



SAL & CALDEIRA

ADVOGADOS E CONSULTORES, LDA

Newsletter

Conosco o seu projecto atinge os objectivos que você pretende.
We help take your project where you want it to go.

Julho 2010 | N.º 32 | Mensal

Tiragem 500 exemplares | Distribuição Gratuita

Av. Julius Nyerere, n.º 3412 - C.P. 2830 - Tel: + 258 21 24 14 00 - Fax: + 258 21 49 47 10 - Maputo
Email: admin@salcaldeira.com - www.salcaldeira.com

Áreas de Intervenção

✓ Serviços Jurídico/Comerciais ✓ Contencioso ✓ Reforma Legal

Índice

Identificação Civil e Cidadania: O Papel do Estado	2,3
Governação Corporativa e Fiscalização das Sociedades (2)	4
ITIE - Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas	5,6
A Segurança Social Básica	6,7
O Alcance do Princípio do Tratamento Mais Favorável ao Trabalhador	7,8
Obrigações Declarativas e Contributivas - Calendário Fiscal 2010 (Julho)	8

Nota do Editor

Caros Leitores:

Com a dinâmica e as transformações que o mundo e o país tem registado, o fluxo de informação disponível também aumentou e, mais importante que isso, o interesse dos nossos leitores têm-se expandido de múltiplas formas: manifestando-nos a apreciação e utilidade dos trabalhos publicados e, por outro lado, pedindo-nos a ampliação das áreas de intervenção. É pois na senda de atender às vontades dos nossos leitores, em especial àqueles que também são nossos clientes, que a partir deste número a nossa Newsletter passará a ter uma edição mensal. Esperamos desde já continuar a corresponder com as expectativas.

Neste número abordamos a questão do passaporte e do BI biométrico, tema que tem suscitado muito debate público, pois as opiniões divergem. A Segurança Social Básica é apreciada e conclui-se que a sua aplicabilidade ainda não é eficaz, devido à falta de definição de alguns aspectos, bem como à ausência da regulamentação respectiva. Destacamos ainda o artigo sobre a Governação Corporativa e Fiscalização das Sociedades, trabalho que dá seguimento ao outro anterior, publicado na nossa Newsletter n.º 31. Apresentamos também a nossa habitual Agenda das obrigações fiscais. Escreva-nos, enviando-nos as suas críticas e sugestões.

Ficha Técnica

Direcção & Edição: Sónia Sultuane
Grafismo e Montagem: Sónia Sultuane
Dispensa de Registo: N.º 125/GABINFO-DE/2005
Colaboradores: José Manuel Caldeira, João Coutinho, Raimundo Nefulane, Soraia Issufo, Vânia Moreira e Xiluva Matavele.



As opiniões expressas pelos autores nos artigos aqui publicados, não veiculam necessariamente o posicionamento da Sal & Caldeira.

Proteja o ambiente: Por favor não imprima esta Newsletter se não for necessário



Identificação Civil e Cidadania: O Papel do Estado



José Manuel Caldeira
Advogado

jcaldeira@salcaldeira.com

Entre os documentos mais importantes para a identificação civil dos cidadãos, encontram-se, sem dúvida, o bilhete de identidade e o passaporte. Ora, através do Decreto nº 58/2008 de 30 de Dezembro, o Governo de Moçambique aprovou a celebração de um contrato de concessão com uma entidade privada abrangendo, entre outros, a concepção, produção e distribuição do bilhete de identidade e do passaporte para os cidadãos moçambicanos.

Tratando-se de uma actividade do domínio e interesse público, esta decisão de transferir uma actividade tradicionalmente reservada ao Estado para o sector privado, ocasionou legítimas inquietações da sociedade civil, por várias razões, das quais se destacam:

a) A modalidade escolhida para a contratação, que foi a de ajuste directo, nos termos previstos na alínea e) do nº 3 do artigo 9, conjugado com a alínea e) do nº 2 do artigo 104 do Regulamento de Contratação de Empreitadas de Obras Públicas, Fornecimento de Bens e Prestação de Serviços ao Estado (o "Regulamento"), aprovado pelo Decreto nº 54/2005, de 13 de Dezembro.

b) As possíveis consequências da transferência de competências essenciais do Estado directamente ligadas aos direitos de cidadania para entidades privadas.

c) O aumento substancial dos custos para os cidadãos moçambicanos resultantes dessa decisão.

É sobre estas inquietações que incidirá este artigo, esperando-se que o mesmo seja útil para o debate em curso e para os que se seguirão.

Não se trata de rejeitar a legalidade da prerrogativa que o Estado tem de, para melhorar a eficiência e qualidade dos serviços e prestações a favor dos seus cidadãos, proceder à concessão a privados de serviços públicos, principalmente quando é necessário usar meios tecnológicos não acessíveis no País. Compreende-se também que o Estado moçambicano tem que respeitar as exigências de qualidade e de segurança contra falsificações e fraudes para este tipo de documentos, a bem não só dos cidadãos, mas também da estabilidade nas relações internacionais. Tal está expressamente previsto na lei e é seguido em muitos países do mundo. O que se pretende, no caso presente, é discutir a pertinência, a extensão e porque forma este tipo de concessão deve ser feita, sem pôr em causa o papel do Estado de assegurar o exercício pleno dos direitos de cidadania da sua população.

Assim,

1. Quanto à modalidade de adjudicação escolhida:

O Regulamento prevê três regimes jurídicos para a contratação pelo Estado, a saber:

a) Regime geral, que é o concurso público.

Esta é a forma que cria melhores condições de transparência e maior desincentivo a práticas antiéticas, porque há lugar a anúncio público, consulta dos documentos do concurso, júri de avaliação e direito a reclamação dos resultados. Como o próprio nome indica, este é o regime-regra.

b) O regime especial, aplicável no caso de tratado ou acordo internacional celebrado entre Moçambique e outro Estado ou organização internacional ou na contratação realizada no âmbito de projectos total ou substancialmente financiados por agên-

cia de cooperação oficial estrangeira ou organismo financeiro multilateral, quando tal regime especial resulte do respectivo tratado ou acordo.

O regime especial normalmente implica o concurso público ou outras formas abertas de contratação, só que com regras que são diferentes das que constam da legislação moçambicana, carecendo da aprovação do Ministro das Finanças.

c) O regime excepcional, que prevê as seguintes modalidades:

- Concurso com pré-qualificação

- Concurso limitado

- Concurso em duas etapas

- Concurso por lances

- **Ajuste directo**

O Governo optou pela modalidade de ajuste directo, por certo por considerar que a contratação em questão respeita à defesa ou segurança nacional, nos termos estabelecidos na alínea e) do nº2 do artigo 104 do Regulamento. Este dispositivo legal considera expressamente que a contratação por ajuste directo é seguida quando respeita especialmente à defesa e segurança nacional, quando se trata de obras militares sigilosas, compra de material letal e de uso exclusivo das forças de defesa e segurança, objecto destinado a abastecer navios, embarcações, unidades aéreas militares ou tropas e seus meios de deslocamento, em estadia de curta duração em locais diferentes da sua nacionalidade e apenas o objecto da emergência e pelo prazo da sua duração.

Compreende-se este dispositivo legal. Só que, para uma apreciação mais objectiva da decisão tomada, seria necessário ter tido acesso à fundamentação apresentada para esta escolha, como o exige o artigo 107 do Regulamento, o que não foi possível. Por outro lado, também não foi possível o acesso ao contrato celebrado por, ao que tudo indica, o mesmo não ter sido tornado público.

É, pois, questionável a opção seguida, não só porque, a seguir-se o regime excepcional de contratação, haveria outras modalidades mais transparentes que o ajuste directo, como o referido concurso com pré-qualificação, o concurso limitado, o concurso em duas etapas ou o concurso por lances, mas também pela justificação legal usada no Decreto 58/2008 de 30 de Dezembro, isto é, que se está em face de matéria relativa à defesa e segurança nacional. Poderá perguntar-se se a concepção, produção e distribuição de documentos de identificação são tão sensíveis para a defesa ou segurança nacional que justifiquem a concessão a privados por ajuste directo e, também, quais foram os critérios para escolha do concessionário. Por razões de transparência e para melhor estarem seguros que os seus direitos fundamentais de personalidade e cidadania foram devidamente tidos em conta, é importante que a sociedade e os interessados tenham conhecimento destes factos. O que parece que deveria ter sido levado em consideração é se os objectivos fundamentais do Estado moçambicano, nomeadamente a afirmação da identidade moçambicana, serão melhor concretizados por esta forma.

2. Possíveis consequências da transferência

A competência para a emissão do bilhete de identidade e do passaporte está cometida por lei ao Ministério do Interior. Para a emissão destes documentos, são utilizados dados do foro privado dos cidadãos, que têm direito a que os mesmos sejam protegidos e não sejam usados para fins ilegais. Tal está expressamente previsto no artigo 71 da Constituição da República, que estabelece a protecção de dados pessoais constantes de registos informáticos. Se é certo que a lei permite que algumas das atribuições do Estado sejam exercidas pelos parti-

(Continued on page 3)

Identificação Civil e Cidadania: O Papel do Estado - *Continuação*

(Continued from page 2)

culares, é necessário que tal seja feito sem prejuízo dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, constitucionalmente consagrados. É fundamental que, à semelhança do que acontece noutros países, a recolha, tratamento, uso e divulgação deste tipo de informação esteja devidamente regulamentada e que as sanções pelo não cumprimento das obrigações dos prevaricadores estejam claramente definidas. Assim, face à nova realidade, para além do regime sancionatório, tem que se legislar sobre a recolha e tratamento e reprodução de dados pessoais, sigilo profissional, direitos do titular de verificação desses dados, acesso aos mesmos pelas autoridades policiais, judiciais e outras, etc.

Enquanto os funcionários do Estado estão vinculados ao Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado e outras normas públicas por que se regem, que os obrigam, entre outros, ao dever de sigilo profissional, sancionando quem o viola, neste caso, os privados estarão sujeitos apenas à lei geral e, talvez, às normas fixadas por via contratual e sem a devida publicidade, o que pode atentar contra os referidos direitos fundamentais. Note-se que o número 2 do artigo 71 da Constituição remete para a lei a regulamentação da protecção dos dados pessoais constantes dos registos informáticos e outros aspectos relacionados com a matéria, pelo que se deveria usar o Decreto 11/2008 de 29 de Abril, que introduziu o novo bilhete de identidade biométrico, para incluir, para além de maior detalhe nas normas sobre protecção de dados pessoais e segurança da informação, as sanções aplicáveis aos violadores. O mesmo se diga relativamente ao Decreto nº 13/2008 de 29 de Abril, que introduziu o passaporte biométrico, o qual tem as mesmas insuficiências do Decreto anteriormente citado.

3. Aumento dos custos para os cidadãos

De acordo com o Segundo o Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano do PNUD e do Instituto Nacional de Estatística, em 2003, 54% dos moçambicanos viviam abaixo da linha da pobreza.

Da população empregada e segundo o censo geral da população de 2007, a média dos salários nas zonas urbanas é de cerca de 1.575,00 MT por mês, enquanto nas zonas rurais, essa média é de metade desse valor. Assim, o preço de 90,00 MT para menores de 18 anos e 180,00 MT para os acima desta idade que foram fixados pelo Diploma Ministerial 33/2010 de 3 de Fevereiro para a emissão dos bilhetes de identidade e os 3.000,00MT para os passaportes, são inoportunos para a grande maioria dos cidadãos moçambicanos, que se podem ver assim privados dos seus direitos de cidadania, por razões económicas.

Note-se que o registo de nascimento é hoje feito gratuitamente para um grande número de crianças, o que permite e incentiva os pais a registar as suas crianças, que de outro modo não poderiam fazê-lo. São inquestionáveis as vantagens do registo, que permitem melhor conhecer a população do País, planificar as acções necessárias para o desenvolvimento, saber a idade dos cidadãos para efeitos de casamento, acesso à escola e ao emprego, serviço militar, imputabilidade criminal e outros actos. Tendo o citado Decreto 11/2008 estabelecido que o bilhete de identidade é atribuído à nascença, muitas das crianças não poderão aceder a este importante documento. De facto, o bilhete de identidade é título bastante para provar a identidade do titular perante quaisquer autoridades ou entidades, públicas ou

privadas e é importante para os efeitos mencionados relativamente ao registo de nascimento. Com o desenvolvimento económico e expansão da banca às diversas regiões do País, é cada vez maior a necessidade que os cidadãos têm de possuir bilhetes de identidade para abertura e movimentação das suas contas bancárias. Se os preços a pagar não forem acessíveis, o exercício destes direitos básicos, alguns dos quais consagrados na Constituição, fica vedado a uma grande número de pessoas.

Relativamente ao passaporte, documento necessário para que os cidadãos se desloquem legalmente para os diversos países do mundo, a questão do preço também tem que ser considerada. Há uma crescente tendência de se criarem as condições para facilitar a livre circulação de pessoas, particularmente na região da SADC em que se verifica a abolição da exigência de vistos. Acresce que o Estado pretende que os seus cidadãos se desloquem aos diversos países por via legal, para que possam beneficiar mais plenamente da assistência e protecção nos países para onde vão. Estes objectivos não serão atingidos se os preços dos passaportes forem um factor impeditivo. Por outro lado, a grande maioria das empresas em Moçambique são pequenas ou médias e muitos dos seus empresários estão ainda no sector informal. A abertura à maior circulação de bens e o incentivo aos negócios transfronteiriços podem ser prejudicados se os que pretendem fazer negócios além fronteiras não tiverem os meios financeiros para obterem os respectivos passaportes.

Assim e como acontece em outros países, têm que ser previstas por lei as condições de redução e isenção do pagamento de taxas pela emissão do bilhete de identidade e do passaporte, devendo ter-se em conta a idade, como foi o caso dos bilhetes de identidade, mas também a carência de recursos financeiros. Esta prerrogativa do Estado, para além de estabelecida por lei, deveria estar clara no contrato de concessão ou deveriam estar previstos mecanismos de compensação ao concessionário pela redução dos preços para as camadas mais vulneráveis, sendo esta uma forma de o Estado cumprir com a sua função social e garantir o exercício do direito fundamental de cidadania. Assim, o Diploma Ministerial nº 33/2010 de 3 de Fevereiro, que fixa as taxas para emissão dos bilhetes de identidade, deveria prever outras situações de redução ou mesmo de isenção de taxas pela emissão deste documento, o mesmo devendo acontecer no que respeita às taxas para emissão do passaporte biométrico.

CONCLUINDO:

1. O regime de atribuição de concessões de serviços públicos a privados deve ser o mais transparente possível, para prevenir comportamentos antiéticos e para a melhor defesa dos interesses do Estado, bem como os dos cidadãos em geral.
2. Ao fazer-se a atribuição destas concessões, tem que avaliar-se a necessidade de adequação do quadro legal e institucional vigente, de modo que os cidadãos e os seus direitos fundamentais estejam devidamente salvaguardados e que a função social do Estado não seja posta em causa.
3. Quando estão em causa direitos fundamentais de cidadania, os custos para os cidadãos resultantes da concessão a privados dos serviços públicos tem que ser suportáveis pelas camadas economicamente mais vulneráveis do País, devendo para tal ser adoptados os mecanismos mais apropriados.



A partir deste número a nossa Newsletter passa a ser de edição mensal

Governança Corporativa e Fiscalização das Sociedades (2)



João Coutinho
Fiscalista

jcoutinho@salcaldeira.com

Referimos no anterior apontamento sobre este tema a existência (no campo da doutrina e do direito comparado) de três diferentes modelos de governação e fiscalização das sociedades anónimas, com as cambiantes resultantes da especificidade da legislação de cada país, respectivamente:

a) o **modelo monista** (também designado, nos países influenciados pelo direito napoleónico, de “modelo clássico”), que assenta na fiscalização interna dos negócios da sociedade por um órgão tipo “conselho fiscal”;

b) o **modelo anglo-saxónico**, que privilegia a via da fiscalização externa, por auditor independente;

c) o **modelo dualista** (de inspiração germânica), que combina as duas formas de fiscalização, interna e externa.

Qualquer destes modelos assentando na proclamação do objectivo comum de proteger devidamente os interesses dos accionistas, mediante fiscalização apropriada da actuação dos órgãos executivos da sociedade (conselho de administração/“board of directors”).

Referimos também que em Moçambique, pese embora o facto de o actual Código Comercial consagrar expressamente o designado **modelo monista** (“conselho de administração” + “conselho fiscal”), na esteira, aliás, do Código de 1888 (Código de Veiga Beirão) que no País vigorou até meados de 2006, nada obsta a que uma sociedade opte, via estatutária, por qualquer dos outros modelos.

De recordar também que, ao abrigo do Código Comercial em vigor, a existência do Conselho Fiscal (ou de Fiscal único) reveste carácter de relativa obrigatoriedade, além das sociedades anónimas, para quaisquer outras (em particular as sociedades por quotas) relativamente às quais se verifique alguma das seguintes circunstâncias (artigo 127, nº 2, do Código em vigor):

a) Existência de 10 ou mais sócios;

b) Haja recurso à emissão de obrigações.

Dizemos de “relativa obrigatoriedade” porque a letra do Código Comercial (designadamente o nº 5 do mesmo artigo 127) possibilita também a adopção fácil do modelo anglo-saxónico, ao permitir que a fiscalização dos negócios da sociedade fique cometida a uma “sociedade de auditoria independente”, seja estatutariamente seja por via de deliberação social, dispensando neste caso a existência do conselho fiscal.

Esta solução tem já a aderência de um número significativo de sociedades no País, pese embora a inexistência de regulamentação específica quanto à entidade a quem deva ficar cometida a designação da sociedade auditora (nomeadamente se à própria assembleia geral ou ao conselho de administração, e em que circunstâncias), sendo frequente a prática de ser o accionista dominante a designar o auditor, prática essa expressamente vedada ou condicionada na regulamentação de alguns países (como forma de proteger o interesse dos accionistas minoritários e demais “stakeholders”).

Sobre este tema, e bem assim a propósito da natureza “independente” do auditor, muito poderia ser dito, sendo esta uma problemática a que eventualmente regressemos em apontamento subsequente.

Já a adopção do modelo **dualista** (ou germanófilo) se reveste de relativa maior complexidade exigindo providências estatutárias específicas, sendo a seguinte (entre outras hipóteses de

trabalho) uma possível via de aproximação de tal modelo:

a) prever estatutariamente a existência de administradores executivos e não executivos, redesenhando as próprias atribuições correntes do conselho de administração, de modo a torná-lo mais próximo daquilo que a legislação de outros países designa de “conselho geral e de supervisão”;

b) apontar a existência de uma “comissão executiva”, à qual caiba a condução corrente dos negócios da sociedade (desempenhando na prática as funções atribuídas ao conselho de administração na generalidade das sociedades);

c) prever a existência de uma “comissão de auditoria” (“audit committee”), que poderá integrar ou não administradores não executivos da própria sociedade, com funções e atribuições próximas das legalmente conferidas ao conselho fiscal;

d) em alternativa à designação formal do “conselho fiscal”, usar da prerrogativa do nº 5 do citado artigo 127 do Código Comercial em vigor, cometendo a uma sociedade de “auditores independentes” a fiscalização dos negócios sociais.

De recordar e notar também, como aliás já referido no anterior apontamento, que a figura de uma possível “comissão de auditoria” se distingue dos órgãos tipo “conselho fiscal” próprios do modelo monista, seja pela diferente génese histórica dos dois conceitos seja quanto às modalidades de designação e requisitos de elegibilidade dos respectivos membros (desde logo a possibilidade de integrar administradores não executivos), entre outros aspectos.

Julgamos não errar ao referir que este tipo de solução aparece já (mesmo que não intencionalmente) consagrada (ou, pelo menos, aproximada) nos estatutos de algumas sociedades no País, designadamente no sector bancário.

Algumas notas finais, que reflectem aspectos que poderão (qualquer deles) justificar o retorno a este importante tema da “governança corporativa” e fiscalização das sociedades:

a) nesta, como noutras matérias, não existem soluções universais aplicáveis acriticamente a qualquer sociedade. Muito pelo contrário, aquilo que pode ser solução boa para determinada sociedade, pode revelar-se totalmente inapropriada para outra sociedade, ainda que de dimensão semelhante e no mesmo ramo de actividade (basta, por exemplo, que uma revista a natureza de “sociedade aberta”, com relativa dispersão do respectivo capital social e livre transmissão das posições sociais, e a segunda seja uma “sociedade fechada”, com concentração do capital num número limitado de sócios, com condicionamento também da transmissão das respectivas posições accionistas);

b) pode dizer-se também, com toda a propriedade, que quanto maior a dispersão dos capitais sociais maior tende a ser a concentração de poderes no conselho de administração/“board of directors” (um caso de estudo interessante em Moçambique, país onde a dispersão do capital social é ainda a excepção, incluindo no sector financeiro e na Banca, encontra-se nos estatutos do antigo Grupo Madal, os quais a seu tempo conferiam ao conselho de administração da sociedade “holding” poderes vastíssimos, incluindo a deliberação sobre aumentos do capital social e chamada de novas prestações sociais);

c) a fragilidade até aqui (ou desadequação, porque historicamente datada) da regulamentação em Moçambique de aspectos críticos como a organização e disciplina da profissão contabilística, a actividade do auditor (cuja profissão não está sequer regulada), a responsabilidade específica dos titulares de órgãos como o “conselho fiscal” e das sociedades de auditoria, entre muitos outros aspectos, constitui – não é demais referi-lo – factor limitativo da implementação de boas práticas de governação corporativa no País.



ITIE - Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas



Vânia Moreira
Assessoria

vmoreira@salcaldeira.com

Três biliões e meio de pessoas vivem em países ricos em petróleo, gás e minerais. Bem governada, a exploração de tais recursos pode gerar receitas para promover o crescimento económico e reduzir a pobreza. Menos bem governados, tais recursos podem resultar em pobreza, corrupção e conflito. A Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas ou ITIE pretende reforçar a governação através da melhoria da transparência das receitas e da prestação de contas no sector da indústria extractiva,

com base num método de monitorização e reconciliação dos pagamentos efectuados pelas empresas e das receitas recebidas pelo Governo de cada país.

Sumário da história da ITIE

Em Outubro de 2002, Tony Blair, à data Primeiro-Ministro do Reino Unido, anunciou na Cimeira Mundial de Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, na África do Sul, a ITIE. Em Junho do ano seguinte, na primeira Conferência Plenária da ITIE, a ITIE foi lançada. Em Junho de 2006, Oslo, capital da Noruega, foi seleccionada como o local do Secretariado Internacional da ITIE. Em Outubro de 2005 foi constituído o Conselho da ITIE, o qual é composto por vinte membros, representando países de implementação, países de apoio, organizações da sociedade civil, indústria e investidores. Desde então, vários países se candidataram para a ITIE. Em Fevereiro de 2009, na quarta Conferência Plenária da ITIE, o Azerbaijão completou a sua validação e tornou-se no primeiro País Cumpridor da ITIE. Em Maio de 2009, a República de Moçambique, juntamente com mais três novos países, foi admitida como candidata à ITIE.

Em que consiste a ITIE?

A resposta a esta pergunta encontra-se nos princípios e nos critérios da ITIE, os quais representam a declaração de crenças e desejos subscrita pelas partes interessadas, de apoio e de implementação.

Os princípios da ITIE são os seguintes:

- 1.O uso prudente da riqueza proveniente dos recursos naturais deve constituir um motor importante para o crescimento económico sustentável que contribua para o desenvolvimento e para a redução da pobreza. Porém, caso não seja adequadamente gerida, pode criar impactos económicos e sociais negativos.
- 2.A gestão da riqueza proveniente dos recursos naturais em benefício dos cidadãos de um país pertence aos Governos soberanos devendo ser exercida no interesse do seu desenvolvimento nacional.
- 3.Os benefícios da extracção do recurso ocorrem na forma de fluxos de receita ao longo de muitos anos e podem ser muito dependentes dos preços.
- 4.Uma melhor compreensão pública das receitas e despesas do Governo poderá, com o tempo, ajudar o debate público e informar sobre a escolha apropriada e realista das opções para o desenvolvimento sustentável.
- 5.A importância da transparência por parte dos Governos e das empresas da indústria extractiva e a necessidade de melhorar a gestão e a prestação de contas das finanças públicas.
- 6.A observância de uma maior transparência deve ser inserida num contexto de respeito pelos contratos e pelas leis.
- 7.A transparência financeira proporciona um ambiente mais favorável para o investimento directo nacional e estrangeiro.
- 8.O princípio e a prática da prestação de contas pelo Governo aos cidadãos na administração dos fluxos de receitas e despesa pública.

9.Elevados níveis de transparência e prestação de contas na vida pública, nas operações governamentais e nos negócios.

10.A necessidade de uma abordagem globalmente consistente e prática para a divulgação dos pagamentos e das receitas, a qual seja simples de executar e usar.

11.A divulgação dos pagamentos em determinado país deve envolver todas as empresas da indústria extractiva desse país.

12.Todas as partes interessadas têm contribuições importantes e relevantes a dar – incluindo Governos e respectivas agências, empresas da indústria extractiva, empresas prestadoras de serviços, organizações multilaterais, organizações financeiras, investidores e organizações não-governamentais.

A implementação da ITIE deve ser consistente com os seguintes critérios:

- 1.Publicação regular de todos os pagamentos significativos efectuados pelas empresas dos sectores mineiro e petrolífero aos Governos e de todas as receitas significativas recebidas pelos Governos das empresas dos sectores mineiro e petrolífero, para uma audiência vasta e de forma publicamente acessível, abrangente e compreensiva.
- 2.Sujeição dos pagamentos e receitas a uma auditoria credível e independente, à qual sejam aplicadas as normas internacionais de auditoria.
- 3.Reconciliação de pagamentos e receitas por um administrador credível e independente, aplicando as normas internacionais de auditoria e com a publicação do parecer do administrador em relação à reconciliação, a qual deve incluir discrepâncias, caso existam.
- 4.Extensão desta abordagem a todas as empresas, incluindo as empresas estatais.
- 5.Envolvimento activo da sociedade civil, enquanto participante, na concepção, monitorização e avaliação deste processo e contribuição para o debate público.
- 6.Desenvolvimento pelo Governo anfitrião de um plano de acção público e financeiramente sustentável, com a assistência de instituições financeiras internacionais, se necessário, incluindo objectivos mensuráveis, um cronograma de implementação e uma avaliação das potenciais limitações em termos de capacidade.

Atento o acima exposto, e resumidamente, podemos então afirmar que a ITIE consiste numa iniciativa, independente e voluntária, que visa promover a transparência dos pagamentos efectuados pelas empresas da indústria extractiva aos Governos e das receitas obtidas pelos Governos na sequência da exploração dos recursos naturais extractivos por forma a obter uma gestão sustentável dos recursos naturais e o benefício de todos os cidadãos de determinado país.

Moçambique – País Candidato à ITIE

Em 23 de Outubro de 2008, o Governo da República de Moçambique efectuou o lançamento oficial de adesão à ITIE. Em 15 de Maio de 2009, o Conselho da ITIE aceitou o pedido de Moçambique enquanto País Candidato à ITIE, tendo comunicado que Moçambique teria dois anos para completar o processo de validação e tornar-se num País Cumpridor da ITIE. Pelo que, Moçambique deve cumprir e validar os requisitos necessários até ao dia 14 de Maio de 2011.

Por forma a dar início ao processo de validação, Moçambique criou o Comité de Coordenação, cujo objectivo consiste em pôr em prática os princípios orientadores da ITIE e, bem assim, estabelecer o quadro institucional para a implementação da ITIE, isto é, organizar, desenvolver, executar e monitorar a sua implementação no País. O Comité de Coordenação é um órgão tripartido, composto por 13 membros representativos do Governo – Ministério dos Recursos Minerais, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças e Ministério do Ambiente, da sociedade civil – G20, instituições do ensino superior, órgãos de informação, e do sector privado – empre-

(Continued on page 6)

ITIE - Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas - *Continuação*

(Continued from page 5)

sas mineiras e empresas petrolíferas. O Comité de Coordenação seleccionou um Secretário Executivo, o qual, sob orientação daquele, exercerá funções administrativas, logísticas e de coordenação por forma a apoiar o funcionamento do Comité de Coordenação e, bem assim, de implementação do programa de actividades. Cabe-lhe ainda a tarefa de implementar a reconciliação da ITIE e elaborar os termos de referência para a selecção do responsável pela reconciliação e produção do relatório da ITIE. Podemos pois afirmar que Moçambique se encontra agora na fase em que deve passar do plano à acção.

A fim de implementar a ITIE, Moçambique conta com fundos financeiros provenientes do Banco Mundial, através de um *Trust Fund* multidoador de implementação da ITIE, e da Embaixada do Reino da Noruega em Moçambique, bem como de uma verba do Orçamento do Estado. Contará ainda com a assistência técnica e formação do Secretariado Internacional da ITIE.

Factores essenciais à implementação bem-sucedida da ITIE em Moçambique

Para que a implementação da ITIE em Moçambique seja bem-sucedida é necessário, por um lado, definir a metodologia a adoptar, isto é, qual a informação que vai ser tornada pública, a definição das empresas que serão abrangidas pela iniciativa e com que nível de detalhe. Ainda, se o País vai optar pela ITIE básica – adopção de critérios e indicadores de validação internacionais e reconciliação de dados – ou pela ITIE plus – exige uma análise aprofundada, que pode consistir numa auditoria de pagamentos subjacentes, numa verificação da produção física ou numa revisão sobre a condução dos processos vitais da indústria. Por outro lado, precisa-se também de uma base legal e regulamentar que permita ao País a implementação da iniciativa de um modo rápido e eficaz.

Note-se que, até ao momento, Moçambique optou por adoptar mecanismos já existentes no País antes da candidatura à ITIE, considerando que os mesmos correspondem às obrigações decorrentes da ITIE, designadamente: (i) a canalização das receitas provenientes da indústria extractiva, (ii) a obrigatoriedade de inventariação e publicação regular das receitas fiscais provenientes das actividades petrolíferas e mineiras pelo Conselho de Ministros, (iii) a atribuição de concessões para as operações petrolíferas através de concursos públicos, (iv) a obrigatoriedade de utilização de cláusulas anti-corrupção nos contratos com o Governo, (v) a utilização do Sistema de Admi-

nistração Financeira do Estado (SISTAFE), e (vi) os mecanismos de fiscalização e monitoria da Assembleia da República, Tribunal Administrativo, Inspecção-Geral das Finanças, Observatório do Desenvolvimento, Mecanismo de Apoio de Revisão de Pares e sociedade civil.

No que se refere ao aspecto jurídico-legal, cumpre referir ainda que a legislação moçambicana, nomeadamente a Lei n.º 11/2007 e a Lei n.º 12/2007, ambas de 27 de Junho, as quais actualizam a legislação tributária, especialmente a relativa às actividades mineira e petrolífera, respectivamente, já estabelecem que uma percentagem das receitas geradas na extracção mineira ou petrolífera deve ser “canalizada para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos”. Tal percentagem é fixada no Orçamento do Estado, em função das receitas previstas e relativas às referidas actividades.

Devemos questionar, no entanto, se a atribuição de concessões para as operações petrolíferas através de concursos públicos, a utilização de cláusulas anticorrupção nos contratos com o Governo e as disposições referidas no parágrafo anterior serão o bastante, em termos legislativos, para que Moçambique adira à ITIE. Para tanto, Moçambique deve ter em consideração a existência de cláusulas de confidencialidade nos contratos celebrados com o Governo, reflectindo sobre a obrigatoriedade ou não de divulgação dos dados relevantes para a ITIE, bem como certificar-se do âmbito de aplicação da iniciativa no País. Se estes pressupostos não se verificarem, Moçambique deve considerar a criação de instrumentos legais que clarifiquem as regras aplicáveis a todas as partes envolvidas e, bem assim, definir quem são as partes envolvidas.

Conclusão

Moçambique tem verificado nos últimos anos um crescimento económico significativo suportado em grande medida pelo investimento directo estrangeiro. A implementação de procedimentos de transparência na gestão de recursos naturais internacionalmente reconhecidos beneficiará ainda mais o investimento, atendendo a que o compromisso de reconciliação de pagamentos das empresas e receitas do Governo indica um compromisso de governação corporativa, melhora a credibilidade internacional do País e mostra que o Governo está empenhado na luta contra a corrupção. Os investidores beneficiarão de um clima de investimento melhorado. Os cidadãos beneficiarão do aumento da transparência estando habilitados a exigir ao Governo a prestação de contas. E o conjunto destes factores aumenta a estabilidade e encoraja o investimento a longo prazo.



A Segurança Social Básica



Xiluva Matavele
Jurista

xmatavele@salcaldeira.com

soas idosas em situação de pobreza absoluta, crianças em situação difícil, pessoas portadoras de deficiência em situação de pobreza absoluta e pessoas com doenças crónicas e dege-

O Decreto n 85/2009 de 29 de Dezembro aprova o Regulamento da Segurança Social Básica, um dos subsistemas da segurança social em Moçambique conforme estipulado na Lei da Protecção Social (Lei n.º. 4/2007 de 7 de Fevereiro).

O Subsistema da Segurança Social Básica (SSB) tem como objectivo oferecer apoio a cidadãos nacionais incapacitados para o trabalho, sem meios próprios para a satisfação das suas necessidades básicas e em situação de vulnerabilidade, nomeadamente pes-

nerativas.

A SSB concretiza-se através de prestações de risco e de prestações de apoio social.

As **prestações de risco** podem ser pecuniárias ou em espécie e compreendem um conjunto de acções de apoio em bens, produtos, pagamento de serviços ou concessão de valores pecuniários que visam mitigar os riscos ou garantir a sobrevivência de pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta e em estado de vulnerabilidade. São assim beneficiários das prestações de risco as pessoas que sejam permanente ou temporariamente incapacitadas para o trabalho e que se encontrem em situação de pobreza absoluta, devendo a sua selecção ser feita com base em critérios de elegibilidade e procedimentos definidos em diploma legal específico.

As prestações de risco materializam-se por meio de três modalidades:

Acção social de saúde, que visa assegurar o acesso universal

(Continued on page 7)

(Continued from page 6)

das populações mais vulneráveis aos cuidados primários de saúde, compreendendo, entre outros benefícios, a isenção universal ao pagamento de serviços de saúde para crianças com menos de 5 anos de idade, para mulheres grávidas e lactentes, para determinadas categorias de pessoas sofrendo de doenças crónicas ou degenerativas (HIV/SIDA), para pessoas portadoras de deficiência e para idosos com 55 e 60 anos de idade, mulheres e homens respectivamente.

Transferências sociais monetárias regulares, que consistem na atribuição de um valor monetário para a satisfação de necessidades básicas a pessoas idosas, a pessoas portadoras de deficiência permanente e a pessoas com doenças crónicas ou degenerativas, desde que incapacitadas para o trabalho e em situação de pobreza absoluta, assim como a agregados familiares com crianças órfãs e vulneráveis com idades compreendidas entre os 0 e os 18 anos de idade em situação de pobreza absoluta.

Acção social escolar, que visa propiciar a participação dos grupos populacionais mais vulneráveis no sistema de ensino e concretiza-se, entre outras formas, através do acesso gratuito ao ensino primário e ao livro escolar para todas as crianças e ao acesso à educação por pessoas com necessidades especiais.

As **prestações de apoio social** consistem na concessão, pelo Estado ou por ONGs, de apoio no acesso a serviços, à implementação de programas ou projectos que garantem a inserção social e económica pelo trabalho, dirigidos a indivíduos ou grupos de indivíduos com necessidades específicas a nível de habitação, acolhimento, alimentação e meios de compensação, entre outros. As prestações de apoio social concretizam-se assim por meio de transferências sociais por tempo determinado ou através da implementação de programas sociais através do trabalho.

As prestações de apoio social por meio de transferências sociais por tempo determinado materializam-se, entre outras formas, através do apoio em produtos alimentares, do apoio na construção ou melhoria da habitação para pessoas desamparadas ou afectadas por infortúnios ou em situação de vulnerabilidade e no acolhimento em unidades sociais ou outros serviços sociais destinados ao atendimento a pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade. Os beneficiários, nomeadamente pessoas idosas desamparadas ou toxicodependentes, são seleccionados com base em critérios de elegibilidade e procedimentos definidos em diploma legal específico.

Os programas de inserção social através do trabalho visam proporcionar às pessoas em situação de pobreza absoluta oportunidades para o desenvolvimento de actividades produtivas para o seu auto-sustento.

A aprovação do Regulamento de SSB é de louvar, pois representa uma demonstração da preocupação do Governo moçambicano com a camada populacional vivendo em situação de pobreza, principalmente quando as ruas das cidades estão cheias de “meninos de rua”, de doentes mentais e de pessoas, jovens e idosos, com deficiências.

No entanto, a implementação eficaz deste Regulamento depende da definição clara de alguns conceitos, nomeadamente do que se deverá entender por “situação de vulnerabilidade” ou do que se deverá considerar como necessidades básicas a que todos os cidadãos devem ter acesso. Depende também da definição dos critérios de elegibilidade às diferentes prestações da SSB e dos procedimentos a cumprir pelos próprios beneficiários, e ainda da determinação dos montantes das transferências monetárias em cada uma das prestações da SSB.

Deste modo, embora o Regulamento já esteja em vigor (Março de 2010), a sua aplicabilidade ainda não é eficaz devido à falta de definição das questões acima indicadas e da sua regulamentação mais detalhada.



O Alcance do Princípio do Tratamento Mais Favorável ao Trabalhador



Soraia Issufo
Advogada

sissufo@salcaldeira.com

O princípio do tratamento mais favorável, também conhecido na doutrina como *favor laboratoris* é entendido como um princípio fundamental do Direito do Trabalho e assenta na ideia de que o Direito do Trabalho surge e se desenvolve para proteger o trabalhador.

De acordo, com este princípio consagrado no artigo 17 da Lei do Trabalho, aprovada pela Lei nº 23/2007, de 1 de Agosto (LT), as normas não imperativas da LT “só podem ser afastadas por instrumentos de regulamentação colectiva e por contratos de trabalho, quando estes estabeleçam condições mais favoráveis para o trabalhador.” Tal não se aplica quando as normas da LT não o permitirem, isto é, quando sejam imperativas.

Pode dizer-se que o significado essencial do *favor laboratoris*, enquanto princípio clássico do Direito de Trabalho, se traduz na proposição de que o Direito de Trabalho consiste num ordenamento de carácter proteccionista que visa equilibrar a assimetria típica da relação laboral, desempenhando uma função tuitiva relativamente ao trabalhador. Esta função tutelar do Direito do Trabalho, é no nosso ver, levada a cabo por meio de normas que, em regra, possuem uma natureza relativamente imperativa.

O nº 1 do artigo 16 da LT fixa a directriz fundamental em maté-

ria de relacionamento e coordenação entre a Lei e a Convenção colectiva, ao prescrever que “as fontes de direito superiores prevalecem sobre as fontes hierarquicamente inferiores, excepto quando estas, sem oposição daquelas, estabeleçam tratamento mais favorável ao trabalhador.”

Assim, no tocante às relações entre a lei e a convenção colectiva, o princípio da prevalência hierárquica da lei deve articular-se com o *favor laboratoris*, o que significa que, em princípio, o regime convencional poderá afastar-se do regime legal, desde que essa alteração se processe para o melhor (*in melius*) e não para o pior (*in pejus*).

O *favor laboratoris* alinha-se como uma técnica de resolução de conflitos entre a lei e a convenção colectiva. O princípio do tratamento mais favorável estabelecido no artigo 17 da LT é um instrumento válido para solucionar o problema das fontes laborais. Contudo, muitos autores entendem que não constitui um princípio geral de interpretação das normas laborais, mas antes configura-se com um critério de aplicação de normas de Direito do Trabalho. Frisemos: um critério de aplicação das normas; não um critério geral de interpretação, aplicável no sentido de favorecer o trabalhador.

Há que destacar as considerações de muitos autores sobre esta matéria, que defendem que:

i) no campo da interpretação das normas de Direito do Trabalho, do *favor laboratoris* decorre que na dúvida sobre a interpretação da lei, deverá optar-se pela interpretação que mais bene-

(Continued on page 8)

O Alcance do Princípio do Tratamento Mais Favorável ao Trabalhador - *Continuação*

(Continued from page 7)

ficie o trabalhador;

ii) a nível da hierarquia das normas laborais, o mesmo princípio significa que, as normas hierárquicas superiores valem como estabelecendo mínimos, podendo ser derogadas por outras hierarquicamente inferiores, desde que mais favoráveis para o trabalhador;

iii) no domínio da imperatividade das normas, porém, tal critério não terá aplicação perante uma norma imperativa que vise estabelecer certa condição ao trabalhador, por mais que outros instrumentos velem por condições mais favoráveis;

iv) no campo de aplicação da lei no tempo, este princípio manda aplicar imediatamente todas as regras de trabalho, no pressuposto de que, havendo um contínuo progresso social, as novas normas são mais favoráveis para o trabalhador, conservando este, ainda, os privilégios adquiridos à sombra da lei antiga.

Alguns autores defendem que o princípio do tratamento mais favorável visa somente resolver os conflitos de normas, pelo que, somente nessas situações, prevalece a norma onde se estabeleça um regime mais favorável para o trabalhador, não se podendo, contudo, generalizar esta solução para todos os casos de interpretação de regras de Direito do Trabalho.

Importa relembrar, que o Direito do Trabalho autonomizou-se do Direito Civil com vista a proteger o trabalhador porque enquanto o Direito Civil coloca as partes de certo negócio jurídico em pé de igualdade, o Direito do Trabalho visa proteger a parte mais fraca, assim o *favor laboratoris*, visou combater a desprotecção do trabalhador.

Contudo, hoje o Direito do Trabalho já estabelece por si normas próprias que visam proteger o trabalhador, não se justificando que, uma vez existindo tais normas com tal fim, se vá interpretar ainda no sentido de apurar o tratamento mais favorável ao trabalhador. Isso só tinha sentido perante um sistema embrionário, no qual se interpretavam as normas de Direito Civil no sentido de favorecer o trabalhador, porque o Direito do Trabalho ainda não se tinha autonomizado do Direito Civil.

Queremos dizer que o *favor laboratoris* deve ser entendido hoje numa perspectiva histórica, sem uma aplicação prática porque o Direito do Trabalho a nosso ver, posição também defendida pelo ilustre doutrinário Pedro Romano Martinez, não foi estabelecido para defender os trabalhadores dos empregadores, ele existe em defesa de um interesse geral, onde se incluem todos os indivíduos, sejam trabalhadores, sejam empregadores onde deve existir a harmonia social.

A ideia de que no Direito do Trabalho se pretende favorecer o trabalhador contra o empregador até dificulta a criação de novos empregos, pelo eventual receio dos empregadores das consequências que daí possam advir.

Juridicamente, este princípio leva ao empirismo e ao subjectivismo na aplicação da lei, já que admitindo-se o postulado do *favor laboratoris* tal vai contra os seguintes princípios fundamentais do Direito, que são:

i) o da certeza das decisões, relacionado com a segurança jurídica; e

ii) o princípio da igualdade, uma vez que certa parte é favorecida e protegida em razão da sua condição social em detrimento de outra.

O sentido em que deve ser entendido o *favor laboratoris* é de que o legislador consagrou um regime favorável ao trabalhador, mas quanto ao campo de interpretação, as normas de Direito de Trabalho regem-se pelas regras gerais estabelecidas no artigo 9 do Código Civil e não há que recorrer nem em caso de dúvida, a uma interpretação mais favorável ao trabalhador, pois nada na nossa LT permite tal conclusão.

Por último, cabe referir que, a nossa posição é também partilhada pelos proponentes da LT (Anotada), cujos comentários ao artigo 17 do mesmo diploma, confirma-nos que o princípio do tratamento mais favorável ao trabalhador não é um critério geral de interpretação das normas laborais e que deste modo, em caso de dúvida, a norma laboral não deve ser interpretada no sentido de favorecer o trabalhador.



Obrigações Declarativas e Contributivas - Calendário Fiscal 2010



Raimundo Nefulane
Consultor Financeiro

rnefulane@salcaldeira.com

Leia os nossos artigos no jornal

todas as quartas-feiras.

Julho

10 INSS

=> entrega da folha de remunerações referente ao mês anterior e o comprovativo de depósito.

20 IRPS

=> Entrega do imposto retido na fonte durante o mês anterior (Modelo 19).

20 IRPC

=> Entrega do imposto retido na fonte durante o mês anterior (Modelo 39).

31 IRPC

=> Pagamento da 2ª prestação do Pagamento por Conta.

31 IVA

=> entrega da Declaração periódica de IVA (Modelo A) referente ao mês anterior.

