008-2010).

Figura 15. Despesas administrativas por beneficiário, 2008 e 2010



Fonte: Estimativas baseadas na base de dados do CNPS.

No contexto internacional, as despesas administrativas do CNPS são comparativamente baixas. Holzmann, Robalino e Takayama (2009) estimaram que

os custos administrativos de cinco programas de pensões sócias no mundo flutuaram entre 0.5% e 15% do valor das pensões. Nesse sentido, o CNPS pertence ao limite inferior.

Tabela 4. Custos administrativos de programas sociais no mundo

País	Custos administrativos (% das pensões)
Botswana (1999)	4.5
Kosovo (2006)	1.5
Maurícias (1999)	2.5
Namíbia	15.0
Nova Zelândia	0.5

Fonte: Holzmann, Robalino and Takayama (2009).

5.2 Pessoal

Actualmente, para o desenvolvimento das distintas funções legais e administrativas, o CNPS tem uma equipa de 13 funcionários distribuídos da seguinte forma:

- Três pertencem ao Conselho Directivo, sendo 1 posição executiva.
- Um técnico superior e um adjunto afectos à gestão da Pensão Social.
- Um técnico superior e um adjunto afectos a gestão do Fundo Mutualista;
- Seis técnicos profissionais para o atendimento de utentes, a introdução e alteração de dados no sistema.
- Uma secretária.
- Um ajudante de serviços gerais.
- Um condutor.

O número total de funcionários que tem ligação com actividades do CNPS é muito maior. Os 13 trabalhadores considerados anteriormente não contemplam a colaboração dos CDS, das Câmaras Municipais, dos Serviços Municipalizados da Promoção Social e da Organização da Sociedade Civil, os quais executam funções na identificação de indivíduos em situação de pobreza, e na instrução dos processos de candidatura à Pensão Social, etc.

O número total de funcionários não foi modificado substancialmente nos últimos anos. Em 2008, o número total chegou a 12 trabalhadores, enquanto em 2009 13 funcionários trabalharam no Centro. Do pessoal actual, todos têm um contrato de prestação de serviço a termo, com excepção de três, que se encontram em regime de mobilidade.

5.3 Sistema de informação

Em 2005 foi criada a primeira base de dados dos beneficiários de Pensões Sociais, no quadro do Estudo das Pensões do regime não contributivo. Tendo em conta que esta base apresentava alguns problemas de operacionalização e insuficiência em termos de estrutura, o CNPS optou, no ano de 2008, pelo desenvolvimento de uma nova aplicação que permitisse assegurar a gestão de Pensões Sociais e do Fundo Mutualista, de forma integrada.

O novo sistema foi desenvolvido pelo NOSI e contou com o apoio técnico e financeiro da OIT STEP/Portugal. A principal mudança consistiu na integração do sistema com as bases de dados do Registo Notarial, do Recenseamento Eleitoral e dos Recursos Humanos da Administração Pública, permitindo obter em tempo real informações relevantes sobre os candidatos/beneficiários de Pensões Sociais.

A melhoria do sistema de informação tem sido uma das prioridades operativas do CNPS nos últimos anos (ver Plano de Actividades). Os avanços são significativos tanto em desenho e operacionalidade, como em estratégia de comunicação. A integração do sistema com outras bases de dados de entidades públicas, e o desenvolvimento das funcionalidades relativas à gestão da valência das Pensões Sociais, são resultados de algumas mudanças de desenho aplicadas nos últimos anos. Além disso, no quadro da melhoria da informação e comunicação, o CNPS, com o apoio da OIT/STEP Portugal, elaborou e implementou um plano de comunicação. Este plano compreendeu várias acções, tais como a elaboração do sítio do CNPS (www.cnps.cv), a transmissão de *spot* radiofónico e televisivo; e a produção de desdobráveis, *posters*, Manual de procedimentos destinados aos técnicos do CNPS e aos pontos focais afectos aos Centros de Desenvolvimento Social.

O Sistema de Informação do CNPS ainda precisa sofrer mudanças importantes na sua estrutura para incrementar o seu potencial como ferramenta de gestão, e não apenas como base de dados. Os principais desafios são:

- Criação de módulos para manter séries históricas. Actualmente, o arquivo central só tem informação recente dos beneficiários para o ano de pagamento. Não é possível gerar no sistema estatísticas relacionadas aos pagamentos e evolução do perfil dos beneficiários no tempo. Assim, mensalmente os funcionários do CNPS devem gerar arquivos no Microsoft Excel para fazer o pagamento mensal correspondente, e limpar manualmente as bases de dados.
- A produção e uso de indicadores de desempenho são ainda limitados. O CNPS não tem um sistema de indicadores no sentido amplo que permita desenvolver análises dos recursos, processos e resultados da gestão do programa.
- Incorporação de alguns itens que permitam designadamente o registo dos procuradores.

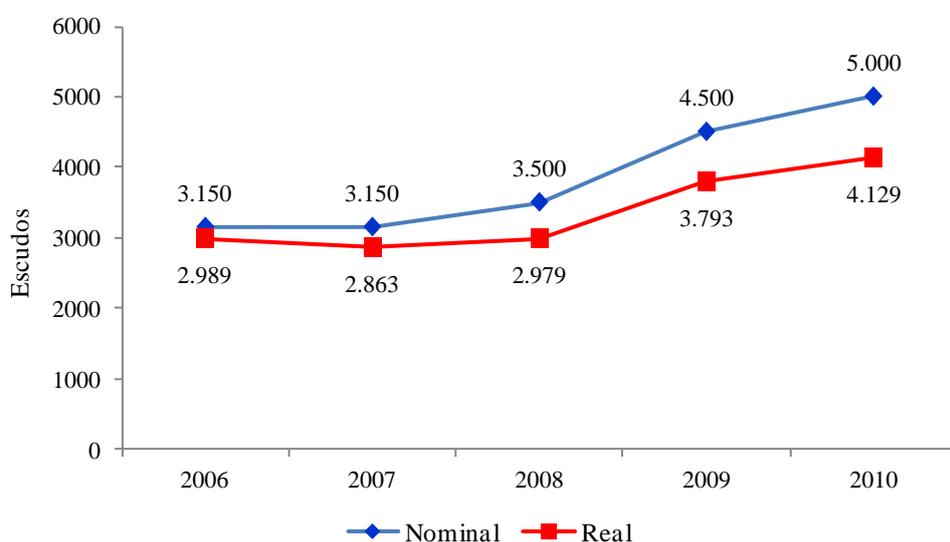
- Falta desenvolver a aplicação para a gestão de todas as valências do Fundo Mutualista.
- Precisa melhorar a ligação entre as bases de dados do CNPS e do Instituto Nacional de Previdência Social, do INPS e da Direcção-Geral de Contribuição e Impostos.
- Para aumentar a eficiência do aplicativo é necessário efectuar o *upgrade* na rede de internet do CNPS visando o aumento da velocidade de acesso à base de dados.

6. Análise financeira das despesas

6.1 Pensão Social

Paralelamente ao crescimento do universo de cobertura, o valor das pensões sociais também evidenciou um aumento nominal e real constante. A pensão não contributiva que em 2006 foi estabelecida em 3,150 escudos, passou a 5,000 escudos em 2010, representando um crescimento nominal de 58.7%. Em termos reais, isto implicou um crescimento superior a 40%, considerando que o Índice de Preços do Consumidor cresceu apenas 14.9% nesse mesmo período.

Figura 16. CNPS. Valor unitário das pensões sociais, nominal e real (2006=100)



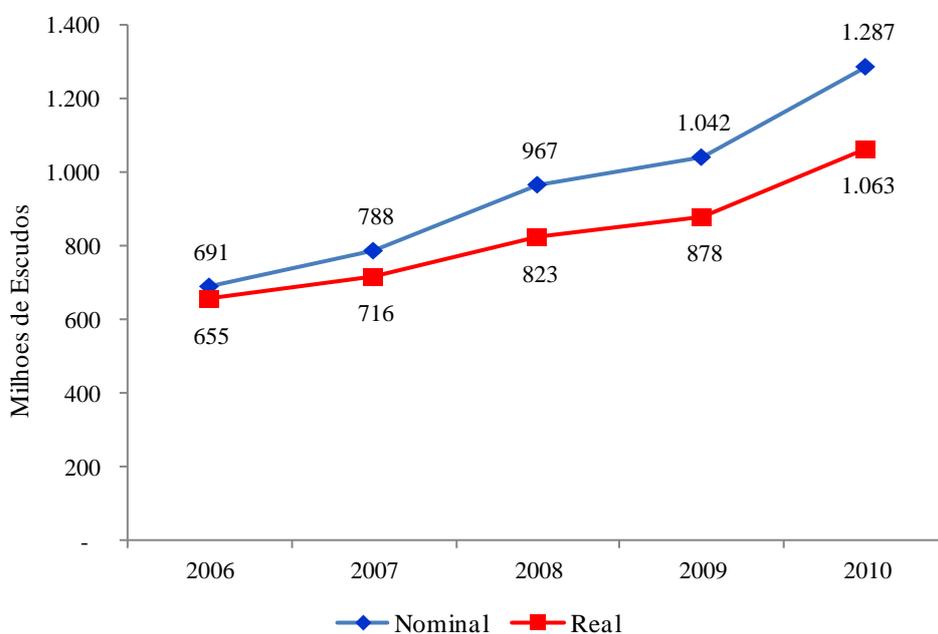
Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

Uma das comparações mais relevantes para a análise da política em questão é a diferença entre a pensão social do CNPS e a pensão mínima contributiva do INPS. Em 2009, essa diferença alcançou 120 escudos (US\$ 1.45 aproximadamente) a favor da pensão do INPS. É claro que a proximidade do valor das pensões gera um

incentivo perverso contra o sistema contributivo devido à possibilidade de obter uma pensão de valor similar à mínima contributiva sem ter de contribuir com despesa nenhuma.

Em 2010, a despesa anual com a pensão social do regime não contributivo ascendeu a 1,287.0 milhões de escudos, crescendo em média 17% no período 2006-2010. No médio prazo (2001-2010) estima-se que a taxa seja de 15.6%. Em termos reais, o aumento orçamentário alcançou 62.2% neste período. O acelerado crescimento nominal das despesas é explicado, principalmente, pelo aumento médio do valor unitário das pensões. Para o período 2006-2010, o crescimento orçamental deve-se a 67% de aumento nas pensões e 33% à inclusão de novos beneficiários.

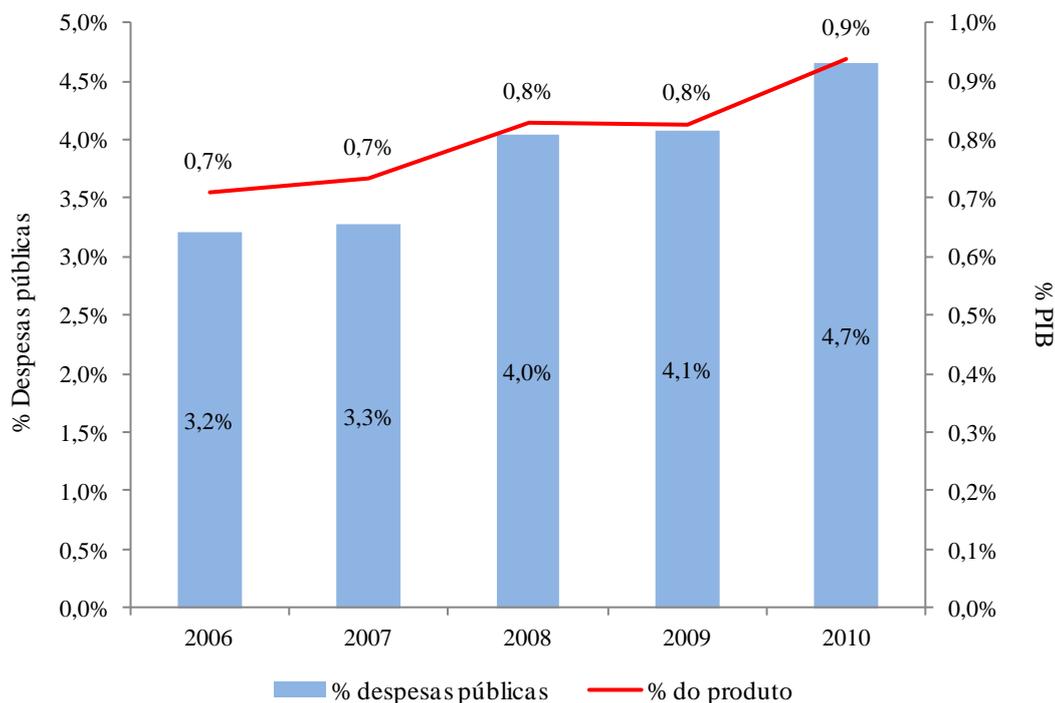
Figura 17. Despesas totais nominais e reais, 2006-2010



Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

Dois indicadores que relacionam o nível de prioridade que o CNPS representa para o Governo são as despesas como percentagem do PIB (*prioridade macroeconómica*) e as despesas como percentagem das despesas públicas totais (*prioridade fiscal*). Nos dois casos, a tendência das despesas foi crescente, como apresentado na figura abaixo. Como percentagem do PIB, o encargo com a pensão social alcançou no ano de 2010 um valor de cerca de 1%, enquanto cinco de cada cem escudos gastos pelo Governo estão a ser dirigidos para as pensões sociais.

Figura 18. Indicadores da prioridade governamental das despesas do CNPS

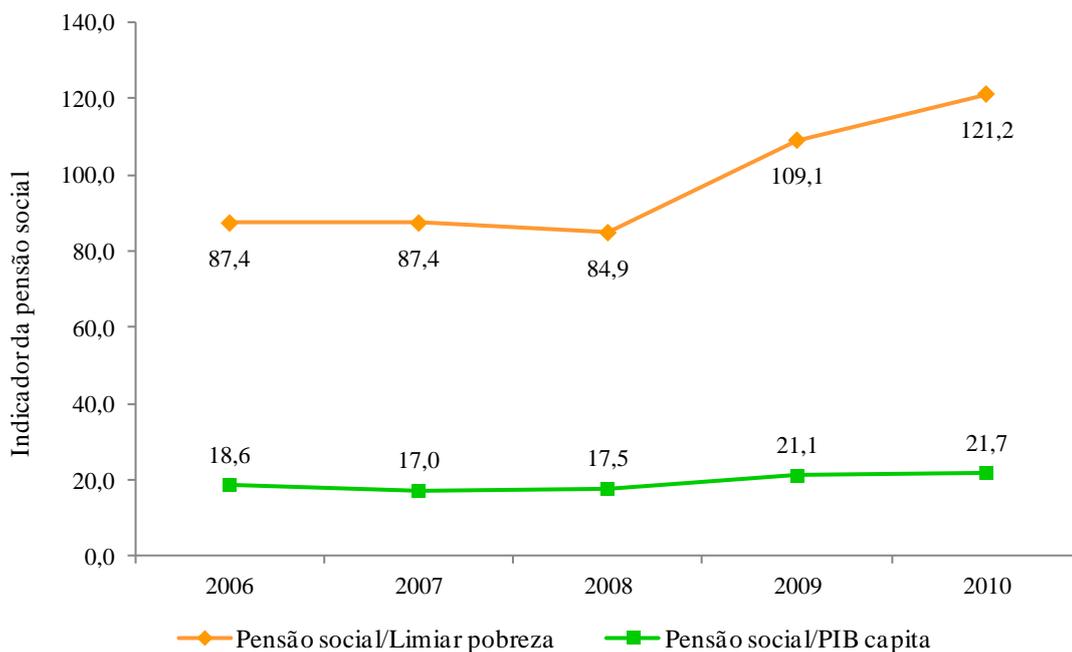


Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

No entanto, a participação das pensões sociais no PIB é pequena mesmo para o contexto africano. Segundo a *HelpAge International*, as pensões sociais contribuem com 2% do PIB na Namíbia e 1,4% do PIB na África do Sul. No Brasil, as pensões representam 1% do PIB. A comparação deve ser feita considerando vários aspectos. Primeiro, o tamanho da população idosa (acima de 60 anos) desempenha um papel preponderante. Segundo, o mecanismo de atribuição das pensões (universal ou *means-tested*) influi nos custos administrativos do programa. Terceiro, os montantes elevados de pensão e outras regras de atribuição também permitem justificar as diferenças. Por exemplo, no Nepal, a idade de elegibilidade é de 75 anos, a maior do mundo, o que tem implicações na participação total das despesas em pensões sociais na economia do país.

Finalmente, através da figura seguinte pode-se verificar a dinâmica do crescimento da pensão onde o montante do benefício é comparado com o limiar da pobreza e o PIB *per capita*. Segundo os resultados, o valor da pensão social é actualmente 20% maior que o limiar da pobreza, um montante suficiente para que uma pessoa (não um agregado familiar) deixe de ser pobre. O resultado deve ser analisado com certa precaução, isto porque o limiar não foi actualizado todos os anos, sendo Dezembro de 2007 o ano da última actualização, quando passou de 3604.2 a 4123.8 escudos por mês. Comparado com o produto *per capita*, a pensão também tem crescido a taxas elevadas, representando, actualmente, 22% do valor da produção por pessoa.

Figura 19. Pensão social como percentagem do limiar da pobreza e do PIB *per capita*



Fonte: Estimativas baseadas nos relatórios do CNPS.

6.2 Avaliação financeira do Fundo Mutualista

No quadro de implementação do Fundo Mutualista, o apoio para a compra de medicamentos nas farmácias privadas começou a ser concedido em Novembro de 2010, enquanto o Subsídio Funeral foi iniciado em Abril de 2010. Em Outubro de 2011, o valor acumulado total do Fundo alcançou 118.5 milhões de escudos, dos quais a contribuição dos pensionistas representou 78.9%. Mensalmente, o CNPS recolhe entre 2.1-2.3 milhões de escudos, de participação de 100 escudos por pensionista (2% do valor actual da pensão), de um universo de aproximadamente 23 mil contribuintes. Isso representa uma receita de cerca de 25 milhões de escudos por ano.

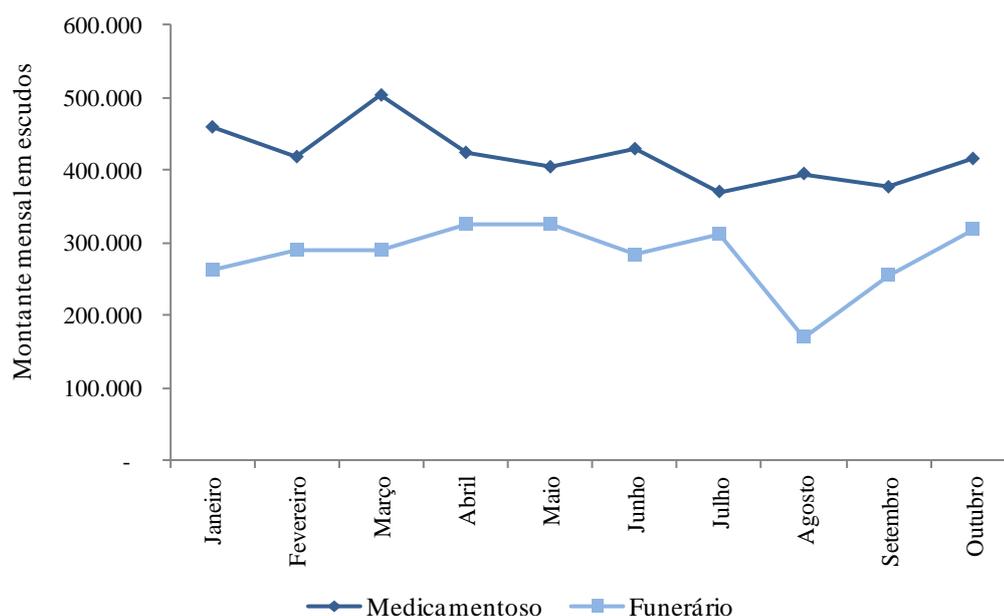
Tabela 2. Origem e valor do financiamento do Fundo Mutualista

Fonte	Montante (escudos)
Estado, participação inicial	25.000.000
Pensionistas 2010-2011	51.228.299
Pensionistas, outros anos	42.253.461
Total - Outubro 2011	118.481.760

Fonte: Baseado na base de dados do CNPS.

Por outro lado, as despesas acumuladas desde Abril de 2010 até Novembro de 2011 ascenderam a 9.3 milhões de escudos, dos quais os medicamentos representaram 49.8%. A maior participação das despesas funerárias estão associadas ao facto de que a concessão deste benefício iniciou primeiro, em Abril de 2010, enquanto o apoio para a compra de medicamentos nas farmácias privadas começou a ser atribuído em Novembro de 2010. No entanto, já em 2011, as despesas mensais em medicamentos ascenderam a 419,436 escudos, comparadas com 290,924 escudos para o benefício funerário.

Figura 20. Despesas mensais do Fundo medicamentoso e do Subsídio de funeral



Fonte: Cálculos baseados na base de dados do CNPS.

Os resultados descritos acima mostram uma situação financeira positiva do Fundo. A soma das despesas mensais dos dois benefícios alcançou, em 2011, 710 mil escudos, soma equivalente a um terço das receitas mensais.

A sustentabilidade desta diferença deve ser analisada também com base na perspectiva das tendências apresentadas nos últimos meses. É importante mencionar que nenhum dos benefícios apresenta uma tendência crescente ou explosiva (figura anterior). Os factores que determinam a evolução das despesas e receitas não indicam que o balanço positivo tenha problemas no curto prazo. Por um lado, o financiamento está assegurado pela quantidade de pensionistas e o montante fixo que cada um contribui mensalmente. Por outro lado, no que se refere à composição das despesas, é pouco provável que o Subsídio Funerário seja fonte de desestabilização devido à natureza do próprio benefício. A concessão de apoio para a compra de medicamentos é o único elemento que poderia afectar o balanço financeiro actual.

A evidência disponível não fornece indícios de que as demandas de medicamentos se comportem de maneira perigosa para as finanças. A figura anterior apresenta um padrão de comportamento estável. Durante o ano de 2011 as despesas medicamentosas situaram-se entre 12% (limite inferior) e 20% (limite superior) da despesa média, o que pode ser interpretado como um sinal de equilíbrio financeiro.

No entanto, algumas considerações devem ser destacadas. O custo por pessoa que solicita o benefício medicamentoso foi estimado em 1,475 escudos, o que implica um balanço negativo de 275 escudos por pessoa beneficiária (dado que a contribuição é de 1200 escudos por ano). A percentagem de pensionistas que solicita o subsídio foi estimada em 15% do total de pensionistas do CNPS, cálculo baseado no resultado dos primeiros 10 meses de actividade em 2011 (2,843 beneficiários). Dessa forma, o montante total das despesas para a compra de medicamentos nas farmácias privadas ainda não representa uma ameaça para o Fundo Mutualista.

O único elemento das despesas medicamentosas relevante para a análise da sustentabilidade do Fundo é a composição das prescrições. A informação disponível mostra que o Fundo financiou um total de 5,708 receitas médicas distribuídas em mais de 270 medicamentos. O problema está na alta concentração de medicamentos para doentes crónicos. Segundo os dados disponíveis, os primeiros 10 medicamentos mais frequentes geraram 56.7% das receitas⁴.

Tabela 3. Principais receitas médicas pagas pelo Fundo medicamentoso

Medicamento	Participação (% total pago)
Hidroclorotiazida	15,9
Captopril comp	12,8
Corin	5,8
Dolacen	7,5
Nifedipina comp	5,0
Sinvastatina	3,5
Atenolol	1,7
Paracetamol comp	1,6
Ibuprofeno	1,5
Enalapril	1,3
Total	56,7

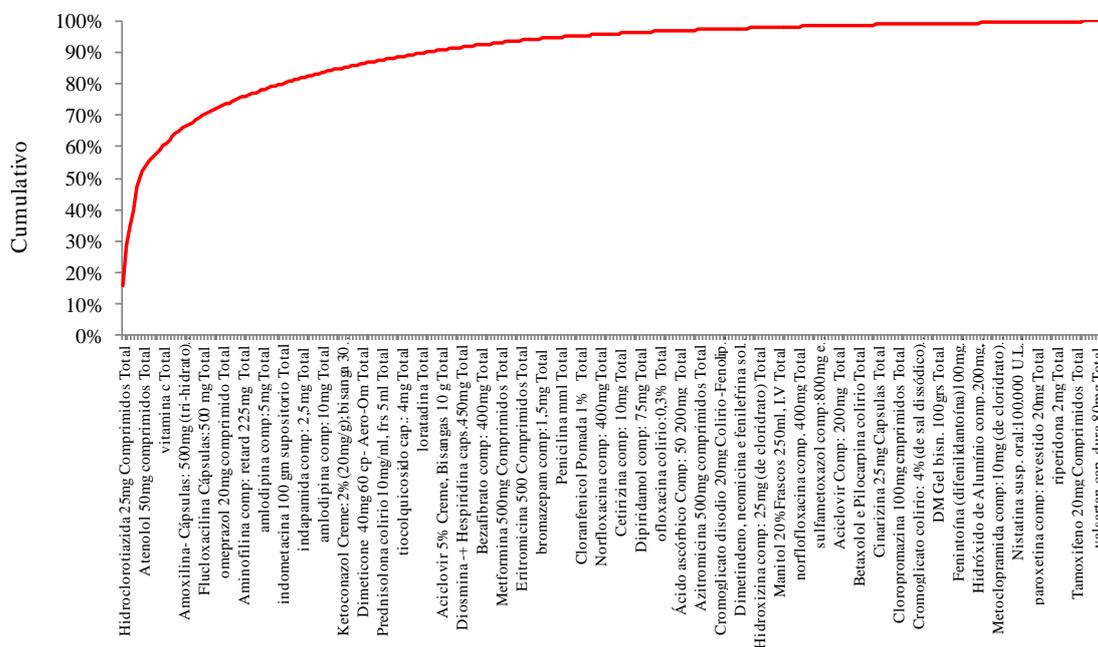
Fonte: Cálculos baseados na base de dados do CNPS.

Por categoria de medicamento, os anti-hipertensores dominam a lista com 57.3% das receitas com medicamento identificado. Em segundo lugar, aparecem os anti-inflamatórios não esteróides e os analgésicos e antipirético, mas nenhum dos casos tem uma participação maior a 5%. Em geral, os medicamentos para pacientes

⁴ Consideram-se aqui todas as apresentações possíveis dos medicamentos.

crónicos predominam na lista, como é possível observar na seguinte figura de Pareto, que descreve a concentração das despesas por tipo de medicina⁵.

Figura 21. Gráfico de Pareto sobre participação dos medicamentos financiados pelo Fundo



Fonte: Cálculos baseados na base de dados do CNPS.

Cabe mencionar o problema da falta de precisão da informação que se encontra no sistema. Concretamente trata-se da dificuldade em identificar correctamente e atribuir a categoria ao medicamento, abrangendo 37.6% dos medicamentos fornecidos aos pensionistas. Dos 1,907 medicamentos nessa situação, 43.5% foram concedidos em Santiago, 19.7% no Fogo e 17.9% em Santo Antão.

Este último problema tem implicações para a fiabilidade contabilística e a transparência do processo de pagamento dos medicamentos.

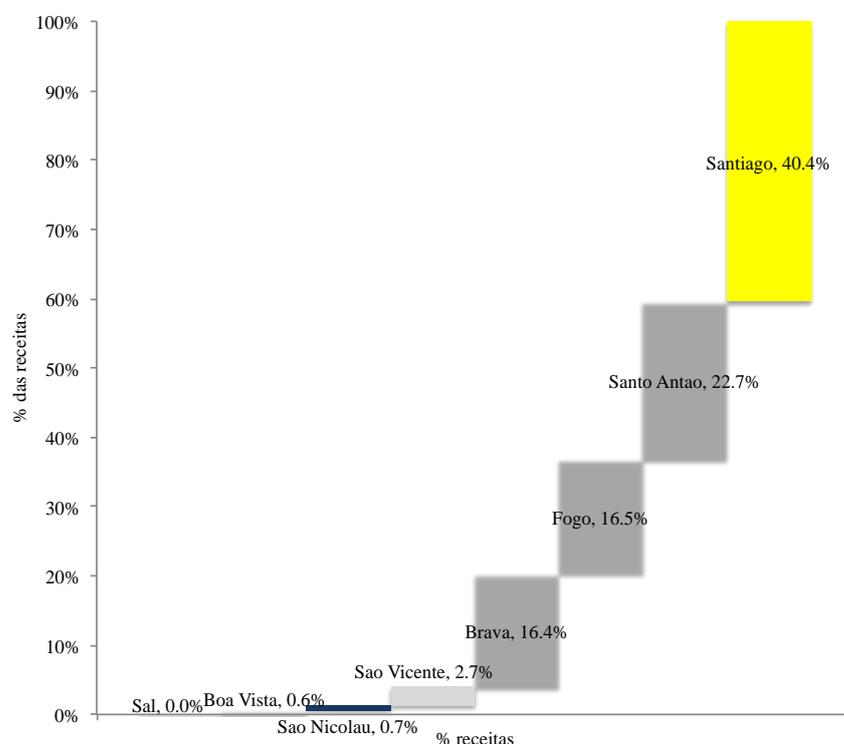
Sete farmácias (São João Baptista, Irene, Ficae, Pedra Badejo, Moderna, São Lucas e Farmácia 2000) representam 78.7% das receitas emitidas. Por ilha, 40% das receitas foram emitidas em Santiago, seguido por Santo Antão (22.7%) e Fogo (16.5%). Operacionalmente, nesses meses, o CNPS enfrentou três problemas importantes para facilitar a equidade de acesso:

- A inexistência de farmácias privadas (Maio e São Miguel) e os responsáveis dos Postos de Venda de Medicamentos nesses concelhos não se dispuseram a assinar o contrato para a prestação do serviço pretendido;
- A indisponibilidade de infra-estrutura informática (Ribeira Grande - SA);

⁵ O gráfico de Pareto apresenta a concentração acumulada duma variável. O primeiro item indica a percentagem de participação desse item no total, enquanto o segundo item mostra a participação acumulada do primeiro e segundo itens.

- Problemas de ligação à Internet (Ribeira Brava, Tarrafal-SN, São Lourenço dos Órgãos e Tarrafal-ST), entre outras.

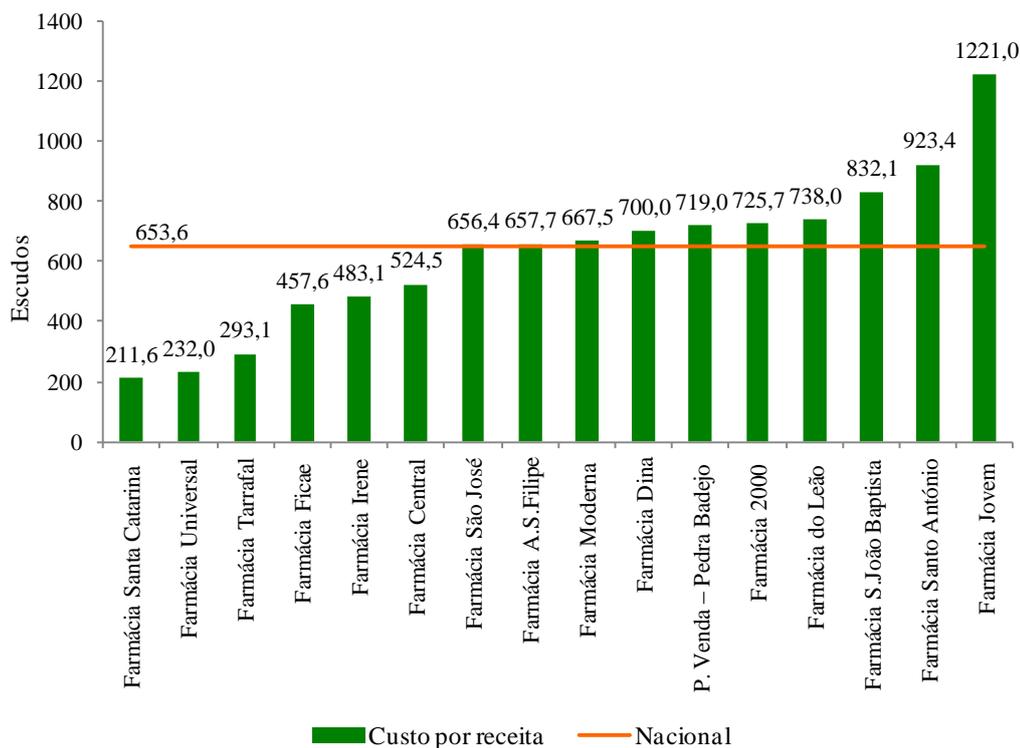
Figura 22. Origem das receitas de medicamentos, por ilha



Fonte: Estimativas baseadas na base de dados do CNPS.

Para o período com disponibilidade de dados financeiros e volume de receitas (Novembro e Dezembro 2010), o custo médio por receita foi calculado em 653.3 escudos (US\$ 8.1). No entanto, existem diferenças importantes de até 5.8 vezes entre farmácias, com valores que flutuam entre 211.6 escudos na farmácia Santa Catarina (Santiago) e 1,221 escudos na farmácia Jovem (São Vicente). Estas disparidades persistem quando a unidade geográfica considerada é a Ilha. Neste caso, a diferença entre a ilha com o custo por receita mais elevado (São Vicente, 1,060 escudos) e Fogo (457.6 escudos) é de 2.3 vezes. Confirma-se, dessa forma, a tendência observada para o caso particular da farmácia Jovem sobre os maiores custos em São Vicente.

Figura 23. Custos unitários por receita e farmácia, 2010



Fonte: Estimativas baseadas na base de dados do CNPS.

Até aqui a análise concentrou-se nas despesas medicamentosas. Inicialmente, o subsídio de funeral não é considerado como possível ameaça para as finanças do Fundo. Neste caso, no primeiro ano, de um universo de 978 óbitos declarados o CNPS recebeu apenas 209 pedidos de subsídio de funeral. A taxa ajustada de pedido foi de 28.7%⁶. Esta situação pode reflectir o fraco conhecimento sobre a existência do benefício nesses primeiros meses. O montante total pago pela entidade foi de 1,479,720 escudos.

Devido à situação anterior, o CNPS implementou certas actividades para a criação de condições necessárias para uma maior compreensão e conhecimento do Fundo. Segundo o Relatório de 2010, no primeiro ano de implementação do Fundo, o Centro desenvolveu as seguintes actividades:

- Realização de sessões de apresentação do Fundo Mutualista e do aplicativo informático para a sua gestão a todos os responsáveis das farmácias privadas do país.
- Encontro de sensibilização dos responsáveis dos Serviços Públicos de Saúde.

⁶ Assumindo que entre Abril e Dezembro (período no qual o subsídio operou em 2010) ocorreram 729 mortes, a taxa ajustada corresponde à divisão entre pedidos e essa quantidade de mortes.

-
- Formação do pessoal das farmácias que trabalhará com o aplicativo informático.
 - Assinatura de contrato com as farmácias privadas no sentido de fornecerem medicamentos aos beneficiários da pensão social.

Em resumo, as condições financeiras actuais e as tendências apresentadas pelas distintas variáveis permitem confirmar a boa saúde do Fundo Mutualista. Dado o valor actual do Fundo (118 milhões de escudos), as despesas anuais associadas (8.5 milhões de escudos) e assumindo que o Fundo não recebe juros e mais contribuições dos pensionistas, os resultados mostram que o fundo acumulado poderia financiar operações por 14 anos. As forças que eventualmente poderiam se tornar factores de instabilidade, como a alta concentração de medicamentos para doenças crónicas e o défice individual pelo requerente, são contrastadas com outras tendências, como a pequena percentagem de pensionistas que solicitam ajuda do Fundo. Além disso, na medida em que o Ministério da Saúde fornece regularmente os medicamentos à população idosa, a pressão sob o fundo é menor. Certamente este factor não está nas mãos do CNPS, mas a entidade precisa monitorar constantemente o funcionamento adequado do sistema de prescrição de medicamentos a nível nacional.

A experiência positiva apresentada pelo Fundo Mutualista incita uma reflexão adicional sobre o futuro do Fundo. Quais deveriam ser os próximos passos? Pode-se pensar em várias alternativas:

1. Reduzir a contribuição mensal dos pensionistas. Certamente é uma opção possível, mas tem o inconveniente de limitar o potencial do Fundo como seguro complementar para os pensionistas.
2. Expandir os benefícios para além dos medicamentos fornecidos actualmente. Isto inclui serviços médicos que podem ser prestados pelo sector privado ou pelos fornecedores estrangeiros, seguindo a lógica actual de cobrir as necessidades que não são cobertas pelo Ministério da Saúde, que apresenta uma melhor relação custo-efectividade⁷.
3. Ampliar a cobertura do Fundo a crianças ou a qualquer outro grupo vulnerável que integre o grupo de beneficiários das pensões do CNPS.
4. Ampliar a cobertura (nível do *plafond*) para os pacientes crónicos.

Para se proceder devidamente, a recomendação de curto prazo é desenvolver um estudo sobre os diferentes cenários possíveis de cobertura que o Fundo poderia abranger no futuro.

⁷ Custo-efectividade: Relação entre o custo e a efectividade, entendendo-se por grau de efectividade o nível de contribuição de um programa ou outra actividade na consecução de metas e objectivos fixados para reduzir as dimensões de um problema ou melhorar uma situação insatisfatória. A análise de custo-efectividade tem por objectivo medir o custo relativo das diversas formas possíveis para a consecução de um objectivo e avaliar se o resultado máximo foi obtido utilizando o mínimo de recursos possível (Organização Mundial da Saúde, 1984).

6.3 Cenários do Fundo

A análise do Fundo Mutualista aqui apresentada conclui que o fundo tem condições para ser sustentável no tempo, devido o nível de rendimentos coletados, o alcance do pacote de benefícios e o montante atribuído a cada incentivo. Dadas essas condições, a administração do CNPS tem alguma de liberdade para mudar a estrutura atual do Fundo, seja a composição do pacote ou seja o montante associado a cada benefício.

Neste sentido foi preparado um exercício, cujo objetivo é, precisamente, estimar os rendimentos e despesas esperados para o caso em que o número de serviços seja aumentado ou o nível dos montantes incrementado. A ideia é estabelecer cenários de ação nos quais possa ser visível o efeito financeiro de mudar alguma das condições do Fundo ou o impacto de incluir novos serviços para os pensionistas, num prazo de 5 anos (2013-2017).

Descrição dos cenários

O exercício definiu 3 cenários de análise para o período 2013-2017, designadamente: Pacote 1 (básico), Pacote 2 (intermédio) e Pacote 3 (completo). Os benefícios incluídos em cada opção podem ser visualizados na tabela abaixo. Cada opção caracteriza-se pelas seguintes condições:

Pacote 1 (básico). Neste caso a listagem de benefícios mantém-se, somente se altera o montante dos subsídios: o *plafond* de medicamentos foi incrementado para 3,100 escudos (2,500 anteriormente); e o subsídio funerário sobe para 9 mil escudos.

Pacote 2 (intermédio). O pacote intermédio contém medicamentos e subsídio funerário nos valores previstos atualmente, mas, prevê também um *plafond* para serviços de laboratório, imagens ou compra de óculos e serviços de médico especialista. As especificações de cada componente são:

- Medicamentos: 2,500 escudos
- *Plafond* para serviços complementares ou óculos: 1,000 escudos por ano
- Subsídio funerário: 7,000 escudos
- Subsídio para consultas com especialistas: 1,000 escudos

Pacote 3 (completo). Finalmente, o pacote 3 tem os mesmos componentes do pacote 2 e adicionalmente incorpora acesso a cirurgia de catarata, que é um dos problemas mais comuns para os idosos em Cabo Verde. Não obstante, para a cirurgia de catarata o CNPS cobriria um 10% do valor estimado do procedimento, estimado em 40,000 escudos. Neste caso, as considerações técnicas do pacote 3 são:

- Medicamentos: 2,500 escudos

- Cirurgia de catarata: 4,000 escudos
- Plafond para serviços complementares ou óculos: 1,000 escudos por ano
- Subsídio para consultas com especialistas: 1,000 escudos
- Subsídio funerário: 7,000 escudos

Tabela 2. Principais componentes por pacote e montante total disponível por pensionista

	Medicamentos	Funerário	Complementares	Cirurgia de catarata	Especialista
Pacote 1: básico	✓	✓			
Pacote 2: intermédio	✓	✓	✓		✓
Pacote 3: completo	✓	✓	✓	✓	✓

Igualmente importante é a seleção dos parâmetros de utilização dos benefícios. Para o período Janeiro-Abril 2012, as despesas do Fundo cresceram de maneira importante, de forma tal que, nesses primeiros quatro meses do ano, o Fundo gastou o dobro do total gasto em 2011. Consequentemente, as projeções indicam que as despesas totais do Fundo Medicamentoso serão 10.3 milhões de escudos, entanto que para o subsídio funerário as despesas serão 3.9 milhões de escudos. O número equivalente de beneficiários de medicamentos seria 5,684 pessoas (26.4% dos pensionistas totais), mas para fins do presente relatório a taxa de utilização esperada é de 30% dos pensionistas.

O número de subsídios funerários outorgados representou 1.5% do total dos beneficiários no 2011. Assim, para o ano 2012, as projeções indicam um total de 558 subsídios oferecidos, ou 2.6% dos pensionistas. Não obstante, esta última percentagem não deve ser considerada como um valor exacto. No ano 2010, somente 29% das famílias com beneficiários falecidos solicitaram o Subsídio Funerário. Caso o montante deste subsídio seja incrementado, é possível que mais famílias decidam requerer, ou seja, deixa de ser recomendável utilizar o parâmetro anteriormente definido (2.6%). Para o cálculo destes cenários, considera-se que 4.2% dos beneficiários falecem e que 70% das suas famílias solicitam o subsídio (3% dos beneficiários totais).

No caso dos serviços novos, os parâmetros foram definidos com base na experiência internacional, o que poderá ser uma limitação sobre a verdadeira necessidade de serviços adicionais daqueles fornecidos pelo sistema público de saúde em Cabo Verde. A tabela seguinte apresenta as taxas de utilização consideradas para os cálculos. Para o cálculo dos distintos cenários, o exercício assumiu valores maiores do daqueles do ano 2011.

Tabela 3. Parâmetros de uso dos serviços/benefícios (% dos pensionistas)

Subsídio	Taxa de utilização (%)
Medicamentos	30
Funerário	3
Serviços complementares	12
Médico especialista	12
Cirurgia de catarata	1

NOTA: A taxa de utilização refere-se à percentagem dos beneficiários que receberiam o subsídio no transcurso do ano.

Finalmente, os rendimentos esperados foram estimados usando uma pensão média igual a 5,000 escudos invariável no período de estudo. Um dos pressupostos principais é, precisamente, que o montante da pensão não mudará nos próximos anos. Esta é uma consideração importante porque mantém o espírito dos cenários de trabalhar sob condições extremas. A população beneficiária mantém-se igual num máximo de 21,500 pessoas.

Principais Resultados

As estimativas foram feitas de forma tal que o balanço financeiro do pacote fique perto do equilíbrio de longo prazo (i.e. para os seguintes 5 anos de análise).

Os dados para 2012 mostram que, para o final do ano e se a tendência e montante dos subsídios se mantiverem como durante os primeiros 4 meses, o balanço positivo do período seria de 9.3 milhões de escudos (US\$112,681). Com o **cenário 1** é possível fechar a abertura mediante as seguintes condições implementadas ao mesmo tempo:

- a. O subsídio medicamentoso é incrementado a 3,100 escudos;
- b. O total de beneficiários que participam do Fundo equivale a 30% do total de pensionistas;
- c. O subsídio Funerário cresce a 9,000 escudos;
- d. 3% das famílias dos beneficiários recebem o subsídio;

Seguindo com o **pacote 1**, a mesma condição de equilíbrio financeiro pode ser abrangida se o subsídio funerário se mantiver constante, e o *plafond* medicamentoso crescer até 3,300 escudos (mais 800 escudos por beneficiário). Este montante é, portanto, o limite superior até o qual o CNPS poderia incrementar o *plafond* sem o tornar insustentável no tempo e dados os pressupostos iniciais. **Cada mil escudos de aumento do *plafond* medicamentoso implica um incremento do orçamento anual equivalente a 1,290,000 escudos.**

O **pacote 2** previsto anteriormente também descreve uma situação de balanço financeiro. Neste caso, a decisão prevê manter o montante dos subsídios atuais e

contemplar dois novos serviços (serviços complementares e especialistas) considerando subsídios de 1,000 escudos para cada um.

O **pacote 3**, que inclui a cirurgia de cataratas, não é uma opção factível dada a proposta contemplada antes. Para poder implementar o pacote 3, o montante dos novos serviços seria muito baixo ou pouco atrativo.

Tabela 4. Rendimentos e despesas esperados por ano e cenário, 2012-2017

Cenário 1	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Rendimento	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	154.800.000
Despesas 1	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	154.800.000
Despesas 2	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	25.800.000	154.800.000
Despesas 3	27.735.000	27.735.000	27.735.000	27.735.000	27.735.000	27.735.000	166.410.000

Fonte: Estimacões dos cenários

A partir destes resultados, é importante considerar os seguintes aspectos:

1. Os resultados dos novos benefícios estão baseados nos parâmetros aproximados, mas neste momento seu verdadeiro comportamento é totalmente incerto, principalmente porque as despesas medicamentosas cresceram de forma significativa no primeiro trimestre do 2012 depois de dois anos de relativa estabilidade.
2. Não é possível saber, neste momento, se a percentagem de pessoas com necessidades de protecção médica especializada, análises de laboratório ou outros serviços novos é aquela estabelecida no exercício.
3. Um problema associado ao ponto 1 é a sensibilidade dos resultados às mudanças nos parâmetros de utilização, segundo a análise da secção anterior. Para o caso do subsídio funerário, certamente é pouco provável um incremento extraordinário do número de falecidos, mas o número de famílias beneficiárias que solicitam o benefício pode crescer com um aumento no subsídio, dado que o torna mais atrativo. Como foi apresentado antes, somente 29% das famílias com beneficiários falecidos reclamaram o subsídio funerário nos anos prévios. A mudança do montante do subsídio atual poderia variar consideravelmente o incentivo das famílias.
4. O pacote 3 não é uma opção funcional devido ao baixo grau de liberdade que o Presidente do CNPS tem para reduzir os montantes do Fundo Medicamentoso e subsídio funerário. Portanto, a única opção para incrementar o número de serviços é estabelecer montantes pequenos para os serviços especializados e complementares. O custo administrativo e de transacção associado com essa possibilidade elimina a praticabilidade do pacote 3.

-
5. O crescimento desproporcionado do Fundo Mutualista no primeiro trimestre do 2012 deve ser motivo de preocupação. As razões deste comportamento podem ser várias. A mais importante é a possibilidade que as farmácias do Ministério da Saúde experimentaram racionamento do produto e, portanto, obrigaram aos pacientes a fazer uso do Fundo. O problema é que a carência não aparece num só mês. Durante os quatro primeiros meses de 2012 as despesas do Fundo Medicamentoso cresceram em relação com o 2011. Alguns pontos a explorar poderiam ser:
- a. O custo dos medicamentos: Quais são os conteúdos das receitas? Como evoluíram os preços das mesmas no último ano? Uma opção metodológica para analisar este aspeto é comparar as receitas duma mesma pessoa para o ano 2011 e para o 2012.
 - b. O perfil das categorias de medicamento que têm sido compradas nesses 4 meses. São os mesmos medicamentos que aparecem no relatório do 2011? Algum(ns) medicamento(s) são novos no padrão de consumo dos beneficiários?

Em síntese, a Administração do CNPS deve decidir entre aumentar substancialmente o montante dos dois principais subsídios ou incrementar a carteira dos serviços sacrificando o valor da ajuda. A recomendação direta é decidir pelo cenário 1.

7. Resumo Geral: Principais Progressos Recentes do CNPS

Os últimos anos têm sido de intensa actividade para as autoridades do CNPS, as quais introduziram importantes mudanças na organização e funcionamento do sistema de pensões sociais. O desafio inicial de completar com sucesso a transição dos programas da Protecção Social Mínima e da Pensão de Solidariedade Social tem sido cumprido de forma satisfatória. Tais progressos são apresentados seguidamente:

1. Crescimento da cobertura para a população idosa.
2. Aumento sustentável e real da pensão social (cumulativo de 38.1%) no mesmo período.
3. Controle das despesas administrativas que representam menos de 1.5% dos benefícios fornecidos.
4. Organização dos principais processos administrativos do CNPS, incluindo os fluxos de actividades para a pensão social e para o Fundo Mutualista.
5. Consolidação de uma equipa de trabalho que alcançou 13 funcionários em 2010.

-
6. Desenho de um sistema de informação que abrange quer as operações da pensão como aquelas do Fundo Mutualista.
 7. Fortalecimento da rede de cooperação com outros parceiros, principalmente com os CDS, farmácias privadas e correios.
 8. Criação e regulamentação do Fundo Mutualista, condição necessária para se iniciar a concessão das prestações previstas.
 9. Balanço amplamente positivo da operação financeira do Fundo.
 10. Implementação do manual de operações do CNPS que permitiu uniformizar as tarefas e os critérios das dependências no território cabo-verdiano.
 11. Capacitação do pessoal técnico no uso da ferramenta informática.
 12. Introdução de melhorias nos processos administrativos do CNPS.

8. Principais Desafios e Recomendações de Política

Os avanços dos últimos anos comentados na secção anterior apontam que o CNPS tem realizado um trabalho importante com resultados concretos. Contudo, ainda existem desafios importantes, tanto no desenho do programa como a nível legal e organizacional, que deverão ser atendidos para melhorar a cobertura e eficiência na distribuição dos benefícios, assim como assegurar a sustentabilidade do programa. Os parágrafos seguintes contêm alguns dos principais desafios que o CNPS terá na sua agenda para os próximos meses ou anos.

a. Políticas de melhoria da focalização

As medidas que visaram reduzir os erros de inclusão do sistema resultaram na identificação de uma percentagem significativa de casos de acumulação da pensão social do regime não contributivo com outras prestações pecuniárias asseguradas pelo regime contributivo. Apesar dos avanços para limpar as bases de dados, ainda persistem problemas de focalização. Estes problemas têm diversas facetas. Primeiro, como já foi comentado, uma análise combinada das bases de dados do CNPS e do INPS deve ser uma tarefa de curto prazo, de modo a eliminar aqueles casos onde uma família recebe duas pensões fornecidas a pessoas distintas.

O segundo desafio relevante consiste em rever a metodologia do *proxy means test* utilizada pelo Centro para a selecção dos beneficiários da Pensão Social. Uma das questões que pode ser analisada é a divergência entre a natureza do benefício e a forma de o deferir. Isto é, o problema da pobreza no grupo alvo é de tipo estrutural, de longo prazo e a atribuição é feita utilizando uma metodologia baseada no rendimento (i.e. uma variável de curto prazo). A sugestão é mudar a estrutura do pedido, de tal forma que colecte e incorpore no algoritmo de decisão informação

dos activos, condições de moradia e serviços que a família tem acesso, isto como uma forma de mensurar as condições de vida num contexto de maior estabilidade e que reflecte melhor as características estruturais que definem a condição socioeconómica do agregado familiar.

Uma vez definido o novo ficheiro, o CNPS pode efectuar uma experiência piloto numa amostra seleccionada de beneficiários actuais para observar possíveis mudanças na alocação dos recursos. Assim, o CNPS examina a concessão das pensões de uma segunda forma: avaliação das condições de pobreza dos beneficiários. Como alternativa, os técnicos poderiam proceder a uma revisão individual de cada caso ou a uma revisão do benefício concedido no passado.

b. Sustentabilidade financeira do programa de pensões sociais

O tema da sustentabilidade financeira das pensões sociais deve ser cuidadosamente analisado a curto prazo. As principais forças financeiras com influência no orçamento actual e futuro do CNPS (cobertura e montante da pensão) têm crescido a ritmo acelerado desde 2006, tal como foi descrito no Resumo Geral. Esta tendência não poderá ser mantida permanentemente, e ao final o CNPS deverá decidir se prioriza incrementos na pensão real ou aumentos na cobertura (outros grupos). Além disso, não se sabe exactamente qual será o impacto nas finanças do Fundo Mutualista do CNPS após um certo período de maturidade prudente.

Uma outra razão forte para o controlo do montante da pensão, para além do tema financeiro propriamente dito, é a possibilidade de ampliar a cobertura do benefício a outros grupos vulneráveis que actualmente estão excluídos. Uma estratégia de alargamento do âmbito de cobertura poderia ter um impacto muito maior devido principalmente ao facto de o montante actual da pensão social estar acima do limiar da pobreza e muito próximo do nível da pensão contributiva. Esta situação envolve a discussão sobre a implementação da Pensão Básica Universal como parte de uma futura iniciativa de Cabo Verde face à consolidação de um Piso de Protecção Social.

Vários aspectos deverão ser considerados:

- Um dos possíveis grupos alvos são as crianças em risco de vulnerabilidade, as quais na actualidade não são directamente beneficiadas pelas pensões sociais, com a excepção da pensão de sobrevivência. A decisão de abranger ou não este grupo não é fácil. Politicamente a ideia é atractiva e tecnicamente desejável porque os investimentos em crianças de 0 a 5 anos têm uma elevada rentabilidade social (Young e Richardson, 2007). Mas, ao mesmo tempo, o Centro deveria pensar nas fontes de financiamento que acompanhariam a cobertura do novo grupo, sendo a definição dessas fontes motivo de debate político.
- Além dos custos do programa, o CNPS deve considerar que pensões sociais crescentes podem criar incentivos perversos. Cria-se um incentivo perverso quando o funcionamento dum iniciativa gera nos beneficiários

comportamentos economicamente errados. Duas situações são visualizadas. A primeira considera que, se o montante da pensão continua a aumentar, o número de pedidos crescerá igualmente e o Centro poderá estar numa situação de dificuldade financeira, especialmente se a forma de alocar os fundos não muda. A segunda situação aponta que, quando a pensão social é elevada, pode criar-se um incentivo que não favoreça a participação no regime contributivo do INPS. Se o trabalhador observa que o montante da pensão não contributiva é similar ao da pensão contributiva e, além disso, que não deve suportar os custos associados (i.e. as contribuições ao regime de segurança social), então a pessoa tem uma forte razão para evitar a inscrição no INPS. Para reduzir o efeito negativo, a pensão social deveria representar apenas uma percentagem da pensão mínima contributiva.

Outro ponto de relevância para a análise da sustentabilidade não só das pensões sociais, mas de todo o sector de protecção social, é a necessidade de reorganizar a estrutura do próprio sector. Os resultados da matriz de protecção social apresentados no capítulo 4 são claros, demonstrando que o esforço do país em construir uma rede de protecção social tem sido muito elevado, contudo, a alta fragmentação das entidades e iniciativas estão gerando ineficiências e duplicação de funções, com a correspondente ineficiência na atribuição dos recursos. É preciso, por isso, ordenar, compatibilizar e harmonizar as pensões sociais com outros programas (incluindo iniciativas municipais) de maneira que possam liberar recursos para outros fins. Este é um passo crítico para o médio prazo: a reestruturação integral do sistema de protecção social cabo-verdiano.

Em relação ao aumento da cobertura para crianças em risco de vulnerabilidade, uma das ideias a ser consideradas consiste no estabelecimento de um Programa de Transferências Condicionadas (PTC), o qual compreende a entrega de rendimento à família do beneficiário (geralmente uma família pobre) tendo como contrapartida o cumprimento de condições nas áreas de saúde, alimentação e educação, entre outros. Assim, o programa luta contra a pobreza a curto prazo e ao mesmo tempo incrementa os níveis de capital humano nas famílias beneficiárias.

Os PTC são altamente versáteis no seu desenho, sendo esta uma vantagem para as autoridades cabo-verdianas, visto que permitem analisar distintas alternativas para melhorar as condições actuais e futuras das crianças alvo. A ideia de um PTC em Cabo Verde deveria ser particularmente avaliada considerando os seguintes aspectos:

- *Qual seria o grupo alvo final?* Na Costa Rica, por exemplo, os beneficiários são apenas os estudantes da escola secundária, enquanto no Quénia são os órfãos e as crianças em risco social e no Camboja são os grupos étnicos minoritários.

-
- *Que condicionalidades devem ser requeridas?* O programa Oportunidades de México solicita às famílias que assistam palestras sobre violência familiar e hábitos nutricionais.
 - *Quais poderiam ser os montantes da transferência?* Os montantes são variáveis, permanecendo entre US\$15 e US\$100 por pessoa (valores máximos).

c. Expansão e consolidação do Sistema de informação

Para o CNPS é preciso continuar a automatização dos distintos processos administrativos, esforços que têm sido apoiados pela OIT nos últimos anos. É importante que a entidade tenha como objectivos melhorar os controlos de alocação e monitorização dos beneficiários (ver ponto A anterior), estabelecer parcerias com outras entidades que administram bases de dados de interesse para o Centro e executar cruzamentos de informação (o INPS, por exemplo), implementar maior controlo dos pagamentos e reforçar os controlos em outras áreas administrativas do CNPS.

Refira-se que com a adopção de novas tecnologias de informação e comunicação na gestão de todas as valências asseguradas pelo CNPS, visando a melhoria do seu desempenho e da qualidade de prestação de serviço aos utentes, torna-se necessário analisar a possibilidade de implementar as seguintes medidas:

- Aumento da velocidade de acesso às informações constantes da base de dados, através da Internet;
- Colocação à disposição do CNPS de um técnico informático do NOSI ou por ele autorizado, para resolver, em tempo útil, os problemas pontuais de operacionalização que ocorrem com frequência no sistema.

Como parte do comentário anterior, o CNPS deve avançar no estabelecimento dum sistema de estatísticas mais amplo que permita expandir as análises quantitativas. Na realidade, o alcance desta nova tarefa transcende a definição dos requerimentos de informação para permitir o funcionamento de um sistema de indicadores de monitorização que compreenda a gestão, cobertura, qualidade, eficiência e o impacto das distintas actividades desenvolvidas.

O CNPS precisaria ainda criar uma plataforma integrada e um sistema único de registo de beneficiários, que permita conhecer todas as ajudas sociais que determinado beneficiário da pensão social recebe concorrentemente de outros programas públicos de assistência social. Desta forma é possível reduzir o número de erros de inclusão e melhorar a eficiência e eficácia do sistema de protecção social.

d. Melhoramento das estatísticas e indicadores do desempenho

Como parte das transformações do sistema de informação, o CNPS deve igualmente melhorar a produção de estatísticas e indicadores com fins de gestão.

Recentemente, o Centro elaborou uma listagem de possíveis indicadores, com o apoio da OIT STEP/Portugal, que deveriam ser implementados nos próximos anos como parte dum modelo lógico que compreenda objectivos, metas e indicadores de medição. Os indicadores propostos deveriam compreender uma ampla gama de áreas incluindo:

- Cobertura.
- Acesso.
- Eficiência (administrativa, focalização) e efectividade.
- Sustentabilidade do financiamento.
- Qualidade dos serviços.
- Impacto na pobreza e desigualdade.

Um dos pontos relevantes na modernização do sistema de informação é a criação duma cultura de avaliação. Até agora, o CNPS não conhece o impacto das pensões sociais na pobreza do país. Para ter um maior conhecimento da efectividade da intervenção, o CNPS deveria coordenar com o INE a introdução de módulos de perguntas no QUIBB sobre a situação socioeconómica dos beneficiários. Assim, o Centro poderia fazer simulações das condições de pobreza da população beneficiária num contexto “*com-sem*” pensão. Certamente, a melhor estratégia é desenhar um estudo de avaliação do impacto, mas o orçamento para um exercício dessa natureza é elevado.

e. Desconcentração dos processos

Com o fim de avançar na qualidade e eficiência dos serviços administrativos das pensões sociais, especialmente os que trabalham directamente com os utentes, o CNPS poderia reorganizar o alcance das funções dos CDS de forma tal que a grande maioria dos processos relacionados com o pedido da pensão, dos benefícios do Fundo Mutualista e outros procedimentos similares sejam principalmente executados pelos CDS, sem necessidade de os pedidos e documentos físicos irem para a Praia.

No centro da acção de desconcentração está a necessidade de automatizar os processos, trocando o actual sistema baseado em documentação física por um sistema mais amigável como o da Internet. Assim, a quantidade de papel que actualmente é remetida à Praia, deveria reduzir-se consideravelmente, eliminando/simplificando dessa forma as limitações físicas já comentadas. Além disso, com a utilização da Internet, as possibilidades de cometer actos corruptos são minimizadas e os custos de transacção decaem de forma significativa.

Uma outra alternativa para agilizar a disponibilidade de informação para o CNPS no momento do pagamento consiste em instalar uma aplicação informática nos Correios, de forma tal que os funcionários respectivos preencham os formulários

com dados referentes à vigência da pensão, confirmação do pagamento, monitorização das obrigações do pensionista e similares. Os funcionários dos Correios também podem verificar o *status* do pensionista e esclarecer qualquer dúvida em tempo real. Desta forma, a disponibilidade de informação em linha poderia ter um impacto positivo no controlo da fraude e na monitorização da execução orçamentária.

O avanço no processo de desconcentração requer esforços significativos para incrementar a formação dos recursos humanos nos CDS - sendo este facto evidente no trabalho de campo realizado no contexto deste estudo - uma vez que uma percentagem significativa dos funcionários dos CDS não conhece totalmente o funcionamento do sistema, os respectivos requerimentos e os passos a seguir para solicitar uma pensão social.

9. Bibliografia

Aarts, Leo J.M., de Jong P. (1998). *Privatization of Social Insurance and Welfare State Efficiency. Evidence from the Netherlands and the United States.* Jerusalem. 2nd International Research Conference on Social Security, Session Public versus Private Provision.

African Development Bank (2009). *Country Strategy Paper 2009-2012.* Republic of Cape Verde. Regional–West 2 Department (ORWB).

Aubuchon, C; Conesa, J; Garriga, C. (2011, January/February). *A Primer on Social Security Systems and Reforms.* Federal Reserve Bank of St. Louis *Review.* pp. 19-35.

Barrientos, A. (2002). *Comparing pension schemes in chile, singapore, brazil and south Africa.* United Nations Research Institute for Social Development. Paper N°67. University of Manchester.

Cichon M; Newbrander, W; Yamabana, H; Weber, A; Normand, Ch; Dror, D; Preker, A. (1999). *QUANTITATIVE METHODS IN SOCIAL PROTECTION SERIES. Modelling in health care finance. A compendium of quantitative techniquesfor.* Geneva. International Labour Office.

Cichon, M; Scholz, W; van de Meerendonk, A; Hagemeyer, K; Bertranou, F; Plamondon, P. (2004). *Quantitative Methods in social protection series. Financing Social Protection.* Geneva, International Labour Office. International Social Security Association.

Cigno, A. (2009). *How to Avoid a Pension Crisis: A Question of Intelligent System Design.* Germany. Institute for the Study of Labour.

Cosenza, A; Aparecida, C; Silva, D. (2007). *Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo.* Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310.

Crawford, C; Rigoli, R.(2010). *A comparative analysis of social services and social security programs in the international arena.* Global Journal of Business Research. Volume 4. Number 3.

Feldstein, M. (2005). *Rethinking Social Insurance.* National Bureau of Economic Research. Working Paper 11250. Massachusetts.

Fortes, A. *UMA PROTECÇÃO JUSTA PARA TODOS, HOJE E SEMPRE.* Praia: INPS.

Goss, S. (2010). The future financial status of the social security program. *Social Security Bulletin.* Vol. 70, No. 3. p. 111-125.

Holzmann, R; Robalino, D; Takayama, N. (2009). *Closing the Coverage Gap.* Washington, DC. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

International Labour Conference, 100th Session (2011). *Report IV Social security for social justice and a fair globalization.* Switzerland. International Labour Office Geneva.

International Labour Office, Social Security Department (2008). *Can low-income countries afford basic social security?* Geneva: Social security policy briefings; Paper 3.

Latina. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lavallee, E; Olivier, A; Pasquier- Doumer, L; Robilliard, A. (2010). *Poverty alleviation policy targeting: a review of experiences in developing countries.* Paris. Dauphine Université Paris. Institut de recherche pour le développement. Document de Travail DT/2010-10.

-
- Marcel, M; Tapia, W. (2010). *Efectos de la Crisis Financiera sobre las Pensiones en América*.
- Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (2011). *RELATÓRIO do MDHOT para submissão ao GAO*. Praia.
- Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território. *Reabilitar*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território. Programa casa para todos. Plano de Acção. Praia, NPS.
- Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território. Praia: NPS
- Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território. *Prohabitar*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- Ministério da Educação e Deporto (2009). ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO 2008/2009. Praia.
- Ministério da Educação e Deporto (2010). ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO 2009/2010. Praia.
- Mitchell, O. (1998). *Administrative Costs in Public and Private Retirement Systems*. University of Chicago Press.
- Organização Mundial da Saúde (1984). Glossário de terminologia usada na série “Salud para todos” (no. 9), Genebra.
- Palacios, R., Sluchynsky, O. (2006). *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*. South Asia. Social Protection Department.
- Plamondon, P; Drouin, A; Binet, G; Cichon, M; McGillivray, W; Bédard, M; Perez-Montas, H. (2002). *QUANTITATIVE METHODS IN SOCIAL PROTECTION SERIES. Actuarial practice in social*. Geneva. International Labour Office and International Social Security Association.
- Relatório de conjuntura e síntese da execução do orçamento do estado de Janeiro a Dezembro (2010).

Web sites:

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/cape-verde>

<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=38213>

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12348797>

<http://www.ssa.gov/oact/tr/2011/trTOC.html>