



DEBATE  
**SOBRE O AMBIENTE DE  
NEGÓCIOS 2020**

“No âmbito do Diálogo  
Público-Privado”

# DEBATE SOBRE O AMBIENTE DE NEGÓCIOS 2020

“No âmbito do Diálogo Público-Privado”

## FICHA TÉCNICA

---

**Título:** Debate sobre o ambiente de negócios 2020

**Propriedade:** Confederação das Associações Económicas de Moçambique

**Equipa de elaboração:** Rosa Mondlane, Cláudia Pinto, Estêvão Mboana, José Ngale, Helton Cambula

**Equipa de coordenação:** Eduardo Sengo, Roque Magaia, Samo Dique

**Maquetização:** Abílio Armando

# APRESENTAÇÃO



Agostinho Zacarias Vuma  
**Presidente da CTA**

---

O presente manual constitui uma compilação de pareceres sobre reformas legislativas e artigos de posicionamento do sector privado a volta das diversas temáticas que marcaram o debate sobre o ambiente de negócios em 2020.

O conteúdo dos textos apresentados neste manual vincula única e exclusivamente a CTA - Confederação das Associações Económicas e representa, expressamente, o pensamento colectivo do sector empresarial nacional sobre as diversas matérias que têm em vista a melhoria do ambiente de negócios. O colégio empresarial que contribuiu para a elaboração do conteúdo deste manual, encontra-se segmentado em comissões especializadas da CTA, designadas pelouros, que em função da natureza da matéria e da área que representam, desencadearam um processo consultivo abrangente e inclusivo, a nível nacional, que serviu de base para a elaboração dos textos apresentados neste manual.

Em cada artigo ou parecer apresentado neste manual, a equipe técnica inclui o grupo de coordenação, constituído pelo Director Executivo da CTA e a equipe de assessoria económica, os membros do pelouro e o seu respectivo assessor técnico que é o responsável pela colecta e sistematização da informação relevante para o assunto/tema, bem como a elaboração do texto final.

Contribuíram muito para a realização deste manual diversos *stackholders*, desde o Governo, Parceiros de Cooperação, Sector Privado e a sociedade em geral. Contudo, aqui, destaca-se o papel do Governo de Moçambique que figura como o parceiro estratégico da CTA na busca incasável por este tão almejado desiderato, a melhoria do ambiente de negócios. Embora o ano de 2020 tenha sido bastante desafiador, devido aos impactos da pandemia da COVID-19, foi notável o esforço empreendido pelo Governo na busca de soluções para a melhoria do ambiente de negócios em Moçambique. No entanto, deve-se destacar que por conta do abrandamento geral da actividade económica e a existência de focos de instabilidade, o ambiente de negócios foi, também, consideravelmente afectado.

De igual forma, as restrições impostas pelas medidas para conter a propagação da pandemia do COVID-19 impuseram alguns desafios na forma normal como se procedia o diálogo-público privado, e com isso o ritmo de aprovação e implementação de reformas, também, esteve aquém do esperado. Pelo que, o volume de pareceres e artigos de posicionamento apresentado neste manual afigura-se abaixo do que seria num período normal.

***Pela Melhoria do Ambiente de Negócios!!!***

# ÍNDICE

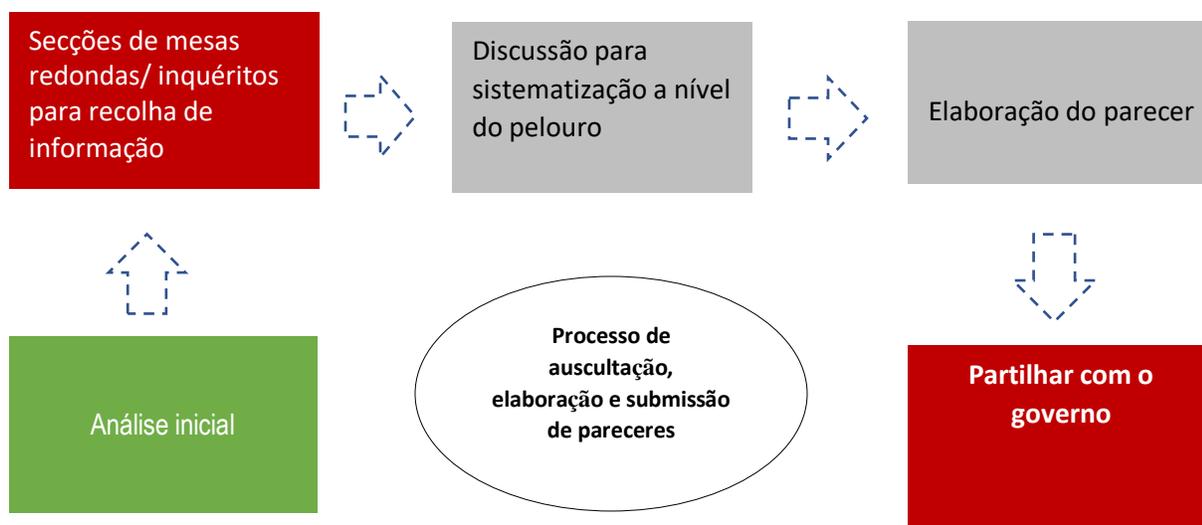
NOTA METODOLÓGICA.....	5
<b>CAPÍTULO I: POLÍTICA FISCAL, ADUANEIRA E COMÉRCIO INTERNACIONAL.....</b>	<b>7</b>
1.1. Posicionamento do sector privado sobre a Revisão do Código de Imposto Sobre Consumos Específicos - CICE .....	7
1.2. Parecer sobre a proposta de regulamento de selagem de bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado .....	18
<b>CAPÍTULO II: AGRICULTURA E PESCAS.....</b>	<b>29</b>
2.1. Deve ser obrigatório negociar mercadorias agrícolas através da bolsa de mercadorias de moçambique?.....	29
2.2. Fundamentação sobre a proposta de revisão do custo de combustíveis no sector pesqueiro.....	35
2.3. Fundamentação para Isenção do IVA na importação de consumíveis a bordo no sector das Pescas.....	44
<b>CAPÍTULO III: INDÚSTRIA E COMÉRCIO.....</b>	<b>47</b>
3.1. Fundamentação da reposição da isenção do IVA nas transmissões do Açúcar, Óleos e Sabões.....	50
3.2. Parecer do Sector Privado Atinente a Proposta de Regulamento sobre o Banimento do Saco Plástico.....	67
3.3. Posicionamento do Sector Privado sobre a Taxa Ambiental sobre Embalagens (TAE).....	71
<b>CAPÍTULO IV: TRANSPORTES.....</b>	<b>72</b>
4.1. Parecer do sector privado sobre a proposta de regulamento do transporte marítimo de cabotagem .....	75
4.2. Parecer do sector privado sobre a proposta de regulamento do transporte marítimo de tráfego local.....	81
4.3. Parecer do sector privado sobre a proposta de diploma ministerial que aprova a ficha de emergência para o transporte rodoviário de carga perigosa.....	84
<b>CAPÍTULO V: POLÍTICA FINANCEIRA.....</b>	<b>85</b>
5.1. Parecer do sector privado sobre a proposta do Fundo Soberano para Moçambique.....	90
5.2. Análise da proposta de lei das instituições de crédito e sociedades financeiras.....	100
5.3. Parecer do sector privado sobre a proposta de revisão da lei cambial.....	136
5.4. Parecer do sector privado sobre a proposta de lei sobre o regime jurídico especial de perda de bens .....	147
5.5. Parecer do sector privado sobre a proposta de revisão da lei do sistema de administração financeira do estado (SISTAFE).....	153
<b>CAPÍTULO VI: HOTELARIA E TURISMO.....</b>	<b>151</b>
6.1. Parecer do Sector Privado sobre a Proposta de revisão do Regulamento de Empreendimentos Turísticos, Restauração e Bebidas e Salas de Dança.....	161
6.2. Parecer do Sector Privado Atinente a revisão do Regulamento das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística.....	166
<b>CAPÍTULO VII: TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.....</b>	<b>159</b>
7.1. Parecer do Sector Privado Atinente a Proposta do Regulamento dos Provedores e Utilizadores de Internet.....	170
<b>CAPÍTULO VIII: POLÍTICA LABORAL E ACÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>166</b>
8.1. Parecer do sector privado sobre a revisão da lei do trabalho .....	175
<b>CAPÍTULO IX: ENERGIA, HIDROCARBONETOS E RECURSOS MINERAIS.....</b>	<b>216</b>
9.1. Parecer do Sector Privado Atinente a Proposta de Revisão da Lei de Minas.....	216

## NOTA METODOLÓGICA

A elaboração dos pareceres apresentados neste manual obedeceu uma metodologia exploratória assente num exercício de auscultação ao sector empresarial moçambicano, que visa colectar contribuições do sector empresarial moçambicano a nível nacional sobre a proposta apresentada pelo governo ou por iniciativa de advocacia unilateral do sector privado em relação a determinado assunto.

O processo de elaboração dos pareceres compreende, essencialmente, cinco (5) fases, nomeadamente, (i) Análise inicial; (ii) Secções de mesas redondas ou inquéritos para recolha de contribuições; (iii) Discussão para harmonização e sistematização a nível do pelouro; (iv) Elaboração do parecer; e (v) Submissão do parecer ao governo, conforme o fluxograma abaixo.

**Esquema 1:** Fluxograma do processo de elaboração dos pareceres



Fonte: Elaboração própria

### (i) Fase inicial

Nesta fase, a Direcção Executiva da CTA recebe, do Governo, a proposta do instrumento normativo, objecto de revisão, podendo tomar a forma de lei, regulamento, diploma, etc, e inicia um processo de análise interna do documento. Nesta análise, a equipe técnica da CTA procura identificar as principais alterações propostas pelo governo e avaliar o provável impacto que estas alterações podem gerar no sector empresarial. No caso em que o processo resulta de uma iniciativa de advocacia unilateral do sector empresarial, a equipe técnica da CTA trabalha na elaboração de uma proposta de fundamentação sobre a reforma pretendida.

Portanto, a fase inicial representa o ponto de partida de todo processo e elaboração dos pareceres e constitui a base para o sucesso das fases subsequentes.

#### **(ii) Secções de mesas redondas ou inquéritos para recolha de informação**

Esta fase constitui a base para a recolha de contribuições do sector empresarial sobre a reforma em análise, privilegiando um exercício compreensivo e abrangente de auscultação pública sobre a proposta apresentada pelo governo ou, quando aplicável, sobre a proposta de fundamentação elaborada pela equipe da CTA para suportar a advocacia por determinada reforma ou adequação de procedimentos.

Este exercício de auscultação é realizado a nível nacional, por via de secções de mesas redondas e/ou inquéritos de recolha de informação. As secções de mesas redondas são conduzidas pelo pelouro da respectiva área e são realizadas por via de plataformas virtuais para assegurar a participação do sector empresarial de todas as províncias do país. Quanto aos inquéritos, são elaborados pela equipe técnica da CTA, sendo que as questões apresentadas resultam dos pontos extraídos da análise inicial feita após a recepção da proposta. Os inquéritos são, igualmente, difundidos a nível nacional por via de Plataformas electrónicas.

#### **(iii) Discussão para sistematização a nível do pelouro**

Após o exercício de auscultação ao sector privado sobre a proposta de reforma, a equipe técnica da CTA procede com a sistematização das contribuições colectadas e posterior submissão para a discussão e harmonização a nível do pelouro. Portanto, trata-se de uma análise mais restrita e específica feita pelo pelouro que representa a área.

Aqui, o pelouro faz uma apreciação geral das contribuições colectadas no processo de auscultação, avaliando a sua racionalidade e razoabilidade, e delibera sobre os aspectos que devem compor o parecer final a ser submetido ao governo.

#### **(iv) Elaboração do parecer**

Nesta fase, a equipe técnica da CTA procede com a elaboração do texto do parecer com base nas contribuições colectadas e considerando as deliberações do pelouro responsável pela área. Os membros do pelouro, também, participam do processo de elaboração do parecer, contribuindo com aspectos técnicos necessários para robustecer o documento final.

Nos casos em que o parecer/fundamentação é elaborado por uma entidade externa, por via de uma consultoria, a equipe técnica da CTA e os membros do pelouro acompanham todo o processo de elaboração e apoiam com informações relevantes quando aplicável.

#### **(v) Submissão do parecer ao Governo**

Esta desponha como a última fase do processo, em que, após a finalização do parecer/fundamentação, procede-se com a sua submissão ao Governo.



**POLÍTICA FISCAL, ADUANEIRA E COMÉRCIO INTERNACIONAL**

# Posicionamento do sector privado sobre a Revisão do Código de Imposto Sobre Consumos Específicos - CICE

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

### ***Contexto Económico Nacional***

A desaceleração económica verificada nos últimos anos mostra o quão vulnerável a economia nacional é quer para choques externos quer para internos (incluindo choques climatéricos cíclicos). Foi neste cenário que em 2019 se registou o pior desempenho económico da última década (cerca de 2.2% contra os 4.6% previsto) em virtude dos seguintes factores:

- i) Continuação dos efeitos desfasados da crise económica eclodida em 2015;
- ii) Intensificação dos ataques dos insurgentes no norte e da instabilidade militar no centro do país;
- iii) Ciclones Tropicais IDAI no centro e Kenneth no norte.

Em virtude destes eventos, houve retracção do investimento directo estrangeiro acompanhado pela redução das exportações, resultando, desta forma, na aceleração da taxa de câmbio devido à pressão sobre as reservas internacionais. Por outro lado, houve uma redução dos preços internacionais das matérias-primas exportadas por Moçambique, o que também contribuiu para a desaceleração económica e intensificação da pressão sobre o câmbio.

Em adição, não obstante os impactos negativos sofridos em 2019, houve a eclosão da pandemia da COVID-19 com implicações sem precedentes na economia mundial e em Moçambique. O país pode ser caracterizado como pequena economia aberta<sup>1</sup>, o que significa que, para além dos impactos pela imposição de restrições internas, está muito exposto aos choques externos (movimentos erráticos na procura e oferta internacional).

Nas estimativas feitas pela CTA<sup>2</sup>, a crise resultante da pandemia da Covid-19 terá impactos muito significativos na economia nacional. Estimam-se uma desaceleração económica para taxas de crescimento entre os -0.5% e 1.1% para o ano 2020 e mais de 63 mil empregos em risco.

Face a este cenário, a CTA advoga que nos próximos tempos é imperioso que haja uma **estabilidade fiscal** (no mínimo sem aumento de impostos e de taxas) para que se permita a sobrevivência das empresas e viabilizar um eventual plano de recuperação pós-COVID-19.

### ***Contexto das Indústrias de Mercadorias Exigíveis ao ICE***

O imposto sobre consumos específicos incide sobre determinados bens produzidos ou importados e constante na tabela em anexo ao respectivo Código. No entanto, conforme ilustra o gráfico apostado a seguir, os maiores

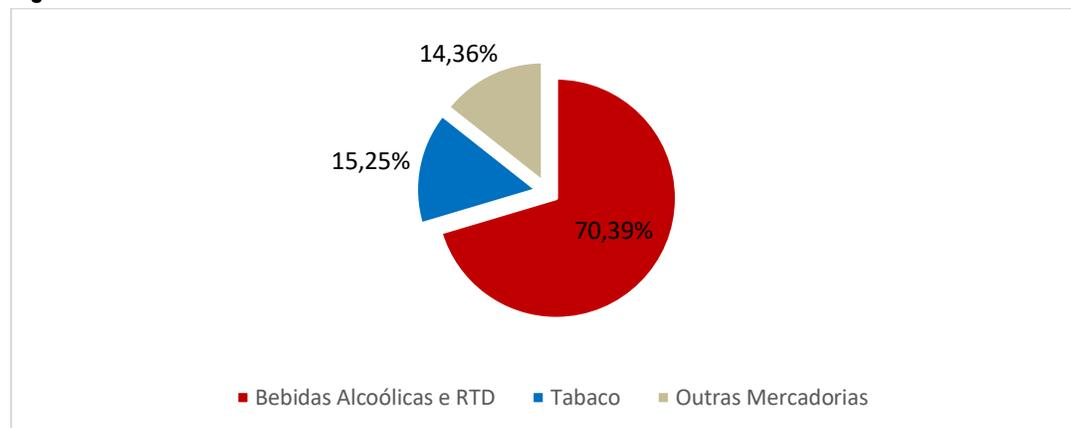
---

<sup>1</sup> As pequenas economias abertas são aquelas que apresentam um PIB na categoria dos países pobres em desenvolvimento e altas taxas de abertura. Moçambique apresentava em 2019 uma taxa de abertura de 106%.

<sup>2</sup> Estudo disponível em : <https://covid19.cta.org.mz/wp-content/uploads/2020/08/IMPACTO-DA-COVID-19-NO-SECTOR-EMPRESARIAL-E-MEDIDAS-PARA-SUA-MITIGA%C3%87%C3%83O.pdf>

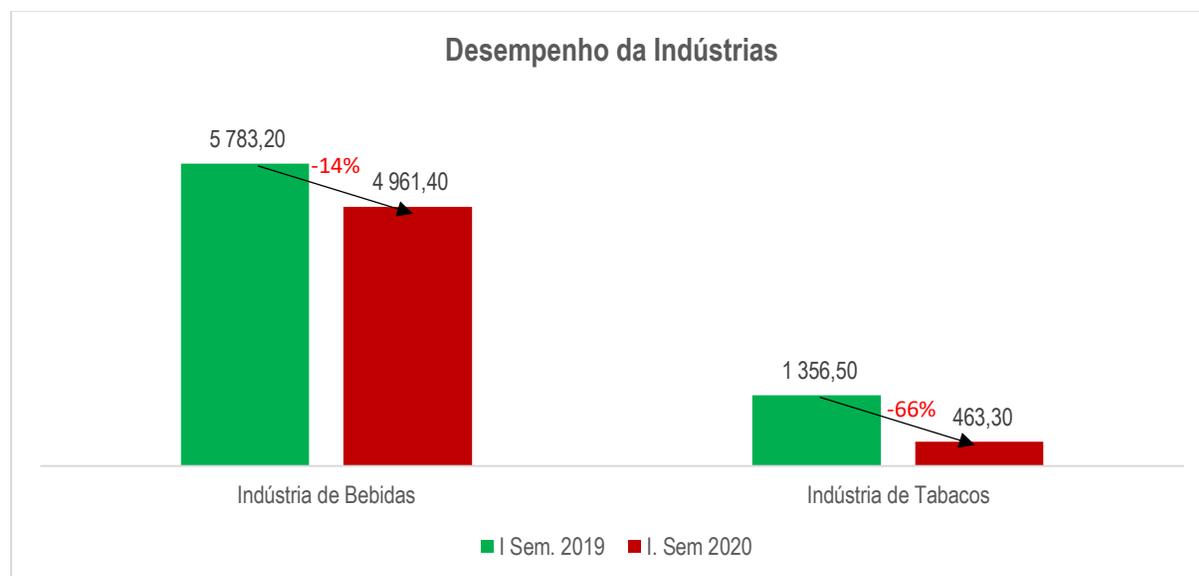
contribuintes do ICE são as indústrias do Álcool (que inclui vinhos, espirituosas, cervejas e bebidas alcoólicas pronto a consumir) e Tabaco Manufacturado e seus sucedâneos.

Figura 1: Estrutura das Receitas do ICE em 2019



Estas indústrias tiveram impactos negativos muito significativos face aos eventos acima arrolados. A título de exemplo, o subsector das cervejas e RTDs teve que fazer reinvestimentos em mais de 10 milhões de dólares para a reposição de fábricas atingidas pelos ciclones e financiamento de escoltas para escoamento de produtos em regiões instáveis.

Adicionalmente, a indústria regista uma redução, em espiral, das suas vendas em virtude da introdução da proibição de venda de bebidas alcoólicas que dura há mais de 5 meses, no âmbito das medidas restritivas para contenção da programação da COVID-19. Em linha com esta proibição está o encerramento de instâncias hoteleiras e casas de diversão noturna que constituem os principais canais de venda dos seus produtos. Abaixo o gráfico que ilustra a evolução da situação nas indústrias de bebidas e tabaco:



Fonte: Balanço do Plano Económico Social (Ministério da Economia e Finanças)

Conforme pode ser visualizado no gráfico acima, a indústria de bebidas teve uma queda de desempenho no I Semestre de 2020 quando comparado com o I semestre de 2019, de cerca de 14% e a indústria de tabaco de 66%. Estas cifras mostram o quão o ambiente de negócios para essas indústrias tem sido desfavorável.

De igual modo, a situação do terrorismo em Cabo Delgado e a instabilidade militar na zona centro do país, têm contribuído para a redução significativa da facturação no sector do tabaco manufacturado e de bebidas alcoólicas desde 2018, se comparado com o crescimento que ocorreu entre 2016 e 2017.

A redução da facturação é transversal a todas as indústrias e sectores de produção que inclui o subsector do tabaco, bebidas alcoólicas e automóveis. As estimativas da CTA apontam que a crise provocada pela COVID-19 poderá levar a uma queda na facturação de até 566 milhões de dólares.

Esta situação exige um conjunto de incentivos, incluindo fiscais com isenções de impostos, para evitar uma maior perda de postos de trabalho e estimular a economia, como aliás está a acontecer um pouco por todo o mundo.

A frágil economia moçambicana não tem como estar em contra-ciclo com as restantes da região nem poderá se reerguer, quanto mais competir com produtos e empresas altamente subsidiadas nos seus países.

Assim, inspira um cuidado especial a presente revisão do Imposto sobre Consumo Especifico para o período 2021-2023 para que este não contribua para o contínuo estrangulamento do sector produtivo nacional já debilitado e minimize as externalidades para as indústrias não incluídas na cobrança do ICE. É neste contexto que se advoga uma redução das respectivas taxas ou, no mínimo, que deverá haver **estabilidade das alíquotas do ICE, mantendo-se os valores nominais actualmente em vigor para o próximo triénio**, sem prejuízo do propósito ou objectivos de um imposto como o ICE.

#### ***Aspectos a tomar em consideração na revisão do ICE***

Em linha com a necessidade de **estabilidade do ICE**, há outros aspectos económicos e tributários que o sector privado acha pertinente que sejam considerados nesta revisão.

As taxas a cobrar pelos diversos impostos que são exigíveis sobre a actividade empresarial, em especial o ICE, devem ser eficientes e melhorados os mecanismos de fiscalização para não causar distorções ao mercado. Uma carga tributária elevada pode implicar a redução da receita fiscal, porquanto:

- (i) gera a redução da receita das empresas pela redução dos níveis de produção;
- (ii) pode gerar a redução dos impostos arrecadados pelo Estado por eventual aumento dos negócios informais e/ou ilegais, com descaminho e contrabando associados, segundo o princípio da curva de Laffer;

Neste sentido, importa que a carga tributária definida seja suportável pelos operadores económicos e contribuintes, permitindo-os levar a cabo as suas actividades e proceder ao pagamento dos impostos ao Estado. Por outro lado, a mesma deverá ter em consideração aspectos relevantes constantes do Plano de Acção para a Melhoria do Ambiente de Negócios (PAMAN) aprovado pela Resolução n.º 27/2019, de 14 de Maio, nomeadamente quanto à revisão dos fundamentos económicos, sociais e de política relativos a alguns produtos sujeitos ao ICE, também tendo em conta a evolução sócio-económica do país.

Esta terá ainda que atender a consensos e boas práticas internacionais quanto á forma de determinação do imposto para as bebidas, considerando o teor alcoólico e o nível de açúcar.

Outrossim, este imposto deverá permitir a criação de um ambiente de negócio que garanta a estabilidade, previsibilidade e certeza para a promoção e desenvolvimento de actividades empresarias geradoras de rendas, empregos e outros impostos na cadeia de valor, como por exemplo o desenvolvimento de actividades empresariais em áreas de veículos automóveis e bebidas com álcool a base da matéria prima local (fruta).

Por último, outros aspectos analisados sobre a revisão do CICE são feitas nas secções a seguir. Após esta pequena contextualização que corresponde à primeira secção, é feita a análise do instrumento na generalidade na secção 2 sendo que, a análise na especialidade (artigo por artigo), é feita na secção 3.

## II. ANÁLISE GERAL

### ***Princípios de Incidência e de Reembolso***

A Lei n.º 17/2017, de 28 de Dezembro, que aprova o Código do Imposto sobre Consumos Específicos (CICE), estabelece nos seus termos que o ICE é exigível sobre determinados bens, produzidos no território nacional ou importados, constantes da tabela anexa à Lei. Em linha com esta incidência, está o factor gerador que estabelece que ficam sujeitos os bens referidos na Tabela anexa ao CICE a partir do momento da sua produção em território nacional ou da sua importação.

Entretanto, este princípio de incidência é contrário ao objectivo e natureza do imposto na medida em que a produção não significa, necessariamente, introdução ao consumo. Ou seja, tendo em mente que o ICE é exigível pelo “consumo” de determinados bens, não faz jus, até ao próprio nome, que este seja exigível sobre a produção não consumida conforme descrito a seguir.

**Produção Destruída:** sobre a lógica de cobrança do ICE sobre os produtos que são efectivamente consumidos, não há justiça na cobrança do ICE sobre produtos que são destruídos por diversas razões (por exemplo, quando expiram prazo, defeituosos, etc). Estes bens, não obstante produzidos ou importados gerando ICE não são consumidos e portanto, não preenchem os requisitos para que sobre os mesmos incida o “Imposto sobre Consumos Específicos”.

Este entendimento obriga a alteração da lógica do ICE para que o mesmo cumpra os propósitos para os quais foi criado sem lesar a actividade empresarial. A forma sugerida para a recuperação do imposto sobre bens que por algum motivo não chegaram a ser introduzidos no mercado de consumo, é a introdução do **princípio de “Reembolso”**<sup>3</sup> que actualmente não é previsto no código.

O reembolso do ICE poderá ser feito em casos de produtos que são produzidos ou importados que não entram na esfera efectiva de consumo. Este mecanismo de recuperação será menos oneroso na óptica da autoridade fiscal visto que não impõe que sejam alterados os procedimentos de cobrança do ICE actualmente em vigor.

Nesta ordem, mostra-se necessário corrigir o Artigo 1 (que estabelece o regime de incidência) e o Artigo 2 (que estabelece o facto gerador), para além de todos os artigos a estes correlacionados patentes na Lei do CICE.

### ***Filosofia do ICE sobre Bebidas Alcoólicas e Refrigerantes***

Em linha com o preconizado pelas instituições de saúde<sup>4</sup> e pela lógica da penalização resultante do consumo de bebidas alcoólicas e refrigerantes, a cobrança do ICE devia incidir sobre o que, efectivamente, lesa a saúde pública. Nestes termos, é preciso rever a metodologia do cálculo da taxa do ICE obedecendo ao seguinte critério: (i) para bebidas alcoólicas que seja em função do litro de álcool puro e (ii) para os refrigerantes para que seja em função do teor de açúcar (BRIX), nas modalidades dispostas a seguir.

---

<sup>3</sup> Matéria a ser amplamente desenvolvida no regulamento do ICE ou regulamento especial.

<sup>4</sup> “É ainda recomendável que a base de tributação seja em função do teor alcoólico de cada bebida. Tal para além de ser uma excelente política de saúde pública, ajuda na monitoria epidemiológica.” OMS (2000): *International Guide for Monitoring Alcohol and Related Harm*

### **Taxa de ICE sobre Bebidas Alcoólicas**

A taxa do ICE sobre bebidas alcoólicas deve ser harmonizada e normalizada para todas as diversas com base no litro de álcool puro que, de acordo com as nossas estimativas será de 284,00MT. Esta taxa resulta do cálculo disposto a seguir:

Dados e Pressupostos:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Total de receita estimada do álcool em 2019: 4.480 mil milhões de Meticais</li><li>• Álcool consumido <i>per capita</i>: 1.25 (estimativa da OMS)</li><li>• População de consumidores: 12.6 milhões (estimativa do Banco Mundial)</li></ul>
Cálculo do Consumo Total (em litros de álcool puro):
<ul style="list-style-type: none"><li>• <math>CT = \text{Álcool consumido per capita} * \text{população de consumidores}</math></li><li>• <math>CT = 1.25 \times 12\,600\,000 = 15\,768\,346</math></li></ul>
Cálculo da Taxa por Litro de Álcool Puro
<ul style="list-style-type: none"><li>• <math>TLAP = (\text{Total de receita estimada do álcool}) / (\text{Consumo Total})</math></li><li>• <math>TLAP = 4\,480\,000\,000 / 15\,768\,346 = 284,00MT</math></li></ul>

Com o uso desse mecanismo, dispensam-se as taxas *ad valorem* e o valor mínimo do imposto por unidade de tributação específica será de acordo com o teor alcoólico, conforme disposto na fórmula a seguir:

$$\text{Valor Mínimo do Imposto por Unidade de Tributação Específica} = TLAP * \text{Teor Alcoólico}$$

Resultados dispostos na Tabela Anexa.

### **Taxa de ICE sobre Refrigerantes**

Relativamente aos refrigerantes, a revisão do ICE deveria incluir uma nova filosofia de tributação com base em teor de açúcar (BRIX), em linha com a prática a nível internacional e regional, enquanto se garante que os refrigerantes que não contêm açúcar sejam isentos, visto que não representam nenhum malefício à saúde pública.

No que diz respeito à mudança de filosofia de incidência, os refrigerantes produzidos em Moçambique são maioritariamente compostos por água (numa proporção superior a 80%) pelo que é necessário mudar a incidência para evitar, dentre outros, cobrar o ICE sobre água.

Não obstante o sector privado reconheça que a implementação desse mecanismo pode não ser possível a curto prazo, existem aspectos que podem ser corrigidos actualmente para a melhoria da cobrança do imposto de consumos específicos conforme descrito a seguir.

Na configuração actual do ICE, há penalização de refrigerantes que, pela sua composição, não deveriam gerar tributação do ICE. A razão da imposição do ICE nos refrigerantes é pela adição de açúcar/sarcose que pode, eventualmente, ser maléfico à saúde.

Neste sentido, não há justiça na cobrança de ICE sobre refrigerantes que não têm açúcar/sarcose na sua composição visto que contém os mesmos ingredientes da posição 20.09 que, por sua vez, é isenta do ICE. Isto

é, a exclusão de sumos (sucos) de frutas e ou produtos de hortícolas devia ser estendido aos refrigerantes de sem açúcar (*light, diet, zero, etc.*) pois estes têm uma composição semelhante.

Outrossim, a taxa do ICE sobre refrigerante está fixada em 1 MT por cada litro de produto e é assim cobrado por todos os tipos de refrigerantes. No triénio 2018 a 2020 a taxa foi incrementada em 100%. Esta variação criou diversas dificuldades as indústrias que viram as suas vendas a decrescerem pela perda de competitividade (o preço teve que ser ajustado) em relação a produtos importados que são necessariamente mais baratos (e eventualmente mais prejudiciais a saúde).

### III. ANÁLISE ESPECÍFICA

#### ***Sobre Incidência (Artigo 1)***

Se tomadas em conta as exposições feitas acima relativamente ao princípio de incidência, a redação deste artigo passaria a ser a seguinte:

1. *O Imposto sobre Consumos Específicos incide sobre determinados bens produzidos, comercializados e consumidos no território nacional ou importados, constantes da tabela anexa ao presente Código.*

#### ***Sobre Exigibilidade (Artigo 3)***

Notamos uma contradição do regime da tributação da saída de mercadorias de um armazém para o outro, patente do código ICE (CICE) e do Regulamento dos Armazéns de Regime Aduaneiro Especial (RARAE).

Decorre que, nos termos do artigo 3 do CICE, os impostos de Consumo Específicos são exigíveis no momento em que se verifica a introdução dos bens no consumo, quando o produto acabado sai do armazém sob regime aduaneiro.

Ora, a saída de um armazém não implica necessariamente a introdução do bem na esfera do consumo como é o caso da transferência de uma mercadoria de um armazém aduaneiro para um outro. Nos termos actuais do CICE, isto resultaria na cobrança do imposto.

Não obstante o RARAE estabeleça, no número 1 do artigo 31, a exigibilidade dos impostos aduaneiros no momento da saída da mercadoria do armazém, introduz algumas excepções através do nº 2 do mesmo artigo que estão em consonância com o disposto no artigo 18.

O nº 2 do artigo 31 traz um leque de excepções que vem alterar o regime de tributação, de acordo com o qual, não são sujeitas ao pagamento de impostos a *remoção da mercadoria de um armazém de regime aduaneiro para outro sem aperfeiçoamento da mercadoria*, sendo aperfeiçoamento da mercadoria o processo produtivo que distinga claramente o produto final da mercadoria que lhe deu origem (artigo 35 do Regulamento dos Armazéns de Regime Aduaneiro Especial). Ou seja, a remoção da mercadoria de um armazém para outro, quando não se destine a aperfeiçoamento da mercadoria, não é passível ao pagamento de imposto.

Por seu turno, o nº 2 do artigo 18 do mesmo Regulamento determina que “a transferência de mercadoria de um armazém aduaneiro para outro idêntico, pode ser autorizada, mesmo que pertença a proprietário diferente”.

Destes dispositivos legais, conclui-se provisoriamente que é lícita e permitida a transferência de mercadoria de um armazém aduaneiro para outro armazém aduaneiro com entretanto, benefícios de suspensão de pagamento de tributos.

Nestes termos, somos de propor a prevalência do regime do RARAE por ser o mais eficiente e justo em termos tributário. Para que seja acautelada esta solução deverá haver revisão do artigo 3 para os seguintes termos:

### **Artigo 3 – Exigibilidade**

*c) (eliminado).*

*2. Para a exigibilidade de produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, em regime de suspensão do imposto, aplicar-se-á o disposto no Regulamento dos armazéns de regime aduaneiro especial.”*

### **Sobre Isenções (Artigo 5)**

A disposição do Artigo 5º deve expressamente referir:

*“1. São isentas de Imposto sobre Consumos Especificos as matérias-primas e os produtos acabados e intermediários, importados ou de produção local, destinados à laboração de indústrias nacionais ou de incorporação em produtos por elas produzidos.*

- 1. A isenção é concedido pelo período de vigência do presente Código, de forma automática, desde que o Ministério que superintende a área de indústria emita uma declaração confirmando que se trata de matéria-prima ou produto destinado à laboração da indústria nacional ou de incorporação em produtos por elas produzidos.”*

Esta medida é fundamental, porque as matérias-primas são consideradas a parte inicial da cadeia de valor da indústria. A tributação na indústria é feita pelo produto acabado (o IVA, por exemplo, incide sobre o valor total do Produto Acabado, independentemente da tributação a montante). Portanto, faz todo o sentido isentar a tributação das matérias-primas porque os produtos acabados serão sempre tributados.

### **Sobre a Utilização do selo de controlo (Artigo 7)**

Relativamente a selagem, a CTA apresentou junto ao Ministério da Economia e Finanças e Autoridade Tributária de Moçambique, que a mesma não é eficiente para o sector das cervejas e bebidas pronto a consumir. Nesta apresentação<sup>5</sup> foi provado que, para além de ineficiente (perda no volume de negócios e, conseqüentemente, do imposto) a selagem de cervejas e bebidas pronto a consumir era desnecessária se avaliado o nível de controlo (medido pela evasão fiscal). Nestes termos, não tendo havida nenhuma alteração nos aspectos que justificam a selagem achamos pertinente retirar da Lei a obrigatoriedade de selagem de cervejas e bebidas pronto a consumir.

*“É obrigatória a utilização do selo de controlo, na produção nacional e importação de bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado, excluindo as bebidas da posição pautal 22.03.”*

---

<sup>5</sup> Apresentação disponível em: <https://cta.org.mz/wp-content/uploads/2020/07/Parecer-Diploma-Ministerial-Sobre-Selagem.pdf>

### **Artigo 8 (Taxas)**

Em linha com o comentário tecido aquando da mudança de filosofia na cobrança do ICE sobre as bebidas alcoólicas, o Artigo 8 deverá ter a seguinte redação:

2. *As taxas específicas são aplicáveis por unidade de tributação ou percentagem de teor alcoólico, conforme aplicável.*

### **Sobre Liquidação e pagamento (Artigo 10)**

Por forma a acomodar o princípio de liquidação acima exposto, o artigo 10 teria que ter uma linha que criasse essa provisão. Assim seria:

*“4. Compete ao Conselho de Ministros estabelecer em legislação específica o desenvolvimento de todos os procedimentos relativos ao reembolso do imposto. “*

## **Revisão de mercadorias e taxas constantes da tabela anexa ao código**

### **Mercadorias a extrair da tabela**

O Plano de Acção para a Melhoria do Ambiente de Negócios prevê, no âmbito das reformas para reduzir e simplificar a carga tributária, a revisão da taxa do ICE aplicada em produtos considerados não-supérfluos.

Outrossim, a evolução da situação social e económica da população moçambicana faz com que, em 2021 não seja razoável a inclusão de alguns produtos por não poderem ser considerados de luxo. Isto foi reforçado pela eclosão da pandemia que tornou alguns produtos de higiene pessoal e colectiva que antes eram de uso exclusivo para uso corrente e generalizado.

A tabela abaixo alista alguns desses produtos:

**Tabela 1:** Mercadorias e Bens a Extrair da Tabela

<b>Posição Pautal</b>	<b>Mercadoria</b>	<b>ICE Actual</b>
3303.00.00	[...] <i>Água-de-colónia</i>	30%
3304.91.10	<i>Pós para bebés</i>	10%
3304.99.10	<i>Vaselina acondicionada para venda a retalho</i>	15%
33.07	[...] <i>desodorizantes corporais</i>	30%

### **Taxas**

A Lei estabelece, no âmbito Artigo 23 (Taxas) alínea 3), que aos empreendimentos novos de produção de cervejas previstas na posição pautal 2203.00.10 são aplicáveis algumas reduções nas taxas do ICE para os 3 primeiros anos.

Este incentivo permitiu a realização de investimentos de cerca de 300 milhões de dólares no sector das cervejas nos últimos anos (o que contou com a instalação e início de produção de uma nova marca no mercado).

Entendemos que esta medida deve ser extensiva aos outros sectores cujas mercadorias ou bens são exigíveis em sede do ICE. Esta medida podia contribuir, à semelhança do visualizado para o sector das cervejas, para o aumento de investimentos no país nas diversas mercadorias e produtos, levando desta forma a intensificação do crescimento económico e geração de emprego. Desta forma, o artigo 23 teria a seguinte redação:

3. *Aos empreendimentos novos de produção de cerveja, conforme previsto na posição pautal 2203.00.10, são aplicáveis, nos primeiros três anos a contar da data de início de exploração da actividade, as seguintes taxas:*
  1. *1º ano – 20%;*
  2. *2º ano – 25%;*
  3. *3º ano – 30%.*
2. *O período de vigência do Estado de Emergência e Calamidade não é contabilizado para efeitos do cabal exercício do benefício estabelecido na linha anterior.*

Para acomodar esta modificação teriam de ser alterados em conformidade os Artigos 17, 29, 35 para os termos do Artigo 23.

Outrossim, em linha com o estabelecido no Plano de Acção para a Melhoria do Ambiente de Negócios, é preciso introduzir modificações na tabela anexa ao código para que as mercadorias exigíveis ao ICE que são produzidas com fomento das cadeias de valor local beneficiem de uma redução da taxa do imposto a semelhança das cervejas em 40%.

A medida retro permitiria, entre outros, o fomento de cadeias de valor locais das demais indústrias oque tem impacto mediato na geração de renda das populações rurais e na redução do *deficit* da balança comercial (resultando numa menor pressão sobre as divisas e redução do risco e volatilidade cambial).

As taxas *advalorem* e específicas sugeridas pelo sector privado para o Imposto sobre Consumos Específicos para o triénio 2021-2023 constam da tabela em anexo e são propostas com base no **Princípio de Estabilidade** enunciado na parte introdutória deste parecer.

# Parecer sobre a proposta de regulamento de selagem de bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

Para análise deste instrumento, é necessário, antes de mais, fazer-se a avaliação económica e social de toda a envolvente na qual o projecto de selagem alcança a **Fase II** por forma a apurar os benefícios e as distorções ocorridas nas fases anteriores. Esta análise deverá centrar-se nas categorias dos produtos sobre os quais é exigível o selo e contribuirá para um melhor posicionamento sobre a política e as boas práticas para a selagem numa perspectiva baseada em resultados.

Conforme é do conhecimento comum, a indústria e comércio de bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado, assim como as demais indústrias, vêm, desde 2019, sofrendo grandes dificuldades nas suas operações em toda a sua cadeia de suprimentos, por conta de várias perdas ocorridas devido aos ciclones IDAI e Kenneth, tensão político-militares na zona centro, insurgentes no norte e actualmente pela Pandemia da Covid-19. Resultante destes factores, a economia registou uma desaceleração dos previstos 4.6% para 2.2% em 2019 (o pior desempenho económico dos últimos 10 anos) e para o ano em curso prevê-se um crescimento negativo que ultrapassa os -0.5% que terá efeitos multiplicadores sobre os sectores.

A introdução e alargamento da selagem deverá ter em conta estes aspectos para que se possa alcançar a devida eficiência técnica sem comprometer a produtividade e competitividade do tecido empresarial que já se encontra fragilizado o que reforça a realização da avaliação retromencionada.

Numa avaliação preliminar feita pelo sector das bebidas alcoólicas, as fases que antecederam a esta poderão não ter alcançado os efeitos desejados devido a vários factores de diversa ordem. A título de exemplo, um estudo realizado por uma organização da sociedade civil<sup>6</sup> revelou que a introdução da selagem nos vinhos e espirituosas não só reduziu a arrecadação fiscal, como propiciou o surgimento de uma rede de transporte, distribuição e venda de selos ilegal envolvendo agentes do Estado e da concessionária da selagem.

O facto de haver reportes de extravio de selos envolvendo a entidade concessionária levanta questões acerca da sua capacidade de intervir nesta nova Fase de forma credível, transparente e íntegra. Adicionalmente, ainda sobre a concessionária, a luz do contrato de concessão, obrigou-se a produzir os selos localmente decorridos dois anos após o início de actividades, facto que não foi observado volvidos mais de três anos.

---

<sup>6</sup> Centro de Integridade Pública (CIP) <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/06/Contrabando-de-selos-debevidas.pdf>

Outros aspectos analisados sobre o processo de selagem e sobre o Regulamento em específico são feitas nas secções a seguir. Após esta pequena nota de contexto que corresponde a primeira secção, é feita a análise do instrumento na generalidade na secção 2 sendo que, a análise na especialidade (artigo por artigo), é feita na secção 3.

## II. ANÁLISE GERAL

### *Custo vs. Benefício da Selagem de Cervejas e RTD's*

Analisado o binómio custo e benefício da selagem de cervejas e RTD's, foi constatado que não é social nem economicamente eficiente a introdução de selagem para esta categoria de bebidas alcoólicas pelas razões dispostas a seguir:

### **Custos Genéricos da Selagem**

**Custo do selo e associados:** a proposta de Diploma prevê a introdução da selagem digital, cujo custo é de 4.95 Euros por cada mil selos. Ao preço proposto, deverão crescer os custos atinentes a aquisição e instalação de maquinarias necessárias para aposição do selo nas diversas linhas de produção, a contratação de mão-de-obra especializada, contratação de serviços de consultoria *etc.*

**Quebra de produtividade, devido as características específicas deste sector:** a velocidade média das máquinas de enchimento das garrafas de cerveja varia entre quarenta a sessenta mil unidades/hora. A aplicação da selagem implicaria reduzir significativamente as saídas de produção (na ordem dos 20% a 40%), daí derivando um forte sub-abastecimento do mercado nacional e redução do contributo fiscal (o sector das Cervejas e RTD's canaliza anualmente cerca de **8 mil milhões de Meticais** em impostos para o Estado), o que entraria em contradição com o propósito de arrecadação de receitas do Governo visto que as empresas deixarão de ser eficientes.

**Desaceleração dos Investimentos:** nos últimos dois anos foram cumulativamente feitos no país, investimentos de cerca de trezentos milhões de dólares, isto na expectativa de um ambiente regulatório estável e previsível que seja favorável a prática de negócios. A implementação da selagem poderá reduzir o rendimento médio desses investimentos o que resultará num menor *influxo* de investimento local e estrangeiro para o sector. Adicionalmente, para além de impactar na redução do investimento para a produção doméstica de cervejas e RTD's, vai constituir barreira para a introdução de marcas "*premium*" globais no mercado cujos volumes ainda não justificam produção local e a selagem de importados não é eficiente (o que poderá aumentar as perdas de receita fiscal para o Estado).

**Risco de retracção do comércio externo:** contrariamente ao que se afirma na fundamentação do Diploma, a selagem de cervejas e RTD's não é muito comum (não se pode afirmar que existam boas práticas nesse assunto). Dos 195 países no mundo pouco menos de uma dúzia fazem selagem de cervejas e RTD's e não existe nenhum país a nível da região dos países da África Austral que faz selagem de cervejas. A selagem pode ser vista como uma barreira ao comércio e propiciar a retaliação de países para onde Moçambique exporta os seus produtos.

**Impacto no consumidor:** Existe o risco real de que, se o preço dos produtos lícitos for impulsionado pelo suporte dos custos com a selagem, o alto preço da cerveja lícita, com todos impostos, nomeadamente, ICE, Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Direitos Aduaneiros e outras taxas pagas na importação de mercadorias, levará uma larga faixa de consumidores a mudarem de hábitos e procurarem cerveja mais barata, que será a ilícita. Isso seria altamente prejudicial para o sector privado e para o país em todos os aspectos, desde a não preservação da saúde dos consumidores, até à redução de receitas fiscais, ao mesmo tempo que seria um forte inibidor para novos investimentos no sector de produção e venda de cervejas no País.

### Benefícios Genéricos da Selagem

**Nível de evasão fiscal no sector:** um estudo elaborado por uma empresa de pesquisa internacional e independente, a Euromonitor<sup>7</sup>, revelou que o índice de evasão fiscal no sector das cervejas é muitíssimo baixo, menos de 1%, contrariamente ao sector de bebidas espirituosas e vinhos, cuja cifra atinge os 60%. O nível de evasão fiscal demonstra o eventual descontrolo pelas autoridades fiscais sobre um determinado produto, pelo que não se justifica o dispêndio de vários milhares de meticais para controlar uma fração insignificante de cervejas que escapam ao controlo fiscal.

### Análise Custo-Benefício (ACB) da Selagem de Cervejas e Bebidas Pronto a Consumir (MZN)

Imposto Sem Selos (a)	Imposto Com Selos (b)	Variação (c) =(b) – (a)	Ganho Fiscal (d)	ACB (d) – (c)
8 mil milhões	5,6 mil milhões	- 2,4 mil milhões	+ 80 milhões	- 2,32 mil milhões

(a) Representa o nível imposto pago actualmente pelo sector das cervejas e RTDs (estimativa do sector)

(b) Representa o imposto que será obtido com a selagem (ponderando a externalidade negativa de 30% que poderá criar no volume de negócios e outros custos associados a selagem);

(d) Representa o ganho que poderia ser alcançado com a eliminação da evasão fiscal (1% do imposto actual), portanto, o ganho fiscal com a selagem.

Nestes termos, pode concluir-se que a introdução do selo obrigatório para as cervejas e RTD's virá resolver um problema quase inexistente (que é a falta de controlo das cervejas). Adicionalmente, é preciso salientar que em todas as unidades de processamento de bebidas alcoólicas existe um controlo fiscal exercido pela Autoridade Tributária, havendo uma presença permanente de fiscais das Alfândegas durante 24 horas por dia, 7 dias por semana, sendo inspeccionada a produção e saída de mercadorias para o mercado a cada hora pelo que não se percebe a razão de um *selo de controlo*.

Portanto, feitas as análises acima, somos a sugerir o seguinte:

- (i) **Introdução de medidores de vazão:** este mecanismo permitirá a Autoridade Tributária de Moçambique, em tempo real, aferir as quantidades manufacturadas (permitirá maior controlo). O medidor de vazão é instalado à boca de saída do produto líquido e permite um controlo remoto e não impacta na produtividade;

<sup>7</sup> <https://cta.org.mz/wp-content/uploads/2020/07/Euromonitor-International-Consulting-Analysis-of-Illicit-Alcohol-inMozambique.pdf>

- (ii) Continuação do controle por parte das Autoridades dentro das fábricas de produção local, assim como, a efectivação da introdução do armazém alfandegário dentro do recinto das mesmas ou nos seus pontos de distribuição;
- (iii) O uso de código de barras para efectuar-se o adequado rastreio dos produtos;
- (iv) Criação de um programa conjunto entre a Direcção-geral das Alfândegas (DGA) e as empresas para fiscalização destinada ao controlo da entrada de bebidas nas fronteiras, enquanto paralelamente se introduz programas de consciencialização do consumidor na escolha e selecção do produto;
- (v) Na eventualidade de se introduzir a selagem, fazer-se um estudo sobre quais serão os impactos no sector e que a Autoridade Tributária de Moçambique e concessionária assumam os custos numa fase piloto.

### *Selagem para os Produtos do Tabaco*

Manifestamos preocupação enorme em relação a proposta de aumento do preço dos selos para a produção local de tabaco. A aquisição dos selos para a produção nacional de cigarros aumenta de 7,54 Euros para 10,69 Euros, cerca de 42%, de forma inexplicável.

Este incremento terá impacto muito significativo nos custos da indústria que vão aumentar em mais de 28 milhões de Meticais/ano. Isto poderá resultar numa redução de produção/productividade resultando desta forma numa redução da receita fiscal em cerca de 9 milhões (a indústria de tabaco contribui com mais de 1.9 mil milhões em receitas fiscais).

Nestes termos, e por forma a criar melhores eficiências no sector de tabaco, recomenda-se que o Governo passe a implementar o Sistema Digital de Verificação de Volume (do inglês *digital volume verification system - DVV*) para produtos de tabaco. Os sistemas DVV estão em melhores condições de auxiliar a Autoridade Tributária de Moçambique a lidar com as possíveis fraquezas no controlo do produto do tabaco no mercado. A introdução de um sistema DVV permite às autoridades verificar e controlar o volume de produtos de tabaco fabricados internamente. Como resultado da solução DDV, também garante a cobrança adequada e eficiente de impostos sobre produtos importados.

A introdução de sistemas DVV fornece às autoridades fiscais uma transição flexível para o completo de Rastreamento dos Produtos do Tabaco, em linha com o Protocolo de Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos de Tabaco da Convenção Quadro do Controlo do Tabaco da Organização Mundial da Saúde, cuja necessidade é inegável tendo em conta o mercado interno e as obrigações do Estado Moçambicano.

### III. ANÁLISE ESPECÍFICA

#### *Características do Selo de Controlo (Artigo 5 e Anexos V e VI)*

##### Características Físicas do Selo de Vinhos e Bebidas Espirituosas

A Associação de Produtores e Importadores de Bebidas Alcoólicas já havia submetido, à consideração da DGA, uma solicitação devidamente fundamentada relativa a diferenciação das cores dos selos dos vinhos e espirtuosas de produção doméstica e importadas. Para os vinhos e espirtuosas importadas foi sugerido um selo de controlo de cor verde sendo que para os de produção doméstica foi solicitado um selo de cor castanha. Entretanto, conforme pode ser visualizado no ANEXO V, as espirtuosas domésticas passaram de um selo castanho para violeta e as importadas que tinham selo azul agora terão selo amarelo. No entanto, os vinhos de produção doméstica têm agora um selo com fundo azul claro e bordas de castanho (sendo esta última cor em conformidade com o solicitado) e os importados tem agora fundo cinza e bordas verdes (sendo esta último em conformidade com o solicitado).

##### Qualidade e Capacidade de Aderência dos Selos de Vinhos e Bebidas Espirituosas

Os selos que estão em uso agora para vinhos e bebidas espirtuosas não aderem com firmeza nas garrafas sendo que, quando submetidas a temperaturas extremas, facilmente se descolam. Há necessidade de reforço da qualidade dos selos agora introduzidos para que os mesmos possam aderir as embalagens até ao consumo (em conformidade com o disposto no artigo 10).

#### *Fornecimento do Selo de Controlo (Artigo 6)*

De acordo com o disposto no número 4 do Artigo 6, o fornecimento dos selos deve ser feito até 30 dias após o pagamento do seu custo no local indicado pelo operador nas respectivas plataformas electrónicas. Não obstante este novo prazo mostre uma melhoria em termos do tempo até a obtenção do selo que antes era de 45 dias, continua sendo um prazo muito longo e penoso com risco de comprometer os planos de produção das empresas. Sugerimos que o prazo seja de até 20 dias.

#### *Preço de Venda do Selo de Controlo (Artigo 7 e Anexo VI)*

De acordo com o disposto no número 1 Artigo 24 da Lei n.º 22/2019, de 22 de Setembro (Lei de Defesa do Consumidor) conjugado com o disposto na Lei Cambial, Lei do Metical e na secção de contratos do Código Civil, a publicidade de preços no território moçambicano deve ser feita na moeda local, ou seja, em Meticais. Outrossim, o Governo e o Banco de Moçambique têm, nos últimos anos, aplicado medidas rigorosas com vista a “desdolarização” da economia, impondo restrições na utilização de moeda externa nas transacções internas. É, portanto, ilegal e incoerente que o próprio Governo fixe ou indexe os preços dos selos em moeda externa (Anexo VI). Adicionalmente, para além de constituir uma violação directa ao regime jurídico aplicável (visto que a lei no sentido orgânico tem valor jurídico superior aos diplomas ministeriais), esta postura desfavorece sobremaneira o empresário nacional visto que o país apresenta alta volatilidade cambial com tendência de desvalorização da moeda local o que tornará “o valor correspondente ao contravalor dos preços dos selos” sempre maior.

Noutro prisma, conforme discutido acima, manifestamos preocupação enorme em relação a proposta de aumento do preço dos selos para a produção local. A aquisição dos selos para a produção nacional de cigarros aumenta de 7,54 Euros para 10,69 Euros um aumento de cerca de 42%.

O nosso entendimento é de que o Programa Quinquenal do Governo 2020-2024 e as Políticas do Governo visam a promoção da indústria nacional. Um aumento do preço do selo em 42% não pode, de maneira alguma, ser no interesse da indústria nacional. No passado, manifestamos a nossa preocupação em relação ao actual preço de 7,54 euros (cerca de 600.18 Meticais) que, *per si*, já é alto.

Actualmente, os custos anuais da indústria do tabaco são de cerca 70 milhões de Meticais. Com a proposta de aumento ora em análise, o custo elevar-se-ia para 100 milhões de Meticais o que periga a eficiência da actividade tendo em conta o contexto e desafios económicos que a indústria enfrenta.

Este custo dos selos deverá ser repassado para os consumidores colocando o preço do cigarro legítimo mais caro. Olhando para as restrições que o consumidor actualmente enfrenta acreditamos que esta decisão, a ser tomada, proporcionará o crescimento do mercado ilícito de cigarros a preços baixos à custa dos legítimos produtores de cigarro.

O ideal, conforme atestado acima, é que se mantenham os actuais preços dos selos de 600,18 Meticais para produção local e 137,71 Meticais para o produto importado, consentânea com a promoção da indústria nacional e menos onerosa para o negócio de tabaco manufacturado. De contrário, havendo qualquer alteração do preço deve-se incluir a comparticipação do Estado na diferença entre o actual preço praticado e o preço proposto.

#### *Requisição do Selo de Controlo (Artigo 8)*

Para evitar demoras, é importante introduzir o prazo de sete dias para a aprovação das requisições de selos. Este processo tem sido injustificadamente demorado. Por isso, no Artigo 8 deve ser introduzido um n.º 4 com o seguinte teor:

*“4. O Director-geral das Alfândegas ou quem ele delegar, deve autorizar ou rejeitar as requisições no prazo de sete dias a contar da submissão do pedido.”*

#### *Aposição do Selo (Artigo 10 e Anexo V)*

Ficou notória uma contradição relativamente ao local de aposição do selo visto que, por um lado, se destaca qualquer local desde que visível e em cor contrastante (número 2, da alínea a) do Artigo 10), por outro, se destaca o rótulo (Anexo v, última página).

#### *Utilização de Selo de Controlo (Artigo 11)*

A implementação do actual Regulamento revela que o prazo de 180 dias impraticável. Devendo o prazo ser de 365 dias, prorrogáveis por 180 dias. Pelo que o n.º 2 deve ter o seguinte teor:

“2. O prazo de utilização do selo de controlo é de 180 dias, contados a partir da data da entrega dos mesmos ao operador, prorrogáveis por igual período, mediante pedido fundamentado dirigido ao Director-geral das Alfândegas.”

### *Fiscalização (Artigo 15)*

Pelo estabelecido no número 1 do Artigo 15 às Alfândegas compete o dever de fiscalização e auditoria aos importadores, produtores, distribuidores, retalhistas e transportadores de bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado, para aferição do uso correcto dos selos de controlo e da sua autenticidade, entre outros aspectos fiscais.

Entretanto, as fiscalizações que têm vindo a ser realizadas pela DGA são insuficientes e ineficazes o que tem permitido a contínua entrada do álcool ilícito no país. Na modelação actual, parece haver favoritismo nas fiscalizações realizadas no território nacional e nas fronteiras pelo aumento das bebidas que não cumprem os requisitos legais e de comercialização introduzidas para o consumo.

A fiscalização deve estar no cerne da implementação do Regulamento de Selagem para permitir que o processo faça sentido para o agente económico enquanto permite uma maior arrecadação de receitas para o Estado.

Outrossim, deve-se intensificar a fiscalização da legislação sobre a rotulagem que obriga as inscrições dos rótulos estejam em língua portuguesa.

# Parecer sobre a proposta de Despacho que aprova a tabela de coeficientes de desvalorização da moeda para efeitos de correcção monetária

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

A CTA recebeu da Autoridade Tributária de Moçambique a proposta de Despacho que aprova a tabela de coeficientes de correcção monetária para o ano de 2019.

Os Coeficientes de Desvalorização da Moeda ou coeficientes de correcção monetária são indexantes usados para efeitos de correcção monetária dos valores de aquisição de determinados bens e direitos alienados nos anos anteriores aquando do apuramento das respectivas mais-valias ou menos-valias fiscais.

As mais-valia ou menos-valia obtidas com a venda de um determinado bem são dadas pela diferença entre o valor da realização líquido dos encargos que lhe sejam inerentes e o valor da aquisição deduzido das reintegrações e amortizações praticadas. Estes valores são determinantes para o apuramento do lucro tributável sobre o rendimento de pessoas colectivas e singulares.

Portanto, o rendimento sujeito a imposto corresponde à diferença entre o valor obtido com a venda, deduzido dos encargos suportados, e o valor pago pela compra do bem, **actualizado pelo coeficiente** correspondente ao ano de aquisição e deduzido de determinados encargos das amortizações e reintegrações efectuadas.

Desta feita, o diploma em análise visa estabelecer os mecanismos de correcção monetária dos valores do imobilizado corpóreo, para a determinação das mais-valias e menos-valias fiscais, em harmonia com as disposições previstas no n.º 1 do artigo 38 do Código de Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas, aprovado pela Lei n.º 34/2007, de 31 de Dezembro e no n.º 2 do Artigo 7 do Regulamento do Código de Imposto sobre Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto n.º 8/2008, de 16 de Abril.

Antes da análise deste instrumento, mostra-se imperioso explicitar a forma como são calculados e sua aplicabilidade prática.

### **Procedimentos de Cálculo**

Os coeficientes podem ser calculados pela associação das taxas de inflação entre o ano em que o bem foi alienado e os anos subsequentes até o ano de referência.

Seja  $T_i$  a taxa de inflação para um dado ano 'i'.

A taxa de desvalorização entre o ano 'a' e o ano 'b' será (com  $b > a$ ):  $T_{ab} = (1 + T_a) * (1 + T_{a+1}) * \dots * (1 + T_b)$

O valor  $V$  da moeda de um dado ano 'a' no ano 'b' vem:

Se  $a < b$ :  $V_b = V_a * T_{ab}$

Se  $a > b$ :  $V_b = V_a / T_{ab}$

Exemplo:

Assumindo que a taxa de inflação de 2013 foi 3.54% e tendo como o ano base 2019, a desvalorização da moeda será:

$$V_{2013} = (1 + 3.54\%) * (1 + 1.93\%) * (1 + 10.55\%) * (1 + 25.27\%) * (1 + 5.65\%) * (1 + 3.52\%) * (1 + 2.78\%)$$

$$V_{2014} = 1.64$$

Entretanto, geralmente se faz dedução de 0.02 sobre o coeficiente calculado para acomodar efeitos de correção da insuficiência dos dígitos decimais na taxa de inflação e ganhos fiscais. Nestes termos o coeficiente deveria ser de aproximadamente 1.62.

Assim para obter, em 2019, o valor de um bem que esteve avaliado em 100,000.00 MT em 2013 basta:

$$V_{2013} = 100,000.00 * 1.62 = 162,000.00 \text{ MT}$$

## II. ANÁLISE GERAL E ESPECÍFICA

Foi feita uma análise aos dados da inflação do Instituto Nacional de Estatística e obtido o coeficiente real de desvalorização para o período de 2011 a 2018 tendo como base o ano de 2019. Com base nesta análise, concluímos que existe uma diferença muito significativa entre os coeficientes de desvalorização propostos pela Autoridade Tributária e os coeficientes reais de desvalorização com excepção do ano 2018.

Adicionalmente, notamos que para os anos que a inflação atingiu dois dígitos, 2015 e 2016 nomeadamente, não foram feitas propostas de coeficientes de desvalorização. As constatações estão conforme a tabela abaixo:

Coeficiente de Desvalorização				
Ano	Inflação (Homóloga)	Cálculo da CTA	Proposta da AT	Desvio
2011	6.14%	1.75	1.21	0.54
2012	2.02%	1.65	1.18	0.47
2013	3.54%	1.62	1.13	0.49
2014	1.93%	1.56	1.1	0.47
2015	10.55%	1.53	Em Falta	-
2016	25.27%	1.38	Em Falta	-
2017	5.65%	1.1	1.07	0.03
2018	3.52%	1.04	1.04	0
2019	3.50%	1	1	-

**Fonte de dados:** Instituto Nacional de Estatística

Portanto, devido ao desvio sobre os coeficientes conforme ilustrado na tabela acima a CTA é contra a aplicação da tabela anexa ao diploma visto que mesma poderá propiciar uma superestimação do valor do imposto a pagar de forma injusta.



**AGRICULTURA E PESCAS**

# Deve ser obrigatório negociar mercadorias agrícolas através da bolsa de mercadorias de moçambique?<sup>8</sup>

## RESUMO

A Bolsa de Mercadorias de Moçambique (BMM) anunciou em reunião com a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) a intenção de decretar obrigatoriedade de transaccionar mercadorias agrícolas seleccionadas através da BMM. Na sequência, a CTA solicitou apoio técnico ao SPEED+ para preparar o documento de posição sobre a proposta da intenção da BMM. Nenhuma proposta formal escrita foi recebida da BMM. Assim, este documento não toma uma posição sobre a redação específica de uma nova regra, mas centra-se no objetivo declarado do BMM no que respeita à intermediação obrigatória através da Bolsa de Mercadorias.

Este trabalho resultou de consultas com membros da CTA, do BMM e de uma revisão dos estudos seleccionados sobre o desenvolvimento de Bolsas de mercadorias, com especial ênfase em África.

A BMM ainda está em sua infância; Ela pode desempenhar um papel importante no desenvolvimento do sector agrícola de Moçambique, mas por agora deve continuar a construir a sua capacidade para cumprir as suas funções. A BMM tem desafios de institucionais, de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e logísticos. A BMM ainda não tem capacidade para: a) garantir a correspondência entre vendedores e compradores, b) facilitar a descoberta de preços e gerir o risco de preços, c) conduzir pesquisas, certificação de qualidade e d) mitigação de riscos.

A intermediação obrigatória através da BMM provavelmente “matará” novas indústrias antes mesmo de elas se estabelecerem completamente, como é o caso da produção e processamento de macadâmia. Os investidores são propensos a abandonar e / ou abster-se de novos investimentos, especialmente quando se trata de investimento na industrialização do processamento.

Em vez de prosseguir uma estratégia de transações obrigatórias, a BMM deveria realizar leilões-piloto para testar a sua capacidade e aprender com os sucessos e falhas destes pilotos. Esta fase de testes-piloto pode levar 2 a 3 leilões experimentais antes de a BMM estar pronto para grandes operações. Durante este período, a BMM pode demonstrar os benefícios da transação na bolsa, ganhando assim a confiança das transações de mercadorias em vez de atingir escala por decreto. Durante este período de preparação, deve ser desenvolvido e testado um sistema de informação fiável sobre preços, um sistema de certificação e normas de qualidade para os diferentes produtos a serem comercializados através da troca, melhorando simultâneos a capacidade de armazenamento e os certificados de depósito.

---

<sup>8</sup> Este artigo contou com o apoio do Dr. Rafael Uaiene, Consultor da USAID/SPEED+

A BMM deve garantir o cumprimento obrigatório dos acordos entre vendedores e compradores intermeditados pela Bolsa, mas não deve obrigar os vendedores e compradores a intermediar mercadorias através da Bolsa.

## I. INTRODUÇÃO

Os elevados custos na procura e seleção de parceiros comerciais, na determinação da qualidade, nos preços de negociação, no cumprimento dos contratos e na volatilidade dos preços afectam a competitividade das mercadorias agrícolas em Moçambique. A Bolsa de Mercadorias de Moçambique (BMM) foi criada pelo Decreto 36/2012 para aumentar a competitividade das mercadorias agrícolas em Moçambique através de uma melhor organização de mercado, operação, eficiência e transparência. A BMM pode evoluir para uma organização eficaz para colmatar deficiências estruturais no mercado de produtos agrícolas de Moçambique, reduzindo os custos de transações ao longo da troca de mercadorias, incluindo:

- permitir uma combinação eficiente entre vendedores e compradores através de comércio estruturado;
- abordar o risco de contraparte através da criação de condições-padrão contratuais e de um mecanismo de aplicação clara e rápida;
- facilitando a descoberta de preços e gerindo o risco de preço;
- aumentar o volume de comércio que pode ajudar a conter a volatilidade dos preços domésticos.

Além disso, a BMM pode desempenhar um papel fundamental de apoio na ajuda à criação de mais oportunidades de modernização do armazenamento, ao mesmo tempo que cria a arquitetura institucional para permitir as receitas dos armazéns, o que melhorará o acesso ao financiamento, ajudando simultaneamente a atenuar a curva de preços a longo prazo dos produtos agrícolas, bem como a abordar a variação dos preços nas diferentes regiões geográficas

Numa reunião virtual (Zoom) realizada a 08 de Agosto de 2020, com mais de quatro (4) dezenas de empresários filiados na CTA, a BMM anunciou a sua intenção de introduzir uma regra que obrigaria a que todas as vendas de milho, ervilhas, feijão-manteiga, castanha de caju, macadâmia e sésamo fossem transacionadas em BMM. Embora a BMM seja instrumental, uma vez que Moçambique continua o caminho para um setor agrícola mais orientado para o mercado, as condições atuais em Moçambique não favorecem uma regra que obriga à negociação da bolsa. O milho, o feijão, o feijão bóer, o gergelim e a castanha de caju são demasiado críticos para que o desenvolvimento liderado pela agricultura, os rendimentos rurais/meios de subsistência e a segurança alimentar sejam confiados a uma intermediação não testada.

Os defeitos estruturais que afectam o mercado à vista das mercadorias agrícolas em Moçambique também condicionarão as operações eficientes por parte do BMM. Além disso, os pequenos produtores inexperientes em requisitos de qualidade, volume e formalidades comerciais de uma troca de mercadorias terão dificuldades

em vender em bolsa sem agregação de terceiros. Isto pode ter uma consequência não intencional de impedir as vendas diretas por parte de alguns vendedores menores e menos formais.

## **II. A FRACA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PODE MINAR A INTERMEDIÇÃO ATRAVÉS DA BOLSA DE MERCADORIAS DE MOÇAMBIQUE**

As trocas de mercadorias exigem determinadas condições para garantir que as leis e instituições numa economia permitam uma negociação bem-sucedida. Oito (8) anos após o lançamento da BMM, ainda carece de várias capacidades críticas para garantir uma boa organização, operação, eficiência e transparência. Da análise á BMM constata-se que:

- O quadro institucional da BMM é incipiente. O quadro jurídico e regulamentar da BMM apresenta lacunas que podem minar a transparência de operações através da BMM. Uma das competências da BMM é aprovar procedimentos relativos à resolução de litígios. Não há conhecimento de tal instrumento pelos potenciais actores. Como são asseguradas as mercadorias transaccionadas através da Bolsa? Como é garantida a qualidade e a certificação? Como é feita a resolução de litígios? Estas e outras são perguntas que devem ser respondidas para que a confiança seja depositada na Bolsa de Mercadorias.
- Deficiências nas infraestruturas de armazenamento. A BMM não tem acesso a capacidade de armazenamento suficiente para garantir a proteção dos produtos armazenados. Dos silos e armazéns disponíveis, muitos têm falhas estruturais, carecem de energia eléctrica, têm más práticas operacionais como tratamentos de pesticidas, e podem não estar suficientemente seguros e conectados, criando riscos de deterioração, roubo e outras perdas que afectam o valor do produto armazenado sem compensação adequada. Recentemente (13 de Outubro de 2020) quando preparavamos este documento, o Governo de Moçambique decidiu concessionar os silos e armazéns sob gestão da BMM a operadores privados. Os termos e condições dessa parceria público-privada (PPP) ainda não são conhecidos, estando os contractos a ser negociados entre as partes. A cedência dos silos e armazéns levanta um desafio no funcionamento do BMM que deverá reestrutura-se para a nova realidade. Isso aumenta dúvidas sobre intermediação através da BMM.
- Os mercados à vista para as mercadorias são ainda demasiado pequenos para negociar com êxito na BMM. A dimensão e a estrutura dos mercados à vista subjacentes às mercadorias são insuficientes para apoiar uma troca de mercadorias.
- O Sistema de informação de mercado é incipiente. A BMM ainda não possui um sistema de informação e inteligência de mercado que é o coração para a intermediação de mercadorias. A BMM tem usado informações sobre preços da Sistema de Informação de Mercados Agrícolas (SIMA) do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER). O SIMA tem os seus desafios, particularmente de recursos humanos, tecnológicos, abrangência, temporalidade, alcance e relevância. O MADER está a considerar uma parceria público-privada para gerir o Sistema de Informação do Mercado Agrícola

(SIMA). A BMM não pode exercer a sua função com eficácia e eficiência, tendo uma base de informação de preços e inteligência de mercado incipiente.

- Sistema de certificação de qualidade insuficiente. A BMM não estabeleceu normas mínimas de qualidade para a lista de produtos que é apoiada por um serviço de certificação de bens eficazes.
- Sistema de gestão não testado. Está ainda a ser concebido um sistema integrado de gestão da BMM.
- Não existe nenhum sistema de gestão de certificados de depósito. A BMM foi criada para facilitar a intermediação de bens e também para gerir depósitos e produzir certificados de depósitos que podem ser utilizados como garantia ou para acesso a recursos financeiros com o Banco, mas elementos fundamentais deste sistema simplesmente não existem ou estão na sua infância.
- Os principais participantes no mercado têm pouca compreensão do valor actual da BMM. Os sistemas, normas e práticas da BMM são geralmente desconhecidos para muitos dos produtores agrícolas, vendedores e compradores destes produtos no mercado; isto cria uma grande incerteza e imprevisibilidade para os intervenientes no mercado com relações comerciais estabelecidas fora da BMM.

A infraestrutura de armazenamento continua a ser um desafio crítico para a BMM. O governo colocou vários dos seus silos sob a gestão do BMM para reduzir as perdas pós-colheita e melhorar a consciencialização de qualidade entre os pequenos produtores. Um estudo do Banco Africano de Desenvolvimento (2017) destaca que "... a localização, condição e tecnologia dos silos, que [o sector privado] considera inadequados nas atuais condições de mercado." O sector privado considera os silos inadequados para o nível de desenvolvimento do mercado em Moçambique devido:

- à falta de consciência de qualidade entre os produtores,
- ao déficite da capacidade de gestão dos silos para manter e preservar os produtos padronizados,
- à ausência de infraestruturas de agregação e de transporte relevantes para o transporte de mercadorias a granel ao longo da cadeia de valor,
- à ausência de incentivos aos preços para incentivar a normalização da qualidade.

Em primeiro lugar, os produtos em silos são mistos, e também será importante compreender se satisfaz as necessidades dos depositantes, compradores e instituições financeiras no actual ambiente de mercado. Em segundo lugar, a localização e o estado dos silos podem impor custos adicionais de transporte, e se as condições forem inadequadas ou não houver capacidade de gestão, podem impor perdas aos depositantes.

### **III. INTERMEDIÇÃO OBRIGATÓRIA ATRAVÉS DA BOLSA DE MERCADORIAS DE MOÇAMBIQUE?**

Como acima referido, a BMM procura emitir uma regra para mandar todo o comércio de milho, feijão manteiga, feijão bóer, castanha de caju, macadâmia e gergelim na Bolsa de Mercadorias de Moçambique.

Mas a intermediação obrigatória destes produtos na BMM neste momento representa um risco imprudente, especialmente quando a BMM ainda não está estruturada para cumprir de forma eficiente e eficaz a sua importante missão. Além disso, ao forçar todas as transações através da bolsa de mercadorias, a intermediação obrigatória retira a escolha dos vendedores e compradores, reduzindo os incentivos para que a BMM se estruture de forma a responder às necessidades dos participantes no mercado.

Ademais, algumas mercadorias, como a macadâmia não são tradicionalmente transacionadas através de Bolsas de Mercadorias, uma vez que é produção contratada. Decretar que a macadâmia seja transacionar através da BMM, seria “matar a galinha dos ovos de ouro.

### **IV. CONCLUSÃO**

A BMM tem um papel fundamental a desempenhar na evolução dos mercados agrícolas competitivos em Moçambique.

No entanto, apresenta muitos constrangimentos: (i) a pequena dimensão do mercado (devido à baixa produção e produtividade); (ii) infraestruturas subdesenvolvidas, elevados custos de transação, instituições financeiras ambivalentes; e (iii) outras lacunas institucionais justificam a prudência antes que as mudanças drásticas de regras ameacem agitar o mercado de produtos agrícolas críticos.

O BMM deve concentrar os esforços no desenvolvimento de um conjunto de serviços que induzam vendedores e compradores a utilizarem os seus serviços por opção, em vez de compulsão por decreto.

### **V. RECOMENDAÇÕES**

Em vez de obrigar os vendedores e compradores de bens a negociar através da bolsa de valores, a BMM deve:

- a) Desenvolver um sistema para rastrear e partilhar informações sobre preços e inteligência de mercado. O preço é particularmente importante no contexto moçambicano: os agricultores precisam de sinais de preços para decidir o que crescer no momento certo com os ingredientes certos com a qualidade certa, e decidir quando armazenar e quando vender. Através de melhores sinais de preços e de uma informação de mercado mais forte, a BMM pode tornar-se um catalisador para ajudar os agricultores a tomarem as suas melhores decisões para se e como investir para aumentar a produção, produtividade, qualidade e marketing.

- b) Investir na qualidade de serviços oferecidos pela Bolsa. A BMM pode ter um papel fundamental a desempenhar na evolução dos mercados agrícolas competitivos em Moçambique. Em vez de obrigar a utilização da BMM para intermediação de mercadorias agrícolas, ela deve investir para garantir a qualidade dos serviços oferecidos para facilitar a intermediação e, em seguida, empreender uma campanha estratégica de comunicação para promover o valor da BMM para as trocas de mercadorias em vez de uma utilização imposta por decreto. A BMM pode seguir o exemplo estratégico da Bolsa de Valores de Moçambique.
- c) Cooperar com outras instituições na organização de produtores. Dado o baixo volume de produção de pequenos agricultores individuais, a BMM dificilmente proporcionará benefícios directos aos pequenos produtores. A agregação da produção através de organizações de produtores será essencial para garantir níveis de produção suficientes e produção para que os vendedores beneficiem de serviços de BMM. Sem isso, os milhões de produtores individuais continuarão a ser marginalizados do comércio agrícola estruturado em Moçambique, e a BMM só beneficiará os grandes produtores, os principais comerciantes e os agentes de intermediação.
- d) Leilões-piloto de um (1) ou dois (2) produtos agrícolas seleccionados. Em vez de saltar imediatamente para a intermediação obrigatória de tantas mercadorias agrícolas estratégicas, a BMM deve analisar estudos de caso em leilões de mercadorias e a partir destes exemplos anteriores desenvolver leilões-piloto para uma ou duas mercadorias agrícolas seleccionadas.

Estes leilões-piloto devem ser seguidos por sessões facilitadas em que representantes de todas as partes interessadas, incluindo compradores, vendedores, intermediários, pessoal da BMM, instituições financeiras e organizações de produtores fornecem feedback de desempenho honesto e aberto, de modo a que as lições possam ser aprendidas antes do início das operações em grande escala. Devidamente conduzida através de uma abordagem facilitada de gestão do conhecimento, esta actividade irá mitigar os riscos de consequências não intencionais.

- e) Continuar a dialogar e cooperar com vários interesses do sector privado incluindo bancos, seguradoras, empresas de logísticas, particularmente detentoras de silos e armazéns, gestores de colaterais, entre outras) para criar o ambiente necessário para as transações em Bolsa e criar um ambiente de confiança mútua.

# Fundamentação sobre a proposta de revisão do custo de combustíveis no sector pesqueiro

## I. INTRODUÇÃO

A indústria de pesca em Moçambique, especialmente a de camarão de superfície e de crustáceos de profundidade, ocupam um lugar de destaque na pescaria comercial do País. Mais de 90% da produção industrial é para exportação.

Os recursos marítimos embora renováveis, a sua má gestão pode levar a ruptura de stocks, daí que a indústria reconhece a necessidade de uma exploração sustentável para a garantir a preservação do ecossistema e da própria continuidade de empresas. Os investimentos feitos nos últimos tempos relativos a aquisição de navios, reabilitação destes e infraestrutura modernas em terra, tem em vista a exploração sustentável destes recursos.

A sustentabilidade dessa indústria é do interesse económico e social nacional, na medida em que contribui significativamente para a promoção de emprego, disponibilização de proteína animal para a alimentação da população, arrecadação de divisas para o país, e de impostos. Contudo, este sector depara-se com vários constrangimentos que impelem a sua actividade que constituem entraves significativos para a produção e produtividade económica dos operadores deste sector.

Um dos principais constrangimentos que assolam esta indústria está associado ao elevado custo de combustíveis que, actualmente, representa, em média, cerca de 45% dos custos de produção deste sector. Neste contexto, o presente documento tem em vista discutir como o custo de combustíveis afecta os seus negócios e apresentar propostas de medidas para a minimização deste problema.

## II. CONTRIBUIÇÃO DO SECTOR PESQUEIRO NA ECONOMIA E SUA ESTRUTURA DE CUSTOS

### ❖ Contribuição do sector na economia

O sector das pescas apresenta um importante e incontestável contributo para a economia moçambicana, com maior enfoque para o emprego, arrecadação fiscal, geração de divisas e realização de investimentos que se revelam de extrema importância para o reforço da acumulação de capital e expansão da produtividade económica neste sector. A Tabela 1 ilustra os dados referentes a contribuição do sector da pesca industrial na economia no ano de 2017.

**Tabela I:** Contribuição da Pesca Industrial para a economia (dados respeitantes a 2017)

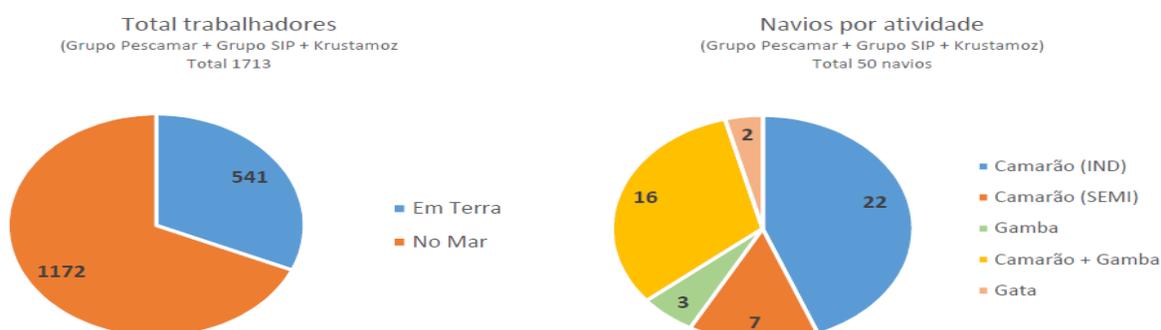
Descrição	TOTAL MZN	TOTAL USD
Arrecadação de impostos directa	190.973.324	3.182.889
IVA pago pendente de recuperação	168.864.674	2.814.411
Arrecadação do INSS	10.181.590	169.693
Taxas e Licencia	89.894.523	1.498.242
Receitas dos portos de pesca	6.970.203	116.170
Nº trabalhadores directos (número pessoas)		1.041
Salários dos trabalhadores	196.988.537	3.283.142
Arrecadação de impostos dos trabalhadores	15.249.952	254.166
Receitas de exportação (divisa)	2.981.426.351	49.690.439
Consumo de Combustíveis	731.974.583	12.199.576
Investimento em 2017	144.706.040	2.411.767

**Fonte:** SIP, Pescamar, Efripel, Marbeira, Mawipi, Vitapesca e Pescabom. Por consolidar Krustamoz, Gambeira, Kalipesca e Pescas ao Sul.

Conforme se pode notar nesta Tabela, só em 2017, no geral, este sector contribuiu com cerca de 750 milhões de meticais para a receita fiscal do país e gerou cerca de 47 milhões de USD em divisas. Esta contribuição afigura-se de extrema importância para a economia moçambicana que actualmente possui um PIB per capita de menos de 500 USD.

Como pode ser visualizado, a contribuição desta indústria para a economia, nas suas diversas vertentes, não pode ser negligenciada e incentivos são necessários para a contínua produtividade desta indústria por forma a ampliar cada vez mais a sua contribuição para a economia. Olhando particularmente para a mão de obra em termos de actividade, nota-se que grande parte opera no mar (ver figura 1), o que reforça a tese de que neste sector o navio é visto como uma fábrica flutuante.

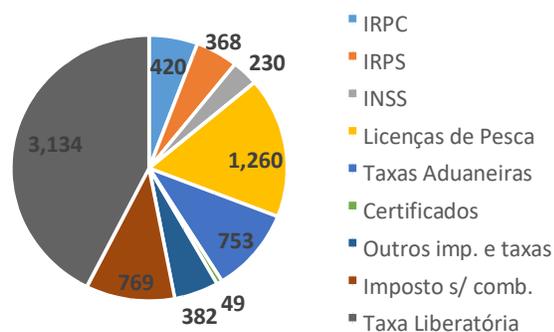
**Figura 1:** Total de trabalhadores e número de navios em 2017



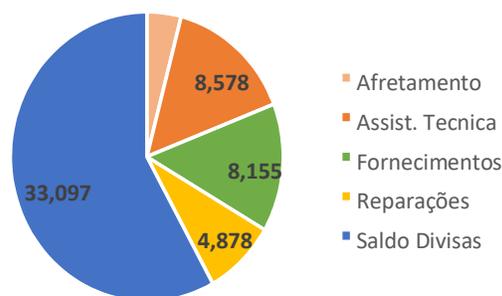
**Fonte:** Grupo SIP, Pescamar, Efripel, Mrbeira, Mawipi, Vitapesca e Pescabom. Por consolidar Gambeira, Kalipesca e Pescas ao Sul.

Olhando para a contribuição deste sector na receita fiscal, nota-se que, conforme ilustra o Gráfico 1, a taxa liberatória figura como a maior contribuição representando cerca de 43%, seguida das licenças de pescas que representam 17% do total. Relativamente ao balanço de divisas do sector pesqueiro, conforme demonstra o Gráfico 2, este sector produz um saldo de divisas para o país de cerca de 58% do total de divisas movimentadas, sendo que a compra de materiais é representa a maior fonte de saídas de divisas.

**Gráfico 1:** Contribuição do sector de pescas na receita fiscal em 2017 (Milhares de USD)

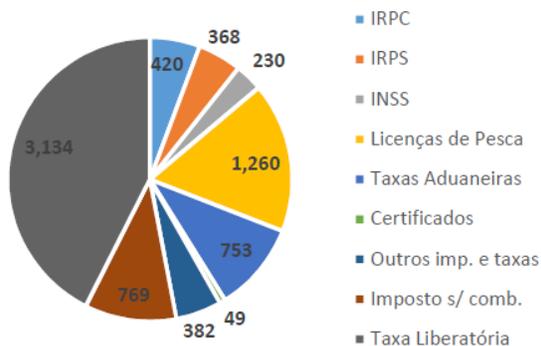


**Gráfico 2:** Balanço de divisas 2017 (Milhares de USD)

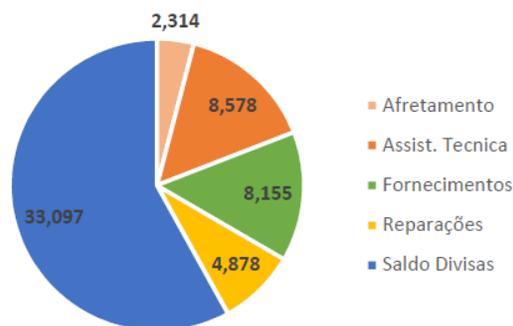


Fonte: SIP, Pescamar, Efripel, Mrbeira, Mawipi, Vitapesca e Pescabom. Por consolidar Gambeira, Kalipesca e Pescas ao Sul.

**Contribuições para o Estado em 2017**  
(Grupo Pescamar + Grupo SIP + Krustamoz)  
Total 7,36 Milhões de USD



**Balanço Divisas em 2017**  
Total Exportado 56,976 milhares usd



### ❖ Estrutura de custos do sector pesqueiro

A estrutura de custos de uma embarcação pesqueira é constituída, essencialmente, pelos factores apresentados na Tabela 2, sendo que os que mais se destacam são o combustível, redes completas e embalagens.

**Tabela 2:** Estrutura de custos de uma embarcação pesqueira (viagem de 35 dias)

Produto	Descrição	Total MZN	Total USD	%
Combustível	120.000 litros @ 44 Meticais por litro	5,280,000.00	77,012.84	46.72%
Salários	Média de 28 tripulantes (4@3500usd + 24@12.000Mts)	1,315,000.00	19,180.28	11.64%
Alimentação	32 homens durante 35 dias	676,123.71	9,861.78	5.98%
Embalagens	para 60.000 Kg	1,227,960.00	17,910.74	10.87%
Quimicos	Melacil e desinfectantes	764,052.67	11,144.29	6.76%
Lubrificantes	800 litros oleo motor e 400 litros oleos hidraulicos	201,072.80	2,932.80	1.78%
Material de Pesca	Consumo anual dividido por 5 viagens	843,748.00	12,306.71	7.47%
Custos Exportação	0.12 usd/Kg exportado	493,632.00	7,200.00	4.37%
Outros Variáveis	Comunicações, água doce, despachos, outros	500,000.00	7,292.88	4.42%
Total		11,301,589.18	164,842.32	100.00%

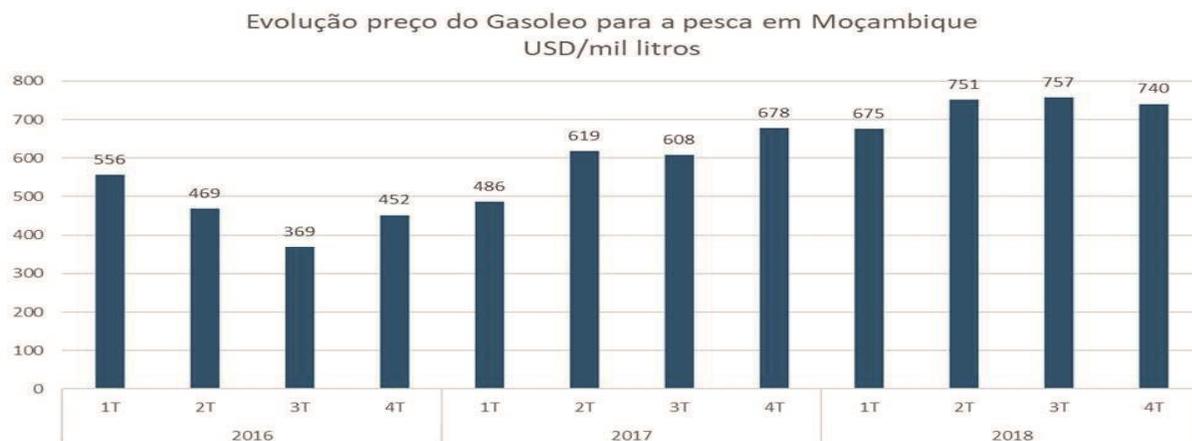
Fonte: AMAPIC

**Nota:** A estes custos acrescem encargos com Manutenção, Licenças de Pesca, Seguros e outros custos directos e todos os custos de estrutura (indirectos) incluindo os financeiros

Portanto, conforme se pode notar, o combustível figura como o factor com maior peso na estrutura de custos de uma empresa do sector pesqueiro, representado cerca de 46.7% dos custos totais, seguido dos custos com salários e embalagens, cujo peso é de cerca de 11.6% e 10,9% respectivamente, conforme ilustra o Gráfico 3.

#### ❖ Impacto do custo de combustíveis na competitividade do sector pesqueiro

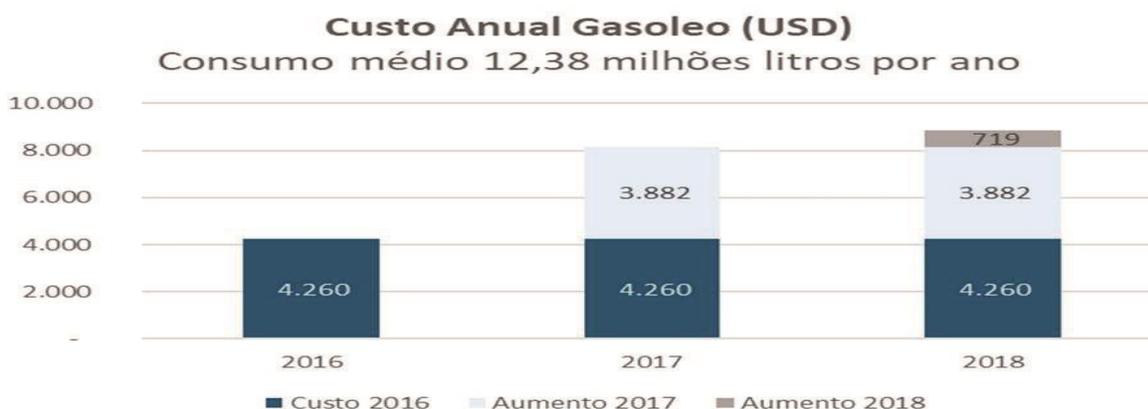
Conforme foi possível constatar na secção anterior, o custo de combustíveis figura como o factor com maior peso na estrutura de custos das empresas do sector pesqueiro, representado cerca de 47%. Pelo que, o elevado custo deste factor em Moçambique tem estado a afectar significativamente a competitividade dos operadores deste sector.



Fonte: Grupo pescamar

Este aumento sistemático do preço de combustíveis resulta, conseqüentemente, no aumento dos custos de totais de combustível suportados pelas empresas do sector pesqueiro, o que pode ser visualizado através do Gráfico 5. Conforme se pode ver neste Gráfico, entre o primeiro trimestre de 2016 e o quarto trimestre de 2018, o custo de combustível anual para as embarcações pesqueiras aumentou em cerca de 108%, de 4,260 milhões de USD para 8,861 milhões de USD, o que foi maioritariamente influenciado pelo aumento do preço dos combustíveis.

**Gráfico 5:** Evolução do custo de combustível das pescas



**Fonte:** Grupo Pescamar

Portanto, para além do facto do custo de combustíveis para o sector das pescas ter aumentado prejudicando de forma significativa as empresas deste sector, nota-se que a estrutura de preços de combustíveis em Moçambique é naturalmente mais elevada que dos principais concorrentes deste sector, particularmente na zona euro.

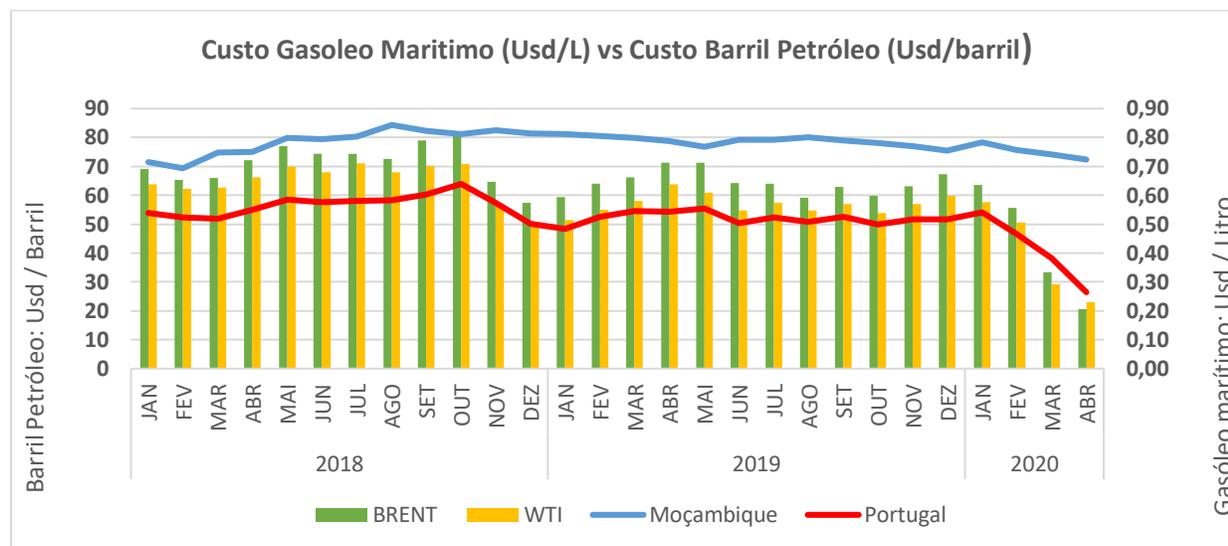
O preço do combustível para o sector das pescas é liberalizado e sem impostos, em quase todos os países do mundo, com o objetivo de apoiar e desenvolver o sector produtivo. Assim, fazendo algumas constatações temos que:

- a) O preço internacional de abastecimento de Marine Gas Oil (MGO) nos principais Top 20 portos do mundo, encontrava-se até Fevereiro de 2020 em US\$ 465 por Tonelada Métrica e neste momento encontra-se a menos de US\$ 300.
- b) O preço em Fevereiro do combustível em Moçambique, nos portos de Maputo e Beira, era de 50,37 Mt/fitro, que significa US\$ 956.35 por Tonelada Métrica, mais do dobro que no mercado internacional. Este preço é incomportável na actual conjuntura, sabendo que o custo de combustível representa em média 45% do total dos custos operacionais das empresas de pesca.

Ademais, comparado o preço do combustível praticado em Moçambique e nos países europeus, que são os principais concorrentes das exportações de Moçambique, particularmente no caso do camarão, pode-se notar

que a diferença de preços é bastante assinalável, conforme se pode ver no Gráfico 6 que compara o preço de Moçambique e Portugal.

**Gráfico 6:** Comparação do preço de combustível Moçambique – Portugal e evolução do preço do barril de petróleo.



**Fonte:** Grupo SIP

Em suma, conforme se pode notar, em 2018 o combustível para a pesca em Moçambique foi em média mais caro 39,4% relativamente ao combustível em Portugal (na EU), seguindo a tendência de mercado da variação do crude até Outubro, e iniciando uma divergência da tendência do crude em Novembro que se prolongou e manteve para 2019, aumentando o custo relativo do combustível em Moçambique.

Em 2019, o combustível para a pesca em Moçambique, seguiu a variação de mercado do crude, já inflacionado pela divergência que ocorreu em Novembro de 2018, sendo em média mais caro 51,6% do que o gasóleo para a pesca em Portugal (EU). Todavia, nota-se que a frequência da atualização do custo de combustível em Moçambique baixou ao longo de 2019, e inexplicavelmente, foi atualizado pela última vez, em Setembro de 2019, deixando assim de variar com o custo do mercado.

As variações do custo de combustível de Setembro de 2019 em diante refletem exclusivamente a variação cambial do Metical para o Dólar Americano. O colapso do valor do Crude a partir de fevereiro de 2019, associado à pandemia do Covid-19 e à guerra comercial Arabia Saudita — Rússia, não teve nenhum reflexo no valor do combustível para a pesca em Moçambique, uma vez que as actualizações de preços ficaram congeladas desde setembro de 2019, tendo retomado em Maio de 2020 com uma variação tímida de apenas 3 meticais. Este facto provocou uma distorção colossal entre o custo do gasóleo para a pesca em Moçambique e o valor de mercado, espelhado pela divergência com a variação do crude, e chegando Abril de 2020 com um custo superior em 173,5% relativamente ao custo do gasóleo para a pesca em Portugal (EU).

Na atual conjuntura da pesca industrial em todo o mundo, onde competem as empresas industriais de Moçambique, a redução do custo do combustível é a única alavanca positiva para contrabalançar as dificuldades colossais da venda, num ambiente global onde todo o consumo retraiu brutalmente, com especial ênfase no

marisco, cujo consumo final é maioritariamente realizado nos restaurantes, esplanadas e hotéis, à data de hoje quase sem atividade.

Portanto, afigura-se absolutamente fundamental e urgentíssimo, para que as empresas de pesca industriais de Moçambique possam sobreviver, que o preço dos combustíveis seja ajustado de acordo com a evolução do mercado internacional, permitindo, assim, com que as empresas deste sector possam competir com os seus concorrentes.

Adicionalmente, propõe-se, como uma alternativa para amenizar os custos de combustível das empresas de pescas moçambicanas a utilização do sistema de **Bunkers Externos** neste sector, o que poderá concorrer para uma maior competitividade em termos de custos de combustíveis e alavancar a actividade deste sector.

### III. UTILIZAÇÃO DOS BUNKERS EXTERNOS NO SECTOR DA PESCA INDUSTRIAL

**BUNKERING** é o fornecimento de combustível para uso por navios que inclui a logística de bordo de carregamento de combustível e distribuição entre os tanques de combustível disponíveis. Uma entidade que negocia o comércio de combustível de bunker é denominada “BUNKER TRADER”.

O termo “BUNKER” surgiu na época dos navios a vapor, quando o combustível, o carvão, era armazenado em bunkers. Actualmente, o termo bunker é geralmente aplicado ao armazenamento de produtos petrolíferos em tanques e à prática e negócios de reabastecimento de navios. As operações de abastecimento estão localizadas em portos marítimos e incluem o armazenamento de combustíveis de "abastecimento" (navio) e o fornecimento de combustível para navios.

Em Moçambique, o serviço de BANKERS foi lançado a 1 de novembro de 2016, no porto de Maputo, com base num acordo de contrato entre Maputo Port Development Company (MPDC) e Petromoc Bunkering Limitada - uma joint venture entre a Augusta Energy S.A, sediada em Genebra, e a empresa estatal de petróleo “Petroleos de Mocambique S.A. (Petromoc)”.

O lançamento do serviço de BUNKERING da Petromoc em Maputo surge na sequência da decisão da Bomin de iniciar o fornecimento de combustível naval na vizinha Maurícias, em Julho de 2016. A empresa usava uma barça bunker de casco duplo construída em 2008, a MT Hakkasan, para fornecer aos clientes óleo combustível intermediário (IFO) de 180 centistoke (cSt) e gasóleo marítimo (MGO) em Port Louis.

Portanto, com este serviço, Maputo tornou-se capaz de fornecer combustível marítimo aos navios que fazem escala tanto no porto como no ancoradouro exterior. O serviço foi alargado para o porto de Nacala em Setembro de 2018. No entanto, nota-se que o modelo usado em Moçambique difere do modelo adoptado em outros países, uma vez que em Moçambique o preço de combustível dos Bunkers ainda inclui os diversos encargos fiscais e aduaneiros, enquanto que o preço dos BANKERS praticados nos outros países não inclui estes encargos.

Neste contexto, face aos desafios enfrentados pelo sector de pescas relativamente ao custo de combustíveis, propõe-se que este sector beneficie-se do sistema de preços de BUNKERS EXTERNOS que esteja alinhado com as boas práticas internacionais, ou seja, sem a inclusão dos encargos fiscais e aduaneiros. Assim, o cálculo

do preço de combustíveis para o sector das pescas deve incluir apenas o custo de compra do combustível, o custo de armazenagem, a margem do distribuidor e 50% da taxa incidente sobre o gasóleo.

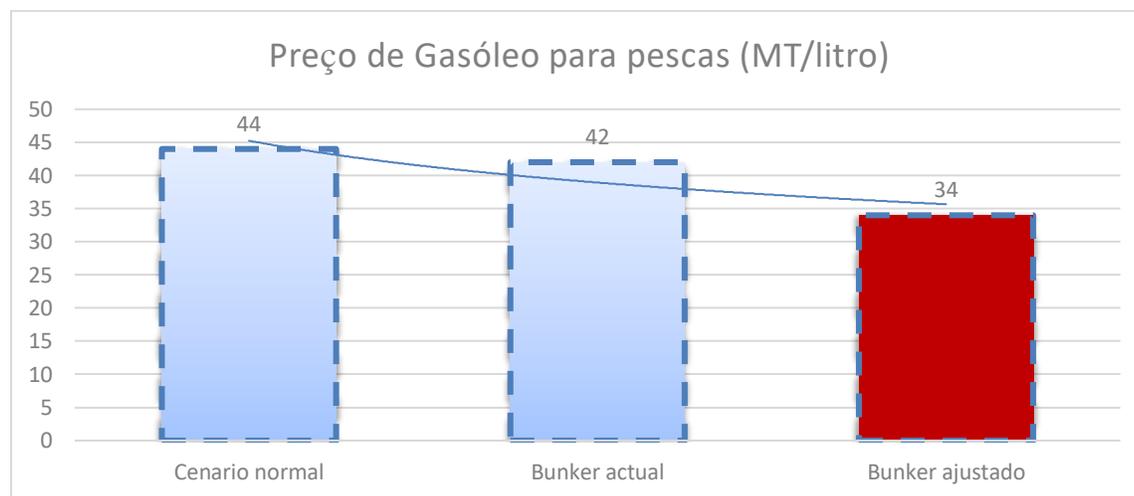
Com a aplicação esta proposta, nota-se que existe espaço para que haja uma estrutura de preços mais razoável para favorecer o desenvolvimento do sector, tornando-o capaz de concorrer nos mercados internacionais com estruturas de custos operacionais equiparados aos dos seus concorrentes.

Na impossibilidade de igualar a estes preços, sugerimos que as embarcações pesqueiras devidamente licenciadas e com a sua situação fiscal regularizada possam comprar combustível às gasolinhas ao Preço de BUNKERS EXTERNO que normalmente é dado a embarcações estrangeiras quando atracam nos nossos portos, e que estão isentas de alguns impostos locais.

Portanto, com a aplicação deste modelo de BUNKERS EXTERNOS, que isenta o sector de encargos fiscais e aduaneiros, o preço de combustível (Gasóleo) para o sector pesqueiro pode baixar em 23%, dos actuais 44MT/Litro para 34MT/litro, o que é consideravelmente elevado comparado com o preço actualmente aplicado no sistema de BUNKERS de 42MT/Litro.

De referir que a quantidade estimada anual que o sector precisa é de aproximadamente 50 milhões de litros de gasóleo apenas, e que com a estrutura existente, métodos de controle e critérios de acesso é de fácil controle pelo Estado.

**Gráfico 7:** Preço de Gasóleo para pescas em diferentes cenários



**Fonte:** Elaboração própria

Esta potencial redução preço do Gasóleo para as empresas do sector pesqueiro em 23%, poderá também se reflectir sobre os custos operacionais deste sector. Conforme se pode notar na Tabela 2, com esta redução do preço, o custo de combustível para uma embarcação pesqueira numa viagem de 35 dias pode reduzir em 30%, de cerca de 6 milhões de meticais para 4 milhões de meticais, o que terá como consequência a redução dos custos totais em 13%.

**Tabela 2:** Impacto da utilização dos Bunkers externos nos custos de uma embarcação típica (Valores em MZN)

<b>Descrição</b>	<b>Cenário 1 (preço actual)</b>	<b>Cenário 2 (preço de bunkers)</b>	<b>Varição</b>
Custo de combustível	5,790,600.00	4,080,000.00	-30%
Custo total	12,878,549.17	11,167,949.17	-13%

**Fonte:** Cálculos dos autores

Portanto, conforme se pode notar, a adopção do sistema de BUNKERS EXTERNO alinhado com as boas práticas internacionais, pode aliviar, sobremaneira, a estrutura de custos deste sector que contribui de forma considerável para a economia moçambicana. Pelo que, propomos adopção desta medida o mais breve possível tendo em conta os desafios que este sector enfrenta, que nos últimos tempos tem sido agravados pelos impactos negativos da pandemia da COVID-19.

# Fundamentação para Isenção do IVA na importação de consumíveis a bordo no sector das Pescas

## I. INTRODUÇÃO

A indústria de pesca em Moçambique, especialmente a de camarão de superfície e de crustáceos de profundidade, ocupam um lugar de destaque na pescaria comercial do País. Mais de 90% da produção industrial é para exportação.

Os recursos marítimos embora renováveis, a sua má gestão pode levar a ruptura de stocks, daí que a indústria reconhece a necessidade de uma exploração sustentável para a garantir a preservação do ecossistema e da própria continuidade de empresas. Os investimentos feitos nos últimos tempos relativos a aquisição de navios, reabilitação destes e infraestrutura modernas em terra, tem em vista a exploração sustentável destes recursos.

A sustentabilidade dessa indústria é do interesse económico e social nacional, na medida em que contribui significativamente para a promoção de emprego, disponibilização de proteína animal para a alimentação da população, arrecadação de divisas para o país, e de impostos. Contudo, este sector depara-se com vários constrangimentos que impelem a sua actividade que constituem entraves significativos para a produção e produtividade económica dos operadores deste sector.

Um dos principais constrangimentos que assolam a indústria está associado ao facto dos operadores serem obrigados a suportar o custo do IVA na importação de consumíveis a bordo das embarcações pesqueiras sem que exista um mecanismo legal que permita a sua recuperação visto que por Lei em sede do código do IVA, à venda de produtos pesqueiros pelas empresas é isenta deste imposto na primeira transmissão, o mesmo sucedendo na exportação em que não se imputa o IVA.

Neste contexto, o presente documento tem em vista apresentar os principais elementos que fundamentam a proposta de isenção do IVA na importação de consumíveis a bordo para o sector da pesca industrial e avançar sugestões concretas que podem ser consideradas para a resolução deste problema.

## II. CONTEXTUALIZAÇÃO E APRESENTAÇÃO DA QUESTÃO DE INTERESSE

Embora se reconheça que a actividade pesqueira é feita dentro do território nacional, a sua produção, cerca de 90% é destinada a exportação. A pescaria do camarão de superfície, por sinal a mais emblemática, ocorre por razões biológicas e científicas apenas dentro das 12 milhas, mas o seu destino é a exportação, factor importante para que existam incentivos a este sector, considerando a sua significativa contribuição na balança de pagamentos.

Adicionalmente, é importante perceber que as embarcações de pesca industrial, em particular, são fábricas ambulantes onde para além do processo produtivo em si, dá se igualmente reparações e manutenções durante a navegação pela complexidade dos equipamentos existentes a bordo.

O sector das pescas apresenta um importante e incontestável contributo para a economia moçambicana, com maior enfoque para o emprego, arrecadação fiscal, geração de divisas e realização de investimentos que se revelam de extrema importância para o reforço da acumulação de capital e expansão da produtividade económica neste sector. A Tabela 1 ilustra os dados referentes a contribuição do sector das pescas na economia no ano de 2017.

**Tabela 1:** Contribuição da indústria de pescas para a economia (dados respeitantes a 2017)

Descrição	TOTAL MZN	TOTAL USD
Arrecadação de impostos directa	190.973.324	3.182.889
IVA pago pendente de recuperação	168.864.674	2.814.411
Arrecadação do INSS	10.181.590	169.693
Taxas e Licencia	89.894.523	1.498.242
Receitas dos portos de pesca	6.970.203	116.170
Nº trabalhadores directos (número pessoas)		1.380
Salários dos trabalhadores	196.988.537	3.283.142
Arrecadação de impostos dos trabalhadores	15.249.952	254.166
Receitas de exportação (divisa)	2.981.426.351	49.690.439
Consumo de Combustíveis	731.974.583	12.199.576
Investimento em 2017	144.706.040	2.411.767

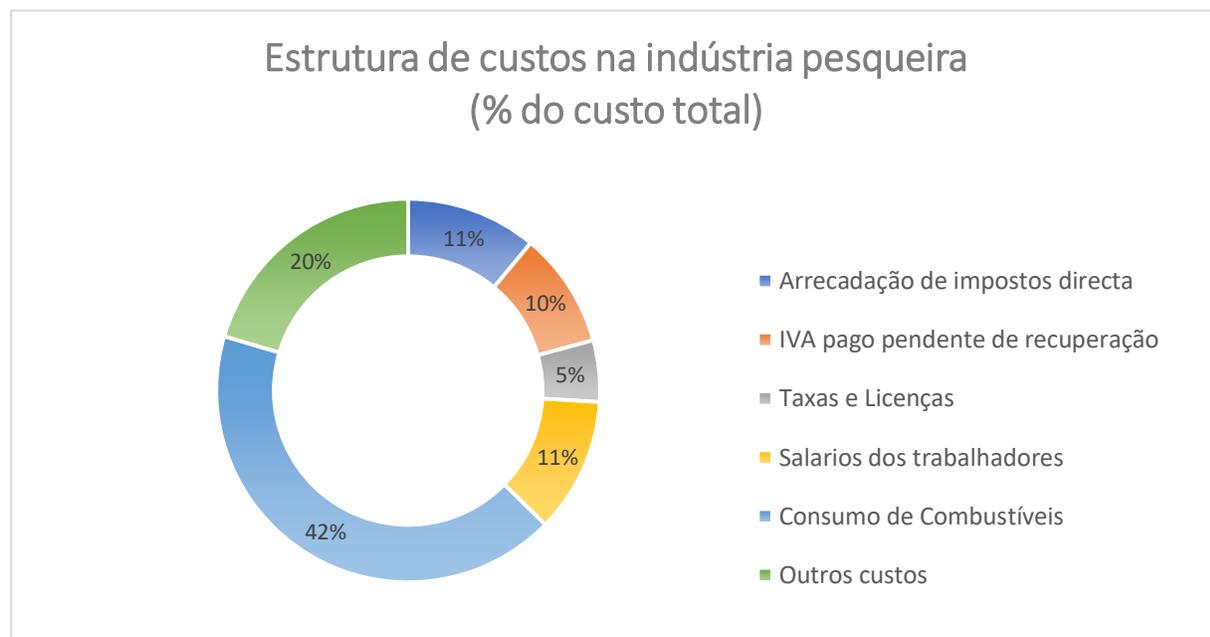
**Fonte:** SIP, Pescamar, Efripel, Mrbeira, Mawipi, Vitapesca e Pescabom. Por consolidar Krustamoz, Gambeira, Kalipesca e Pescas ao Sul.

Conforme se pode notar nesta Tabela, só em 2017, no geral, este sector contribuiu com cerca de 750 milhões de meticais para a receita fiscal do país e gerou cerca de 47 milhões de USD em divisas. Esta contribuição afigura-se de extrema importância para a economia moçambicana que actualmente possui um PIB per capita de menos de 500 USD.

Portanto, como pode ser visualizado, a contribuição desta indústria para a economia, nas suas diversas vertentes, não pode ser negligenciada e incentivos são necessários para a contínua produtividade desta indústria por forma a ampliar cada vez mais a sua contribuição para a economia.

Relativamente a contribuição deste sector na receita fiscal, é possível notar que depois dos impostos directos (IRPC), o IVA figura como o maior encargo fiscal que as empresas deste sector enfrentam. Isto é, conforme mostra o Gráfico 1, o IRPC apresenta um peso de 11% na estrutura de custo das empresas deste sector e o IVA representa 10%.

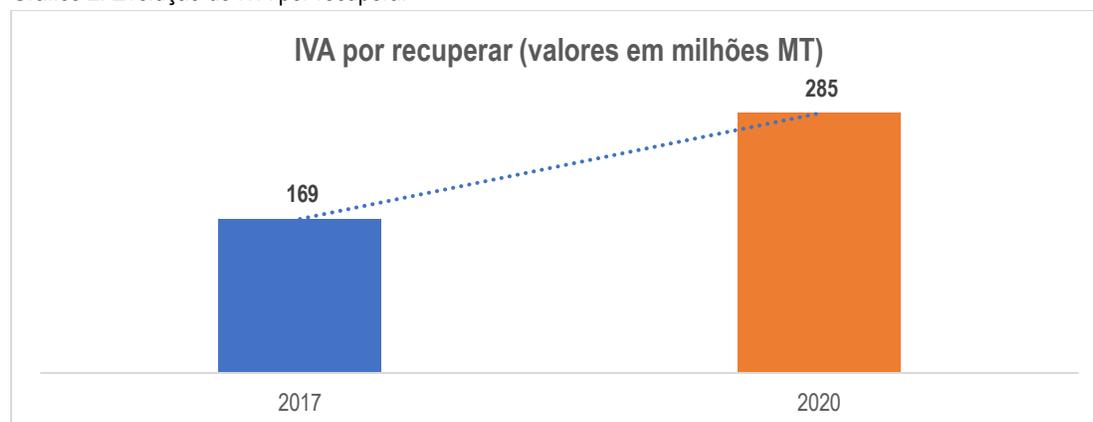
**Gráfico 1:** Estrutura de custos da indústria pesqueira



**Fonte:** grupo SIP, Pescamar, Efripel, Mrbeira, Mawipi, Vitapesca e Pescabom. Por consolidar Krustamoz, Gambeira, Kalipesca e Pescas ao Sul.

Pelo que, o facto do IVA que as empresas deste sector pagam na importação de consumíveis a bordo das embarcações não poder ser recuperado, em virtude da não isenção do IVA no processo de importação conjugada com a isenção nas transmissões do produto final, penaliza estas empresas de forma significativa, aumentando os seus custos de produção em cerca de 10%, tornando-se insustentável dados os diversos desafios que este sector enfrenta. Nota-se ainda que este custo tem mostrado uma tendência crescente nos últimos anos, sendo que entre 2017 e 2020, este custo subiu em cerca de 69%, de 169 milhões de MT para 258 milhões de MT, conforme ilustra o Gráfico 2.

**Gráfico 2:** Evolução do IVA por recuperar



**Fonte:** grupo SIP, Pescamar, Efripel, Mrbeira, Mawipi, Vitapesca e Pescabom

Portanto, o custo suportado pelos operadores deste sector devido a impossibilidade de recuperação do IVA decorrente da não isenção do IVA na importação dos consumíveis a bordo de embarcações pesqueiras tem preocupado, sobremaneira, este sector e com potenciais implicações para a economia de forma geral. O facto de cerca de 90% dos matérias usados por este sector serem importados pela sua escassez no mercado nacional, faz com que o IVA seja responsável pelo encarecimento do custo global das matérias primas e afecte a competitividade deste sector.

Pelo que, esta situação tem um impacto severo sobre as empresas desta indústria que acumulam elevados saldos de IVA sem o respectivo reembolso, estando assim, incorporado como custo operacional, o que distorce a lógica e o princípio deste imposto, segundo o qual o sujeito passivo do imposto deve ser o consumidor final e não o produtor. Outro factor importante de análise é que se deve ter em conta quando se faz a legislação o destino da produção, independentemente da area em que se pesca, porque o exercicio da actividade depende da localização dos recursos pesqueiros. Por exemplo, o camarão de superfície por sinal o produto mais conhecido, exportado em com maior valor comercial, só se encontra dentro das 12 milhas, ao contrário da Gamba (camarão de profundidade) que se encontra dentro e fora do mar territorial, mas com valor comercial abaixo de metade do camarão de superfície.

### **COVID-19 VEM PIORAR A SITUAÇÃO**

*A baixa competitividade do sector de pescas, agravou-se este ano com a COVID-19, visto que os custos do IVA suportado, aliado aos combustíveis e custos de armazenamento aumentaram, ficando as empresas sem margem de manobra para seguirem a tendência do mercado em baixar os preços.*

*Para melhor entender, os produtos pesqueiros nacionais são considerados gourmets nas tradicionais praças, e são consumidos, essencialmente, em restaurantes, dependendo por isso do turismo. Pelo que, visto que o sector do turismo verificou uma queda considerável a nível global, em particular na europa que é o mercado preferencial e o mais consolidado, o sector de pescas moçambicano foi impactado por tabela e este somente exporta 3500 toneladas, sendo por isso um price taker no mercado.*

### **• PROPOSTA DE SOLUÇÃO**

Face ao cenário supra exposto, entendemos que a semelhança do que se procede com a compra de matérias-primas no mercado interno, a importação de consumíveis a bordo das embarcações pesqueiras deve estar isenta do IVA de modo a assegurar a observância do princípio fiscal que norteia a aplicação do IVA e aliviar este sector deste encargo que afecta significativamente a sua competitividade.

Este posicionamento emerge do facto de que, pela impossibilidade de aplicação do IVA na primeira transmissão de produtos pesqueiros, as empresas deste sector não dispõem de mecanismos legais que as permitam recuperar o IVA pago na importação destes materiais, o que compromete a sua competitividade, visto que a sua estrutura de custos não recuperáveis aumenta. Com o aumento dos custos, as empresas ficam limitadas a reduzir os seus preços e essa inflexibilidade tem repercussões na capacidade destes de fazer comércio interno e externo, sendo este último de alta variabilidade.

Pelo que, para a resolução este problema propomos uma solução que assenta, essencialmente, na revisão pontual do Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA), especificamente, alterando a alínea g) e número iv) da alínea a) do número 3 ambos do Artigo 12 conforme a redação apresentada na caixa abaixo.

### Artigo 12 (Importações Isentas)

1.

*g) as importações de bens de abastecimento que, desde a sua entrada em território nacional até à chegada ao porto ou aeroporto nacionais de destino e durante a permanência nos mesmos pelo período normal necessário ao cumprimento das suas tarefas, sejam consumidos ou se encontram a bordo das embarcações que efectuem navegação marítima, fluvial ou lacustre internacional, **pesca** ou de aviões que efectuem navegação aérea internacional;*

3.

a)

*iv) (eliminado)*

Em suma, esta proposta significa a inclusão explícita dos consumíveis a bordo nas embarcações pesqueiras no grupo de materiais isentos do IVA na importação e a eliminação do número iv) da alínea a) do número 3 do artigo 12, que exclui as embarcações de pesca costeira deste grupo.



**INDÚSTRIA E COMÉRCIO**



# Fundamentação da reposição da isenção do IVA nas transmissões do Açúcar, Óleos e Sabões

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

As transmissões do açúcar, óleos alimentares e sabões gozam de um benefício fiscal consubstanciado na isenção do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado). A isenção do IVA nas transmissões de bens e prestações de serviços do açúcar, matérias-primas, produtos intermédios, peças, equipamento e componentes para a indústria nacional do açúcar, bem como as transmissões de óleos alimentares e sabões foi actualizada recentemente através da Lei 05/2020 de 29 de Maio com validade até 31 de Dezembro de 2020.

O açúcar, os óleos alimentares e sabões são produtos de primeira necessidade inclusos na cesta básica, pelo que a isenção do IVA nos mesmos é uma forma de protecção às camadas mais desfavorecidas do nosso País. Para além do reconhecido impacto social que este incentivo tem, constitui igualmente, um instrumento para a competitividade das indústrias nacionais num contexto em que os ditames regionais culminaram com o desarmamento pautal das economias permitindo o aumento de fluxo de mercadorias entre os países membros.

É neste contexto que a Confederação das Associações Económicas (CTA) solicita ao Governo a prorrogação deste benefício fiscal, e apresenta as evidências do impacto negativo que a não renovação deste incentivo tem na indústria nacional e no bem-estar social.

O documento está subdividido em cinco capítulos onde o primeiro capítulo faz uma breve contextualização do quadro da isenção do IVA no açúcar, óleos e sabões, o segundo capítulo descreve o quadro jurídico-legal das isenções do IVA no âmbito do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), no terceiro capítulo é apresentado o impacto da aplicação do IVA na actividade económica, no quarto capítulo é apresentado o impacto social da aplicação do IVA nos três produtos, no quinto é apresentada análise custo benefício da cobrança do IVA em relação aos outros impostos e por fim, no último capítulo é apresentado o posicionamento do sector privado em relação a esta matéria.

## II. QUADRO JURÍDICO-LEGAL DA ISENÇÃO DO IVA NAS TRANSMISSÕES DO AÇÚCAR, ÓLEOS E SABÕES

O Código do IVA (CIVA) foi aprovado através do Decreto n.º 51/98, de 29 de Setembro, tendo iniciado a sua aplicação a 1 de Junho de 1999. O CIVA prevê isenções deste imposto para uma série de bens e serviços de primeira necessidade, sendo que após a aprovação do CIVA 1999, as indústrias nacionais tiveram igualmente um tratamento especial, com a isenção deste imposto através das comunicações nº 001 e 002 /CSTA/01 de 2001 que isentavam a todas indústrias e produtores de óleos e sabões do pagamento do IVA em todas as posições pautais de matérias-primas quando destinadas as indústrias.

A última reformulação do Código do IVA foi com aprovação do CIVA de 2007 através da Lei nº 32/2007 de 31 de Dezembro. Neste instrumento legal, o sector industrial nacional continuou a beneficiar de uma atenção especial no que tange a aplicação do IVA, tendo sido igualmente, actualizados os benefícios de isenção do IVA às indústrias de açúcar, óleos alimentares e sabões através do nº 13 do artigo 9 que previa a isenção do IVA nos seguintes termos:

- **Preço de venda aos consumidores**
  - i. Transmissões do Açúcar,
  - ii. Transmissões de Óleos alimentares e Sabões
  
- **Compra de Matéria-prima, Produtos Intermédios e equipamentos**
  - i. As aquisições de matérias-primas, produtos intermediários, peças, equipamentos, componentes, efectuadas pela indústria nacional de açúcar;
  - ii. As transmissões de bens a utilizar como matéria-prima na indústria de óleos e sabões, resultantes da actividade industrial de produção do óleo alimentar e sabões, realizadas pelas respectivas fábricas;
  - iii. As transmissões de bens a utilizar como matéria-prima na indústria de óleos e sabões, constantes da Pauta Aduaneira e discriminadas no Anexo II que é parte integrante do presente código;
  - iv. As transmissões de bens e as prestações de serviços efectuadas no âmbito da actividade agrícola de produção de cana-de-açúcar e destinados à indústria;

O CIVA de 2007 concedeu as isenções do IVA nas transmissões de bens e prestações de serviços nas matérias-primas de três indústrias: o açúcar, nos óleos alimentares e sabões até 31 de dezembro de 2010. Entretanto pela importância e necessidade de alavancar o sector industrial nacional este benefício foi mantido e renovado posteriormente através do artigo 1 da Lei 05/2020 de 29 de Maio com prazo até 31 de dezembro de 2020.

O objectivo principal da concessão deste benefício é o de promover a alavancagem deste sector até que o mesmo seja suficientemente competitivo na região e no país em particular e reduzir o impacto socioeconómico da COVID-19. Pese embora o incentivo tenha renovado em Maio último com seu fim previsto para o final deste semestre, consideramos que estamos ainda no processo de alavancagem da indústria nacional sem considerar que ainda não previsto o tempo de duração da pandemia que assola o mundo. Neste contexto, a prorrogação deste instrumento mostra-se crucial, uma vez que a retirada deste incentivo pode perigar todo um sector essencial para o desenvolvimento da nossa economia e privar a população de beneficiar de bens essenciais que compõem a cesta básica da população que é maioritariamente de baixa renda.

### III. IMPACTO ECONÓMICO DA APLICAÇÃO DO IVA NAS TRANSMISSÕES DO AÇÚCAR, ÓLEOS ALIMENTARES E SABÕES

#### a. Impacto na Procura, no Custo da Matéria-prima dos produtos e nas Indústrias Complementares

Em termos genéricos, o fim da isenção do IVA nas transmissões no açúcar, óleos e sabões no primeiro semestre deste ano (de Janeiro a Maio) traduziu-se na redução do volume médio de vendas em aproximadamente 33% e ao mesmo tempo verificou-se um aumento do custo da matéria-prima em 2% quando comparado com o mesmo período do ano passado conforme ilustra o gráfico 1.

Num cenário em que o custo da matéria-prima aumenta e ao mesmo tempo verifica-se uma redução na procura deste tipo de produtos, embora a lei reconheça a necessidade do reembolso do IVA neste caso, por causa da demora na tramitação da sua reposição (não observância do período legalmente estabelecido), existe um risco que empresas de fecharem visto que incorrem a curtíssimo prazo, custos que resultam em défice temporário de tesouraria para fazer frente as necessidades correntes.

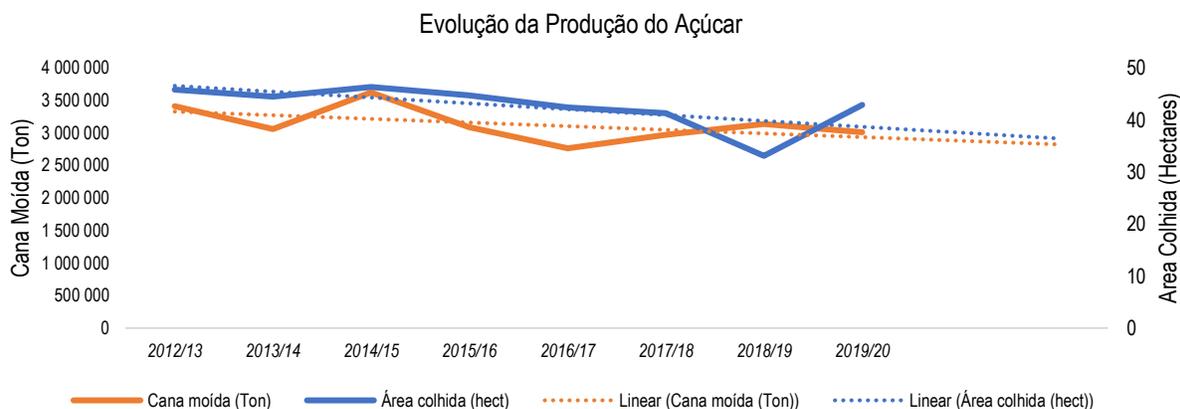
**Gráfico 1:** Análise comparativa do custo da matéria-prima e volume de vendas com e sem IVA (Jan-Mai de 2019 e 2020)



Fonte: Compilado na base dos inquéritos as empresas do sector (CTA, 2020)

Assim, considerando a permanência deste cenário em virtude do fim da isenção a 31 de Dezembro próximo, as empresas de produção de açúcar, óleos e sabões estarão numa posição de se verem obrigadas a rever os seus planos de produção conforme pode se verificar na tendência do plano de produção das indústrias do açúcar (gráfico 1) o que irá influenciar igualmente as indústrias complementares que fornecem bens e prestam serviços às indústrias de óleos e sabões, sendo os casos das indústrias de embalagens plásticas, distribuidores de electricidade, gás e água e nos prestadores dos serviços de transporte, traduzindo-se num efeito em cadeia.

**Gráfico 2:** Evolução da Produção de açúcar



Fonte: APAMO (2020)

Em termos do impacto nas indústrias complementares, a tabela 1 mostra os gastos médios anuais nos nestes serviços nomeadamente (embalagens, utilidades públicas e transporte).

**Tabela 2:** Gastos da Indústria de Óleos e Sabões nas indústrias e serviços complementares

Indústrias/serviços complementares	Valor Gasto por ano (milhões de USD)
Embalagens	9.06
Utilidades Públicas (electricidade, gás e água)	4.12
Transporte	5.36
<b>Total</b>	<b>18.54</b>

Fonte: Estimativa baseada na informação de algumas empresas, (ao câmbio de 31.12.2019 Banco de Moçambique)

Considerando os pesos dos gastos acima mencionados no volume de negócios das quatro maiores empresas produtoras de óleos e sabões, estima-se que os seus gastos anuais com as indústrias e serviços complementares estão acima dos 18 milhões de dólares por ano. Perda significativa na competitividade da indústria de óleos e sabões e o seu consequente encerramento tem potencial para gerar perdas consideráveis nas indústrias de embalagens, distribuidores de electricidade, gás e água e nos operadores de transporte de carga.

## b. Impacto nos preços dos produtos e na competitividade da indústria

- **Impacto na Competitividade das Indústrias por via dos custos**

No que concerne, a Tabela 2 apresenta os custos de algumas matérias-primas importadas pelas indústrias de óleo e sabões.

**Tabela 3:** Custos de matérias-primas para a indústria de Óleos e Sabões com e sem IVA

Código do SH	Designação da Mercadoria	Custo de Importação sem Iva (USD)	Custo de Importação com IVA (USD)
1502.00.00	Gorduras de animais das espécies bovina, ovina ou caprina (Sebo) excepto 15.03	690	810
1507.10.00	Óleo em bruto de soja, mesmo desengomado (cru)	900	1055
1511.10.00	Óleo em bruto de Palma (cru)	780	913
1511.10.00	PFAD (para a industria de sabão)	740	865
1512.11.00	Óleo em bruto de girassol (cru)	920	1076

Fonte: Empresas do Sector (Valores de 2019)

De uma forma geral todos os produtos terão um aumento do seu custo de produção em cerca de 17%. Para produção de sabões, *as gorduras de animais das espécies bovina, ovina ou caprina (Sebo)*, esta isenção propicia a importação dessa matéria-prima a um custo de 690 dólares por tonelada, a mesma importada sem isenção do IVA passará a custar ao industrial cerca de 810 dólares por tonelada.

Para os óleos, o cenário é similar, o custo de *Óleo em bruto de soja, mesmo desengomado (cru)* e do *Óleo em bruto de girassol (cru)*, era de 900 e 920 dólares por tonelada respectivamente, entretanto sem a isenção passa para 1,055 e 1,047 dólares respectivamente.

Na Tabela 3 apresenta-se os preços e custos médios de produção dos três produtos num cenário com isenção do IVA e noutro cenário sem isenção do IVA.

**Tabela 4:** Preços no produtor e Custos Médios de Produção com e sem IVA

Produto	Com isenção do IVA na transmissão		Sem isenção do IVA na transmissão	
	Custo Médio de Produção	Preço Médio no produtor	Custo Médio de Produção	Preço Médio no produtor
Óleo de Soja	70.80	87.50	95.00	102.4
Óleo de Palma	48.93	57.50	64.00	67.3
Sabão (Mt/Kg)	40.00	46.00	47.00	53.8
Açúcar castanho (Mt/Kg)	46.02	54.90	53.02	81.3

Fonte: Empresas do Sector

No geral observa-se que a não renovação da isenção do IVA aumenta os custos de produção para níveis muito acima do preço médio no produtor, deixando as empresas numa situação bastante complicada com prejuízos avultados, numa situação em que os mecanismos de dedução e reembolso do IVA ainda são incipientes, afectando sobremaneira a tesouraria destas empresas.

- **Impacto na Competitividade das Indústrias por via dos preços no consumidor**

Fazendo uma análise da variação dos preços em virtude do fim da isenção do IVA, a Tabela 4 mostra que quando comparados os preços dos produtos produzidos internamente e os importados nota-se que o preço do açúcar no mercado interno passa dos actuais 59.40Mt/Kg para 69.50Mt/kg, isto é, o preço do açúcar nacional passa de um cenário em que é 8.5% mais barato para cerca de 15.8% mais caro que o açúcar importado vendido no mercado nacional.

Tabela 5: Preços dos produtos nacionais e importados

Produto	Origem	Preço Médio com isenção do IVA	Diferencial	Preço Médio sem a isenção do IVA	Diferencial	Perda de competitividade por via do preço
			entre os preços dos produtos nacionais e importados com isenção do IVA		entre os preços dos produtos nacionais e importados sem isenção do IVA	
Óleo de Soja	Nacional	87.50	-40.6%	110.58	-24.9%	15.7%
	Importado	147.34		147.34		
Óleo de Palma	Nacional	57.5	ND	57.5	ND	
	Importado					
Sabão (Mt/Kg)	Nacional	46	ND	46	ND	
	Importado					
Açúcar castanho (Mt/Kg)	Nacional	54.9	-8.5%	69.5	15.8%	24.3%
	Importado	60		60		

Fonte: Empresas do Sector, <sup>1</sup>SIMA, INFOCOM

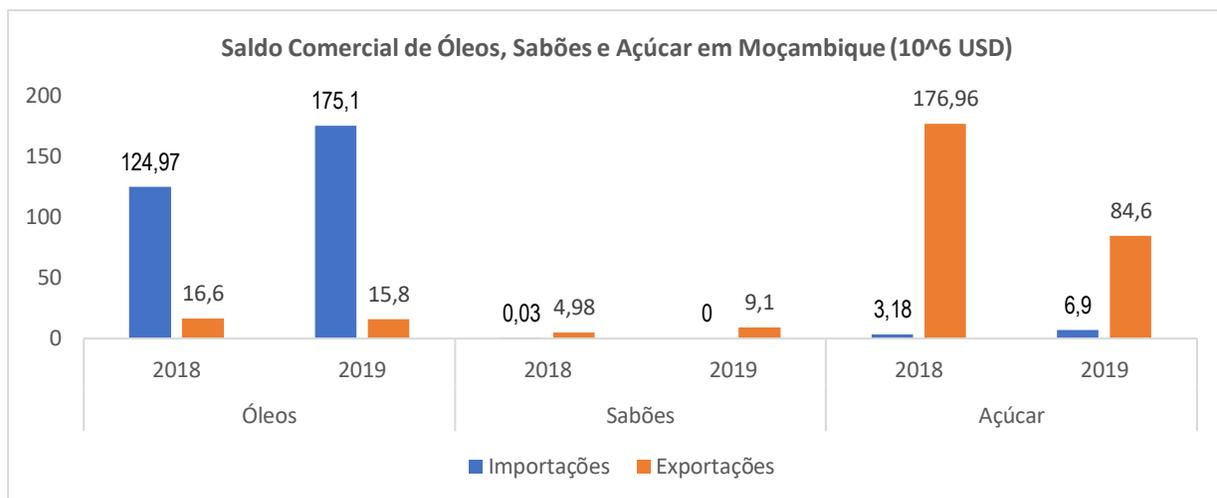
O óleo de soja continua sendo o mais barato que o importado, mas este abarca apenas 35% da produção interna, uma vez que 65% do óleo produzido internamente é o de palma, que não dispomos do preço do óleo importado. O preço doméstico aproxima-se ao preço do óleo importado, reduzindo sobremaneira a competitividade do óleo doméstico por via de preços, num cenário em que qualquer oscilação no sentido descendente do preço do óleo importado no mercado internacional poderá levar a substituição do óleo doméstico pelo importado em resultado de preços muito mais baixos.

Se nenhuma medida for tomada antecipadamente para alterar este cenário o açúcar nacional perderá mercado tanto a nível doméstico assim como internacional, como consequência, o volume de vendas mais uma vez vai reduzir, o que pode levar a revisão dos planos de produção das açucareiras que se traduz num risco de redução de trabalhadores, redução das áreas de produção, redução da capacidade de investimento e intervenção social.

- **Impacto na Competitividade das Indústrias Por via do Saldo Comercial**

O Gráfico 2 mostra que Moçambique importa grandes quantidades de Óleos e Sabões, tendo registado uma tendência de aumento do volume de importações em 2018 e 2019. Por outro, registou-se uma redução da contribuição da produção local no consumo interno e aumento da contribuição dos produtos importados.

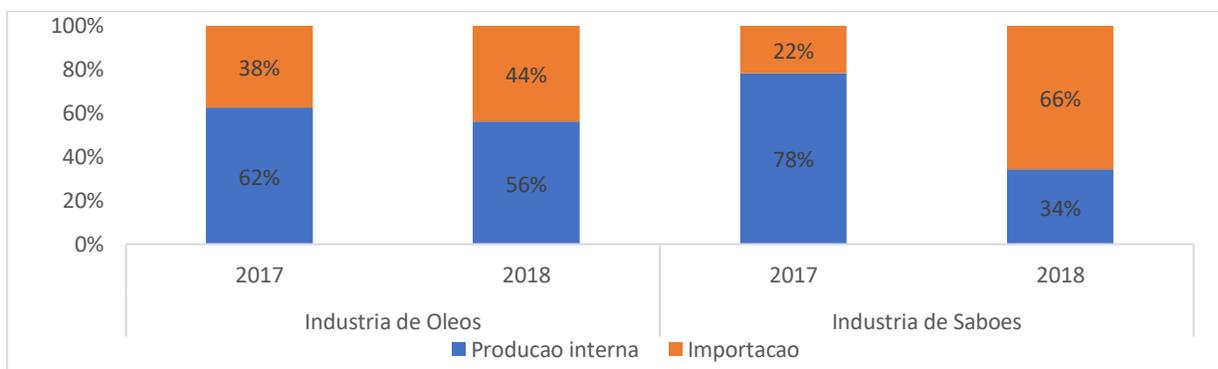
**Gráfico 3: Comércio Externo de 2018 e 2019**



Fonte: BM, Estatísticas do Comércio Externo 2019.

Durante o período da vigência da isenção do IVA nas transmissões de açúcar, óleos e sabões, os produtos importados da África do Sul já representavam uma porção muito grande nos produtos disponíveis no mercado local (Gráfico 3).

**Gráfico 4: Consumo Interno de Óleos e Sabões**



Fonte: INE (Estatísticas Industriais 2017, 2018 e Estatísticas do Comércio Externo 2018)

Neste contexto, o aumento dos preços dos produtos produzidos localmente devido a inclusão do IVA tornará as indústrias locais menos competitivas. Aliado a isto, está o facto de os produtos importados da SADC estarem isentos de direitos aduaneiros<sup>9</sup>. Consequentemente o volume de vendas das indústrias locais reduzirá

<sup>9</sup> Pauta Aduaneira, Secção 4, capítulo 17, Posição Pautal 17.01.

significativamente, enquanto a importação dos países da SADC principalmente da África do Sul aumentará o que pode levar ao encerramento do parque industrial nacional de sabões e óleos.

Nesta relação com a África do Sul, Moçambique importa mais do que exporta, posicionando-se em primeiro lugar tanto a nível internacional como a nível da SADC proporcionando aos consumidores nacionais uma vastíssima possibilidade de escolha dos produtos da produção diversificada Sul-africana.

Neste prisma, olhando para a indústria de óleo alimentar e sabões, esta tem enfrentado um grande desafio em virtude da entrada massiva de produtos similares principalmente a partir da África do Sul. Em 2017 verificou-se uma produção interna de óleos de cerca de 133 milhões de dólares, tendo aumentando para cerca de 159 milhões de dólares em 2018 que corresponde a um incremento de aproximadamente 20%. Por outro lado, as importações de óleos e sabões em 2017 foram de cerca de 80 milhões de dólares em 2018 aumentando para 125 milhões, o que significa um aumento de 56%. Portanto, pode-se verificar que as importações ocuparam 38% da fatia de mercado nacional e em 2018 passaram para 44%, o que configura uma crescente perda de mercado aos produtores nacionais uma vez que estes não conseguem competir com a indústria sul-africana que para além de ser a uma indústria subsidiada, tem uma produção em escala que lhe permite colocar seu produto no mercado a preços competitivos.

Considerando o benefício de exportar com os privilégios da SADC, sem pagar os direitos aduaneiros configura um enorme desafio perante as indústrias moçambicanas que beneficiam de tão poucos benefícios a nível nacional o que as torna incapazes de investir na modernização necessária facto que é agravado pelas taxas de juro elevadas no mercado que dificulta o acesso ao financiamento adequado, situando-se actualmente entre os 22% e 23%.

Neste sentido, a integração na SADC traz enormes desafios à indústria moçambicana, por ela ser pouco diversificada e pouco competitiva fazendo com que a sua interação com a vizinha África do Sul desafie as possibilidades de desenvolvimento. Portanto, no momento, olhando pelo protocolo comercial da SADC, a única vantagem competitiva de que as indústrias nacionais dispõem perante os parceiros comerciais é a isenção do IVA nas transmissões, e a sua não renovação irá perigar a competitividade das mesmas no mercado nacional e regional.

#### **IV. IMPACTO SOCIAL DA APLICAÇÃO DO IVA NAS TRANSMISSÕES DO AÇÚCAR, ÓLEOS E SABÕES**

O impacto social da aplicação do IVA nas transmissões do açúcar, óleos e sabões pode ser visto em 2 prismas, nomeadamente, (i) o encarecimento de bens básicos e os seus efeitos no nível geral de preços e no bem-estar das camadas mais desfavorecidas e (ii) os postos de trabalho em risco face a uma queda na demanda destes produtos.

### a. Impacto da Aplicação do IVA no Açúcar, Óleos alimentares e Sabões no Custo da Cesta Básica e na Inflação

O açúcar, óleos alimentares e sabão constituem produtos de primeira necessidade que integram a Cesta Básica das famílias moçambicanas<sup>10</sup>. A OIT estima que actualmente a cesta básica por pessoa custa 5.864 meticaís, sendo que para a média das famílias moçambicanas que são constituídas por cinco membros o custo mensal é de 19.634 meticaís. O incremento em 17% nos preços do açúcar, óleo e sabão derivado da aplicação do IVA irá incrementar o custo da cesta básica e num contexto de baixo poder de compra que caracteriza o País, em que as famílias sobrevivem com menos de 2 dólares americanos por dia, o bem-estar das famílias mais desfavorecidas será significativamente afectado.

Segundo SETSAN (2013) a cesta básica alimentar definida pelo Ministério da Saúde (MISAU) tem a seguinte composição por pessoa por mês:

**Tabela 6: Cesta Básica Alimentar do MISAU**

<b>Produto</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Quantidade</b>
Arroz	Quilograma	3
Farinha de Milho	Quilograma	9.1
Feijão Seco	Quilograma	2
Amendoim	Quilograma	0.5
Peixe Seco	Quilograma	3.3
Óleo	Litro	0.5
Açúcar	Quilograma	1.2
Sal	Quilograma	1
Vegetais	Quilograma	3.4
Frutas da época	Quilograma	3.6

Fonte: SETSAN, 2013

Tomando como base os preços do SIMA e do MIC, INFOCOM, referentes a última semana de Dezembro de 2019 o custo da cesta alimentar do MISAU por pessoa é estimado em 3,469.39 Meticaís por mês conforme a Tabela 6.

<sup>10</sup> Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM-Central Sindical)

**Tabela 7:** Custo da cesta básica alimentar e o impacto do fim da isenção do IVA sobre o Óleo

<b>Produto</b>	<b>Quantidades (A)</b>	<b>Preço Unit (B)</b>	<b>Custo (AxB)</b>	<b>Preço Unit c/ IVA no açúcar e óleo (C)</b>	<b>Custo com IVA (AxC)</b>	<b>Peso (%)</b>
Arroz	3	47.24	141.72	47.24	141.72	4.1%
Farinha	9.1	45.3	412.23	45.3	412.23	11.8%
Feijão seco	2	94.19	188.38	94.19	188.38	5.4%
Amendoim	0.5	109.11	54.56	109.11	54.56	1.6%
Peixe seco	3.3	225	742.5	225	742.5	21.3%
Óleo	0.5	70.00	35	81.19	40.59	1.2%
Açúcar	1.2	60.00	72	70.2	84.24	2.4%
Sal	1	15	15	15	15	0.4%
Vegetais	3.4	320	1088	320	1088	31.2%
Frutas da época	3.6	200	720	200	720	20.6%
<b>Total</b>			<b>3469.39</b>		<b>3487.22</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: MISAU, MIC, SIMA

Como se pode depreender da tabela 6, quando acrescido o IVA de 17% no óleo e açúcar o custo da cesta alimentar aumenta em 0.5%. Os custos do óleo e açúcar constituem cerca de 3.6% do custo total da cesta básica. Mas se considerarmos que nas famílias rurais que constituem a maioria da população moçambicana, as componentes de vegetais e frutas da época são muitas vezes provenientes da actividade agrícola e a sua compra é preferida a favor de outros bens manufacturados, o peso do óleo e açúcar passa para cerca de 7,4% do custo da cesta básica (excluindo vegetais e frutas da época).

O incremento do custo da cesta alimentar reflecte-se no Índice de Preços no Consumidor (IPC) na divisão de produtos alimentares e bebidas não alcoólicas. Pese embora o peso relativamente baixo do óleo e açúcar na cesta básica, quando considerado o ponderador que denota o peso significativo dos produtos alimentares no IPC, o impacto da aplicação do IVA nesses bens, e incluindo nos sabões é notável na inflação.

Dados históricos da contribuição dos produtos na trajectória do IPC mostram que em 2019, período em que ainda estava a vigorar a isenção do IVA sobre o Açúcar, óleos e sabões, estes produtos apresentaram uma contribuição negativa sobre a variação mensal do IPC.

**Tabela 8:** Contribuição do Açúcar, Óleos e Sabões no IPC Mensal

Mês/Prod.	Contribuição mensal					
	IPC 2019			IPC 2020		
	Açúcar	Óleo	Sabão	Açúcar	Óleo	Sabão
Jan.	-0.2		-0.02		0.04	
Fev.		-0.01	-0.02	0.02	0.06	0.01
Mar.	-0.06	-0.03	-0.03		0.05	
Abril.	-0.03		-0.03	0.04	0.08	
Mai.				0.08	0.05	
Jun.				0.061	-0.015	
Jul.				-0.04	-0.04	
Ago.	-0.05	-0.03	-0.06			

Efeito da prorrogação da Isenção do IVA no Açúcar, Óleos e Sabões nos preços dos respectivos bens.

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

No entanto, entre Janeiro a Maio de 2020 (período sem o incentivo fiscal) todos produtos apresentaram uma contribuição positiva com valores a atingirem 0.08, o que significa que os mesmos tiveram uma adicional pressão inflacionária. Entretanto, este cenário reverteu-se com a renovação deste incentivo fiscal a partir do mês do Junho, visto que tanto o açúcar nacional assim como óleo, ambos voltaram a apresentar uma tendência negativa na contribuição do IPC, cenário este que se espera que vigore até ao final do ano.

#### b. Impacto da Aplicação do IVA no Açúcar, Óleos alimentares e Sabões no Emprego

A não renovação da isenção do IVA nas transmissões do Açúcar, Óleos e Sabões poderá ter efeitos perniciosos sobre o emprego nestas indústrias, principalmente nas indústrias de óleos e sabões. Com aplicação do IVA a 17% nos óleos e sabões a partir de 01 de Janeiro de 2020 as empresas viram a procura desses produtos a cair drasticamente, facto que caso persista irá obrigar os industriais a reduzirem a massa laboral. O impacto no emprego está estimado em 915 postos de trabalho a serem perdidos em cerca de 4 indústrias de óleos e sabões.

**Tabela 9:** Impacto da retirada da isenção do IVA sobre o efectivo das empresas

Produtos	Número de Trabalhadores		
	Com IVA	Sem IVA	Diferença
Óleo nacional e Sabão	1,858	943	-915
Açúcar castanho nacional	20,495	17,417	-3,078

Fonte: Empresas do Sector

Se for considerado que o mesmo ocorra nas restantes indústrias de óleos e sabões o número de postos de trabalho perdido poderá aproximar-se de 2000. O Sector do açúcar prevê um impacto ainda maior de cerca de 3,078 postos de trabalho em risco caso a isenção do IVA não seja prorrogada por um período considerável.

Considerando um cenário em que as indústrias reduzem o seu efectivo laboral conforme ilustrado na Tabela 8, a perda destes postos de emprego irá afectar aproximadamente 20 mil pessoas, se tomarmos em consideração que cada trabalhador é chefe de agregado familiar, e um agregado familiar é composto por 5 membros.

### **c. Impacto da Aplicação do IVA no Açúcar, Óleos Alimentares e Sabões na Nutrição, Saúde e Desenvolvimento Rural**

- ***Impacto na Nutrição e Saúde***

As indústrias nacionais de Açúcar e óleos são abrangidas pelo Programa Nacional de Fortificação de Alimentos através do qual estes produtos são fortificados com vitaminas A e D para melhorar a nutrição da população e reduzir os índices de desnutrição crónica no país e melhora no estado de saúde da população com a prevenção de doenças causadas pela deficiência dessas vitaminas, pois os alimentos que são fontes destas vitaminas não são acessíveis à população devido ao seu poder aquisitivo muito baixo.

A título de exemplo, segundo o SETSAN (Sumário da Situação de Insegurança Alimentar Aguda e Desnutrição Aguda de Moçambique – 2019/20), no nosso país foram identificadas 1,6 milhões pessoas em situação de insegurança alimentar aguda necessitando de assistência humanitária no período de Abril a Setembro de 2019 e projectou-se para perto de 2 milhões de pessoas que poderiam estar em insegurança alimentar aguda no período de Outubro de 2019 a Fevereiro de 2020, sendo que mais 67 mil crianças necessitam de tratamento para desnutrição. Esses dados fazem com que Moçambique tenha uma das mais elevadas taxas de desnutrição infantil no mundo, com mais de 40% das crianças a sofrerem de desnutrição crónica e 69% das crianças menores de 5 anos com deficiência de Vitamina A, quadro que com certeza foi agravado com a eclosão do COVID-19 ao longo do ano. Além de ter graves consequências à saúde, prejudica o crescimento e desenvolvimento cerebral das crianças, o que resulta em uma população onde a sua maioria terá irreversivelmente muito baixa capacidade cognitiva e consequentemente baixa capacidade produtiva em todos os aspectos, durante toda a vida adulta.

A aplicação do IVA a 17% reduz a procura destes produtos internamente, redireccionando a procura para bens importados que se tornam mais baratos. No entanto, o produto importado não contém essa componente de fortificação, facto que irá reduzir o impacto da actual estratégia de fortificação de alimentos.

A nível dos sabões são um bem básico e essencial para a higiene pessoal. No contexto actual de expansão de infecções de várias doenças endémicas é ainda crucial garantir o nível básico de higiene das pessoas para prevenir as doenças diarreicas como a cólera, bem como as viroses e gripes. As restrições no acesso ao sabão que poderão resultar do seu encarecimento devido a aplicação do IVA podem comprometer a saúde pública pelos efeitos anteriormente referidos.

- ***Impacto no Desenvolvimento Rural***

Sob o ponto de vista de desenvolvimento rural, as indústrias de Açúcar e óleo usam matéria-prima nacional para a produção destes produtos. O uso da matéria-prima nacional tem contribuído para o desenvolvimento da agricultura através das actividades de fomento de culturas como a cana-de-açúcar, milho, soja, girassol, copra que são usados para a produção do Açúcar e óleos, bem como a provisão de mercados seguros para estes produtos através da aquisição da produção de familiar e dos excedentes nos casos do milho, girassol, soja e copra, o que resulta em geração de rendimento para os produtores rurais.

Para além, do apoio no processo produtivo através da provisão de insumos melhorados as indústrias de Açúcar e óleos tem realizado investimentos consideráveis na sua responsabilidade social que se consubstancia na reabilitação de vias de acesso (estradas e pontes), construção de Escolas e sua manutenção, construção de Hospitais, Abertura de Furos de Água e Apoio a programas de combate de doenças endémicas.

As açucareiras investiram em responsabilidade social nos últimos 6 anos um montante que ascende os 339 milhões de meticais. De referir que a Companhia de Sena, por sinal, a que possui os maiores custos de produção entre as indústrias do açúcar, investe cerca de 89% dos seus gastos em responsabilidade social na reabilitação de estradas anualmente ligando os postos administrativos mais recônditos com a sede distrital.

#### **d. Impacto da Aplicação do IVA no Açúcar, Óleos Alimentares e Sabões nos Programas de Acção Social**

Os programas de apoio aos grupos carenciados e vulneráveis implementados pelas ONG estão a ser afectadas uma vez que o açúcar e o óleo alimentar são produtos que integram a cesta básica que é disponibilizada a este grupo alvo. A título de exemplo cerca de 16 mil famílias carenciadas estão em risco de perder apoio de uma ONG que tem prestado assistência as mesmas. A referida ONG orçamentou em 2019 que o valor do apoio por família é de 32 dólares americanos, numa perspectiva em que o Açúcar e óleo estavam isentos do IVA. Contudo, a factura actualizada em 2020 excede os 32 dólares americanos por família devido a inclusão dos 17% sobre o custo do óleo alimentar e do açúcar. Como consequência, esta ONG pondera cancelar este programa social uma vez que não o permite atingir o número de beneficiários, anteriormente projectado.

Igualmente, o incremento do IVA a 17% no açúcar, óleos e sabões irá influenciar os custos dos *kits* ofertados às pessoas abrangidas pelos programas de acção social do Instituto Nacional de Acção Social, o que pode demandar recursos adicionais do Orçamento Geral do Estado.

### **V. ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO DA NÃO PRORROGAÇÃO DA ISENÇÃO DO IVA NO AÇÚCAR, ÓLEOS E SABÕES**

Conforme referido anteriormente, a não prorrogação desta isenção tem um efeito duplo ou em duas direcções. Por um lado, representa um custo para as empresas uma vez que resulta na queda das vendas e aumento dos custos de produção. Mas por outro lado, representa um benefício para o estado, visto que este poderá colectar uma receita adicional (correspondente ao IVA) que perderia com a prorrogação da isenção. Portanto, diante deste aparente *trade-off*, conforme sugerem os postulados dos teoremas microeconómicos, deve-se encontrar uma solução “socialmente” favorável conjugando as duas facetas através de uma análise custo benefício.

Neste âmbito, esta secção apresenta a análise custo benefício para o caso vertente, privilegiando uma perspectiva quantitativa assente na comparação entre o custo social e o benefício social da não prorrogação da isenção do IVA nas transmissões de Açúcar, Óleos e Sabões.

**Tabela 10:** Relação custo-benefício da não prorrogação da isenção do IVA nas transmissões do Açúcar, Óleos e Sabões (valores médios de uma empresa típica destes sectores)

Custo social		Benefício Social		Rácio Custo-Benefício
Descrição	Valor (MT/Un)	Descrição	Valor (MT/Un)	
Redução de vendas das empresas	19.91 <sup>11</sup>	Receita do estado (IVA)	13.06 <sup>12</sup>	<b>2.58</b>
Aumento dos custos de produção	13.35 <sup>13</sup>			
Redução do emprego	0.45 <sup>14</sup>			
Total	33.71	Total	13.06	

Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados colectados nas empresas

Conforme ilustra a Tabela 9, a não prorrogação desta isenção tem como custo social o somatório do impacto nas empresas (redução de vendas e aumento dos custos de produção) e na sociedade através do impacto no emprego. Este custo totaliza cerca de 33.71MTs por unidade produzida, o que significa que num cenário sem a isenção do IVA, para cada unidade produzida, a sociedade e a economia perdem 33.71MTs.

Por outro lado, nota-se que a não prorrogação da isenção tem como benefício social somente o aumento da receita do estado em 13.06MTs por unidade produzida de Açúcar, Óleos e Sabões, o que significa que, num cenário sem a isenção do IVA nas transmissões destes produtos, o estado poderá obter uma receita adicional de 13.06MTs por unidade produzida. Aqui pressupõe-se que este benefício pecuniário poderá ser convertido em despesa pública que irá, em última instância, concorrer para o bem estar económico e social.

Portanto, fazendo a relação custo-benefício, considerando estas duas facetas (custo social e benefício social), nota-se que o custo supera o benefício em cerca de 150%, sendo que o rácio custo benefício, estima-se em 2.58. Este resultado demonstra que, com a não renovação da isenção, para cada 1MT ganho em receita do estado, a economia e a sociedade perdem 2.58MT por unidade produzida de Açúcar, Óleos e Sabões, o que sugere que o custo da não prorrogação desta isenção é consideravelmente maior que o benefício. Destarte, infere-se que, numa perspectiva social, sem a prorrogação da isenção, perde-se mais do que se ganha, pelo que, afigura-se urgente a prorrogação desta isenção, tendo em conta a sua preponderância e seu impacto na economia e no bem estar da sociedade moçambicana.

<sup>11</sup> Este valor representa a diferença entre a receita por unidade produzida de Açúcar, Óleos e Sabões no cenário com e sem a isenção do IVA.

<sup>12</sup> O valor do IVA é calculado como 17% da receita unitária obtida num cenário sem a isenção do IVA nas transmissões de Açúcar, Óleos e Sabões.

<sup>13</sup> Este valor representa a diferença entre o custo por unidade produzida de Açúcar, Óleos e Sabões no cenário com e sem a isenção do IVA.

<sup>14</sup> O impacto no emprego tem em conta a redução da massa laboral que irá resultar da não prorrogação da isenção, e é calculado como o custo médio da mão de obra por unidade produzida por uma empresa típica do sector do Açúcar, Óleos e Sabões. A premissa básica é de que com a redução da mão de obra, o rendimento dos trabalhadores dispensados cai para zero, representando deste modo um custo social decorrente da incapacidade destes em adquirir bens e serviços.

## VI. POSICIONAMENTO DO SECTOR PRIVADO

Desde a aprovação do CIVA através do Decreto n.º 51/98, de 29 de Setembro, o sector industrial nacional tem beneficiado de uma atenção especial no que tange a aplicação destes impostos logrado na comunicação respeitante a introdução de alterações na Pauta Aduaneira em vigor isentando de direitos aduaneiros as posições pautais referentes a matéria-prima quando esta fosse destinada a actividade industrial de produção de óleo alimentar e sabões, e posteriormente do IVA as matérias-primas para o mesmo fim. A isenção foi actualizada pela última vez através da Lei 05/2020 de 29 de Maio com validade até 31 de Dezembro de 2020.

Os incentivos fiscais e aduaneiros são estímulos complementares a serem implementados de forma selectiva durante a vigência do Plano Estratégico Industrial (2016-2025) com os seguintes objectivos:

- Protecção da indústria nacional através da redução da competição dos produtos importados e promoção da produção interna;
- Atrair investimentos para províncias com baixo nível de industrialização;
- Promover a formação acelerada de técnicos; e
- Assegurar a disponibilidade de recursos financeiros das empresas industriais e seu investimento no aumento da produção.

Por outro lado, Moçambique iniciou o processo de desarmamento tarifário no quadro da SADC em 2008, o que impulsionou uma maior integração entre as economias dos países membros da SADC. Na esfera da SADC, Moçambique comercializa apenas com África do Sul e em pequena magnitude com Malawi, Zimbábue e Suazilândia. Nesta relação com a África do Sul Moçambique importa mais do que exporta, proporcionando aos consumidores nacionais uma vastíssima possibilidade de escolha dos produtos da produção diversificada Sul-africana.

Olhando para a indústria de óleo alimentar e sabões tem enfrentando um grande desafio em virtude da entrada massiva de produtos similares principalmente a partir do maior parceiro comercial na região, a África do Sul. Nos últimos anos as importações mostram tendência a aumentar ocupando cada vês mais uma fatia maior do mercado nacional, o que configura uma crescente perda de mercado aos produtores nacionais uma vez que estes não conseguem competir com a indústria sul-africana que para além de ter a uma indústria subsidiada, tem uma produção em escala que lhe permite colocar seu produto no mercado a preços competitivos.

O aumento dos preços dos produtos produzidos localmente devido a inclusão do IVA tornará as indústrias locais menos competitivas, tendo em conta que os produtos importados da SADC estão isentos de direitos aduaneiros. Consequentemente o volume de vendas das indústrias locais reduzirá significativamente, enquanto que a importação dos países da SADC principalmente da Africa do Sul aumentara o que pode levar ao encerramento do parque industrial nacional de sabões e óleos.

Actualmente o fim da isenção do IVA nas transmissões de Açúcar, óleos e sabões tem-se traduzido na redução da procura destes produtos o que se reflectiu na redução das vendas em mais de 30% nos meses de Janeiro a Maio de 2020 em comparação com o mesmo período de 2019. Se verificar a redução no volume de vendas de forma persistente, as empresas de produção de óleos e sabões serão obrigadas a rever os seus planos de produção o que irá afectar igualmente as indústrias complementares que fornecem bens e prestam serviços as indústrias de óleos e sabões, sendo os casos das indústrias de embalagens plásticas, distribuidores de electricidade, gás e água e nos prestadores dos serviços de transporte, traduzindo-se num efeito em cadeia.

A aplicação do IVA nas transmissões do açúcar, óleos e sabões provocará o encarecimento de bens básicos e os seus efeitos no nível geral de preços e no bem-estar das camadas mais desfavorecidas e a perda de postos de trabalho face a uma queda na demanda dos produtos. O custo da cesta básica das famílias moçambicanas irá incrementar e num contexto de baixo poder de compra que caracteriza o País, em que as famílias sobrevivem com menos de 2 dólares americanos por dia, o bem-estar das famílias mais desfavorecidas serão significativamente afectadas.

A não renovação da isenção do IVA nas transmissões do açúcar, óleos e sabões também tem efeitos sobre o emprego nestas indústrias, principalmente nas indústrias de óleos e sabões e estima-se que em média cerca de 2000 postos de trabalho poderão ser perdidos e se for considerado que o mesmo ocorra nas restantes indústrias de óleos e sabões e açúcar, este cenário pode afectar cerca de 10000 pessoas.

Os índices de desnutrição crónica no País serão afectados devido a redução do consumo de alimentos fortificados com vitaminas A e D, pois, a procura dos produtos produzidos localmente está sendo redireccionada para bens importados que são mais baratos e não contém a componente de fortificação.

Sob o ponto de vista de desenvolvimento rural, a renda das famílias rurais será afectada de forma negativa devido a redução da procura de matéria-prima nacional, o que afectará os programas de fomento de culturas de cana-de-açúcar, milho, soja, girassol, copra que são usados para a produção do Açúcar e óleos, bem como a provisão de mercados seguros para estes produtos através da aquisição da produção familiar e dos excedentes nos casos do milho, girassol, soja e copra, o que resulta em geração de rendimento para os produtores rurais.

Igualmente, a introdução do IVA no açúcar, óleos e sabões irá influenciar os custos dos *kits* ofertados às pessoas abrangidas pelos programas de acção social do Instituto Nacional de Acção Social, o que pode demandar recursos adicionais do Orçamento Geral do Estado e a assistência as camadas desfavorecidas e vítimas das calamidades naturais.

Olhando para análise custo benefício, este revela que o Estado ao isentar o IVA nas transmissões de açúcar, óleos e sabões arrecada mais receita dos outros impostos comparativamente a receita proveniente do IVA. Nesta perspectiva, num cenário em que as indústrias nacionais mostram-se não ser competitivas devido ao impacto que o IVA tem no preço e consequentemente no volume de vendas inclusive no custo da matéria da prima, o custo de não abdicar do IVA em termos de receita é maior comparativamente aos outros impostos uma vez que estes representam uma perda potencial devido ao encerramento de algumas fábricas.

Diante dos argumentos apresentados o Sector Privado é da opinião que:

- Seja prorrogada a isenção do IVA nas transmissões de bens e prestação de serviços do açúcar, matérias-primas, produtos intermédios, peças, equipamentos e componentes para a indústria nacional do açúcar, bem como as transmissões de óleos alimentares e sabões, incluindo bens alimentares resultantes da actividade industrial de produção de óleo alimentar e de sabões, realizadas pelas respectivas fábricas por um período que coincida com a implementação do Plano Quinquenal do Governo (PQG) da presente legislatura. A isenção do IVA nestas indústrias contribui para a produção e disponibilização massiva e acessível destes produtos essenciais para a população, concorrendo para o alcance dos objectivos preconizados na Política e Estratégia Industrial e no PQG 2020-2024.

# Parecer do Sector Privado Atinente a Proposta de Regulamento sobre o Banimento do Saco Plástico

## **Contextualizacao**

O Regulamento do Banimento do Saco Plástico estabelece normas e procedimentos referentes à gestão e controlo do saco de plástico, no que respeita à sua produção, importação, comercialização e uso, com vista a reduzir os impactos negativos na saúde humana e no ambiente em geral, sendo aplicável a todas entidades públicas e privadas, pessoas singulares e colectivas, com efeito, nos termos do presente regulamento é proibida a produção, importação, comercialização, a retalho ou a grosso, do saco plástico e a distribuição gratuita do mesmo em todos os locais onde se exerça a actividade comercial.

Ao abrigo do decreto 16/2015, o governo moçambicano estabelece normas e procedimentos referentes a produção, importação, comercialização e uso de saco plástico para reduzir os impactos negativos na saúde humana, infra-estruturas, biodiversidade e no meio ambiente em geral. Nos termos do regulamento, o saco plástico a ser produzido, importado e comercializado tanto a retalho quanto a grosso, deve ser de espessura superior a 30 micrómetros.

## **Comentários Gerais**

Pode se verificar nesta proposta o esforço do governo em estar em consonância com o sétimo Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que na lista das suas metas preconiza a redução, até 2030, da perda de biodiversidade e alcançar uma diminuição significativa da taxa de perda.

Sobre o regulamento consideramos ser de extrema importância, a nível nacional, a minimização do uso de plástico, tal como se tem vindo a observar um pouco por todo o mundo. A medida proposta ajudará a desenvolver uma maior consciência sobre os custos do plástico sobre o rendimento do cidadão, gastos na sua compra, assim como despertar a sua consciência em relação aos vários perigos que o mesmo coloca.

No entanto, Ministério mencionou em sua proposta que existe um estudo para o impacto ambiental das sacolas plásticas realizado por uma organização chamada “Repensar” em 2019. No entanto, deve haver outro estudo ambiental para potenciais materiais alternativos que possam garantir a longo prazo impacto positivo ao meio ambiente que garante a capacidade de reutilização e reciclagem a tal ponto que cobre todo o custo dos recursos consumidos para sua produção. Deve ter um impacto positivo no aquecimento global, pegada de carbono, desmatamento e conservação da água.

No documento não há nenhuma medida ou indicação de como será a transição, nem se quer se está a pensar um tempo de moratória desde a aprovação do documento até a implementação obrigatória do mesmo. É de salientar que estes tipos de medidas não podem ser implementados de um dia para outro. Portanto, o sector privado é do parecer que a proibição de sacolas plásticas deve ser um processo gradual e deve ser dado tempo suficiente aos produtores e ao público em geral para se adaptar aos materiais alternativos. Além disso, deve

haver produtores locais para esses materiais alternativos, que possam suportar de forma contínua e sustentável a demanda do mercado, sem depender totalmente das importações (dado que as importações afectam negativamente a nossa balança comercial e a nossa economia no seu todo).

Assim, o banimento de determinados produtos ou materiais, embora seja revestido de um simbolismo que chama a atenção para uma causa relevante, não parece ser a medida mais razoável a ser adoptada. Isso porque tal medida, além de extrema, concentra em um único item praticamente toda responsabilidade pela poluição e danos ambientais decorrentes da gestão ineficiente e destino inadequado de resíduos sólidos, assunto que precisa ser enfrentado com acções estruturantes e permanentes de educação e conscientização ambiental junto à população, desde o momento do consumo, passando pela responsabilidade pelo descarte adequado e com a devida remuneração dos serviços, que devem ser prestados de forma universalizada, contínua e com os equipamentos adequados. Razão pela qual, reiteramos que a transição deve ser realizada de forma gradual, pois em geral, tudo o que é feito de forma repentina e “radical” tem maiores efeitos negativos que positivos.

Não obstante, e pertinente analisar a diferença dos seguintes termos: Plástico oxibiodegradável, plástico biodegradável e bioplástico. O plástico oxibiodegradável é usado para definir apenas um processo no qual um material plástico não degradável é convertido ou transformado em material biodegradável pela simples adição de um aditivo à formulação sem alterar nenhum equipamento ou maquinaria de processamento. Em seguida, o material pode ser facilmente degradado em diferentes condições ambientais, como dentro e fora do solo, água e aterros sanitários. O tempo de degradação pode ser controlado de acordo com as especificações do produto final. Esse método é económico e garante a sustentabilidade de nossa indústria e empregos;

O Plástico biodegradável é um termo usado para definir material plástico que pode se degradar em uma condição atmosférica natural. Este material pode ser originado de plantas como certos bioplásticos ou formulado a partir de plástico não degradável, como plástico oxibiodegradável;

O Bioplástico é um termo usado para descrever a origem do material plástico das plantas. Pode ser plástico biodegradável ou não degradável. A partir das definições acima, é importante entender que o material plástico não precisa necessariamente vir da fonte da planta. Desde que o material seja degradável e / ou compostável, a fonte pode ser vegetal ou petróleo.

O problema foi claramente identificado que o material plástico está a afectar negativamente o meio ambiente devido à sua durabilidade. No entanto, a solução não é adequada. Durante décadas, o material plástico tem sido usado para trazer condições de higiene a vários itens alimentares e a muitos outros produtos que nenhum outro material pode competir. Por exemplo, sacos de papel produzidos a partir de material reciclado não podem ser higiénicos, a menos que haja uma camada interna de material plástico para proteger os alimentos. Em outras palavras, ainda estamos confiar em material plástico. Portanto, é necessário focar na redução ou eliminação do problema e não do material. *O mesmo que a malária em nosso país. É importante erradicar o vírus da malária e não os mosquitos; caso contrário, isso perturbará todo o ecossistema natural e, portanto, criará mais problemas à nossa existência.*

Posto isto, é nossa opinião, a espessura da sacola plástica não deve exceder 30 micrómetros porque, quanto mais espesso o material se tornar, levará mais tempo para biodegradar ou aumentará a carga plástica em nossos aterros, e saco de plástico a ser banido deve ser definido adequadamente como Saco de plástico não - degradável.

## **Comentários Específicos**

### **Sobre o objecto do regulamento: artigo 2**

Sugere-se a Inclusão dos impactos negativos a saúde humana, terra, recursos hídricos, infra-estruturas e meio ambiente em geral.

### **No que tange a proibições, alternativas e competências: artigo 4**

Seria relevante colocar-se a gramagem do plástico que vai poder ser usado, a espessura de 30 micrómetros é muito baixa, no mínimo deveria ser 50. No ponto 3, deveria ser mencionado que o uso desse plástico obriga aos usuários a responsabilidade de comercialização, reciclagem e retorno do plástico.

### **Sobre alternativas ao saco plástico: artigo 5**

**Ponto 1:** A aplicação deste regulamento, passa por uma massiva criação de capacidade nacional, por forma a viabilizar essa transição gradual e o uso de materiais alternativos. Neste sentido sugere-se que as indústrias nacionais produzam saco plástico com o material biodegradável, esta tecnologia para além de já ser de conhecimento e estar ao alcance das indústrias moçambicanas, esta seria uma forma de proteger o meio ambiente, as indústrias nacionais, e o emprego de milhares de pessoas ligadas a este mercado.

Portanto, os plásticos oxibiodegradáveis, ou bioplásticos levam em sua composição plantas como canade-açúcar, amido de mandioca, milho ou batata embora tem algum plástico na composição, lhes faz uma alternativa menos nociva pela sua rápida decomposição. Contudo reconhecendo que a solução ideal é optar por itens reutilizáveis ou materiais 100% compostáveis, que contenham apenas ingredientes de origem vegetal

A aplicação do ponto 1, passa por uma massiva criação de capacidade nacional, acordos com parceiros e mudança de perspectiva para a nova dinâmica de uso de materiais alternativos ao plástico. A certificação é outra área urgente particularmente para responder a demanda para o uso do plástico nas grandes cidades.

Este banimento deve ocorrer de forma gradual, período para informação, período para garantir alternativas de substituição no mercado. Portanto, primeiro devem aparecer as alternativas, que estas estejam a preços competitivos (face ao custo do plástico de hoje), e depois sim, que o Governo apoie aos produtores a serem certificados.

**Ponto 2:** Tem que ficar claro quais as especificações estabelecidas pela Norma Moçambicana (que norma é esta?) e estas não podem comprometer os valores importantes de conservação da biodiversidade.

**Ponto 3:** A obrigação de rotulação e descrição do produto deve ser extensiva ao revendedor.

### **Sobre as Competencias: artigo 6**

**Ponto 1A:** Para além de velar pelas normas na redação deste ponto deveria estar referido que o Ministério vai criar as normas e procedimentos ambientais sobre o banimento do plástico e sobre as alternativas. Torna-se importante também fiscalizar e acompanhar com mais cuidado a produção e o destino de seus materiais plásticos e embalagens, com a produção de inventários e documentos de acesso público.

Falta aqui um ponto sobre a necessidade de sensibilizar/educar a sociedade Moçambicana sobre esta nova dinâmica, programas de educação devem ser criados e facilitados pelo Ministério do ambiente junto dos seus parceiros.

**Ponto 1B:** Vale ressaltar as regras da disponibilidade de produtos em estabelecimentos comerciais, com legislações que versem sobre a não distribuição espontânea e voluntária; incentivo à colecta selectiva e à logística reversa, bem como realização de campanhas de educação ambiental entre os consumidores para o descarte correcto do plástico.

**Ponto 1D:** Ainda sobre o banimento de produtos plásticos, faz-se necessário pensar na eficácia desses movimentos, questionando a eficiência dos materiais alternativos e a capacidade de resposta do mercado para atender às novas demandas.

**Ponto 2:** Ministério de Indústria e Comércio deve também ser responsável por coordenar a comunicação das novas medidas com (produtores, vendedores e usuários).

### **Nas infracções e penalidades: artigo 7**

**Ponto 1:** Deve-se fazer referência que as multas são destinadas a entidades privadas, públicas, singulares ou colectivas. *Questão:* Uma empresa que adquire, produtos embalados na sua grande maioria com película plástica como serão tratados esses casos?

# Posicionamento do Sector Privado sobre a Taxa Ambiental sobre Embalagens (TAE)

## I. Comentários na Gerais

O sector privado saúda todos os esforços governamentais com vista a protecção do ambiente e salvaguarda da saúde pública, o objectivo é nobre e merece acarinamento, no entanto, as medidas para prevenção do meio ambiente não devem constituir um meio de estrangulamento da indústria nacional, muito menos um constrangimento para o empresariado nacional, pelo contrário, ao legislar-se nesta matéria deve-se levar a cabo intervenções graduais que estimulem os agentes económicos pautarem por condutas e práticas pró-ambiente; A proposta actual da TAE dá liberdade ao agente económico, pois não estabelece limites de poluição, o que subentende que independentemente dos níveis de poluição que os empresários possam emitir com a cobrança esta taxa o governo irá corrigir os prováveis danos ao ambiente. O espírito do legislador deve ser o de sensibilizar os produtores, importadores de embalagens a pautarem por boas práticas no âmbito das suas actividades. Não obstante, perante a actual conjuntura macroeconómica, em que entre outros, as empresas de tudo fazem para se refazerem dos abalos da crise económica dos últimos dois anos, cogitar sobre a introdução de mais uma taxa, é claramente empurrar as empresas a falência.

Neste contexto tecemos as seguintes contribuições e constatações a respeito desta deste regulamento:

## II. Comentários Especificos

**A incidência da taxa apenas ao sector formal** – O Regulamento prevê que a taxa ambiental de embalagens irá incidir apenas sobre os produtores e importadores de embalagens apenas do sector formal, porém esta medida tem um efeito sobre toda a economia porque todos os bens colocados no mercado vem dispostos numa embalagem, e o efeito final traduzir-se-á no aumento generalizado dos preços dos bens o que fará com que o Sector Formal perca para a concorrência interna e externa. Não obstante não seria uma medida justa, porque o sector informal é expressivo na economia, representado cerca de 40% da actividade económica. Desta feita se se está a criar mecanismos para combater a poluição ambiental, é justo que todos os operadores contribuam para tal;

Estudos efectuados revelaram que cerca de 66% das bebidas são comercializadas via Sector Informal, perdendo o Estado anualmente cerca de 320 (trezentos e vinte) milhões de dólares em impostos, este valor perdido anualmente seria suficiente para financiar um possível sistema de gestão e reciclagem, sem se ter que recorrer à criação da TAE. Deste modo, é incongruente que seja o sector formal sobrecarregado com todos os custos da recolha e reciclagem em relação ao informal o que só poderá agravar o fosso entre os preços nos dois mercados;

**Retornabilidade das Embalagens** – Não se percebe a lógica de impor uma taxa às entidades que já detenham embalagens retornáveis. Esta prática deveria ser objecto de acarinamento e estímulo e não de penalização, visto ser a mesma “amiga” do ambiente. A partir de uma leitura atenta do disposto no artigo 9 do Decreto nº 79/2017, instrumento que aprova o Regulamento da Responsabilidade Alargada dos Produtores e Importadores de Embalagens, facilmente se observa que o legislador distinguiu três sistemas de aplicação da

responsabilidade do produtor e importador de embalagens. Aqui, importa realçar que o legislador refere-se separadamente a um sistema de gestão interna, bem como a um sistema de taxa ambiental sobre embalagens, não se impondo a sua aplicação combinada;

Ora, não faz sentido que se pretenda forçar a nível de um Diploma Ministerial, um encargo fiscal para o operador económico não até previsto na letra e espírito do Regulamento que lhe serve de base. Mais, ao assim prever-se, estar-se-ia a violar os princípios emanados no artigo 4 do Decreto retro mencionado, entre outros, o princípio do poluidor pagador e o princípio da atribuição da responsabilidade pelo impacto causado na saúde pública e ambiente – alíneas a) e b) do artigo acima mencionado;

Exposto o acima, é da opinião dos sector privado que as embalagens e resíduos reutilizáveis deverão ser isentos da taxa sobre embalagens, pois tal constituiria um determinante incentivo para a massificação destes produtos pelos agentes económicos, entrando em perfeita harmonia com os comandos da protecção do ambiente, saúde pública no quadro dos objectivos de desenvolvimento sustentável, como plasmado nos artigos 10 e 33 da Lei nº 20/97 de 1 de Outubro - Lei do Ambiente;

**Clareza da modalidade de pagamento e o destino dos valores** - Este regulamento não clarifica, como se vai efectivar o pagamento desta taxa e para que finalidade concreta será cobrada. Uma taxa ambiental pressupõe uma certa contrapartida directa, isto é um serviço ambiental que seja prestado, porém, para este caso não há clareza da contrapartida que irá advir sobre esta taxa, o que fere com o princípio retributivo que deve caracterizar as taxas, o que se pretende é que a TAE resulte numa situação *Win-Win* para todos. Este regulamento prevê no seu artigo 24 nas alíneas a) e b) que 60% do valor será canalizado ao OE e os restantes 40% serão canalizados ao FNDS. Nas multas 40% ao OE e os 60 ao FNDS. Questiona-se severamente o destino desses valores olhando para o princípio que é a preservação do ambiente. O valor cobrado devia ser revertido a favor de uma instituição independente para promoção e preservação do ambiente;

**O conceito de taxa** - considerando que o conceito jurídico de Taxa implica uma contraprestação ou sinalagma pelo serviço prestado (gestão de resíduos), a aplicação da TAE aos produtores e importadores de embalagens reutilizáveis e que tenham um sistema de gestão interna dos mesmos, belisca, ofusca e diluiu de forma profunda a prestação concreta do serviço prestado pela administração, directo ou indirecta do Estado, descaracterizando com efeito, o conceito técnico de Taxa, visto que não se vislumbra de forma efectiva o benefício que legitima a sua aplicação aos produtores e importadores;

Importa ainda realçar, que para além da TAE existem outros tributos que incidem sobre prestações similares ou iguais, que já são à priori pagos pelos agentes económicos às entidades gestoras de resíduos, tal como acontece nos serviços de recolha, depósito e tratamento de lixo a nível Autárquico e Distrital, as contrapartidas pagas pelos produtores e importadores resultantes da transferência da responsabilidade aos operadores de resíduos, nos termos do artigo 12º do Regulamento que prevê a gestão interna indirecta, não estaremos perante uma situação de dupla taxação?

Diante disso o sector privado avança algumas sugestões nomeadamente:

- (i) Dever-se-ia energeticamente estimular o uso de embalagens retornáveis, recicláveis ou reutilizáveis;
- (ii) Dever-se-ia incentivar aos produtores para criação de mecanismos de geração de renda a partir de embalagens, por exemplo, estímulos para a revitalização da indústria vidreira no país; e
- (iii) Toda e qualquer acção tributária no domínio ambiental, deve estar ao serviço do ambiente e do desenvolvimento sustentável, pelo que se torna necessário uma aplicação criteriosa da TAE sob pena de não prosseguir o desiderato que se pretende.

Por fim, é opinião do sector privado que a aplicação dessa taxa não será viável sem antes se clarificar ou acautelar todos aspectos arrolados acima, pois só desta forma com todos esses aspectos acautelados e considerando a actual conjuntura económica do país, que se irá perseguir o nobre objectivo que se propõe, da protecção ambiental e da saúde pública.



**TRANSPORTES**

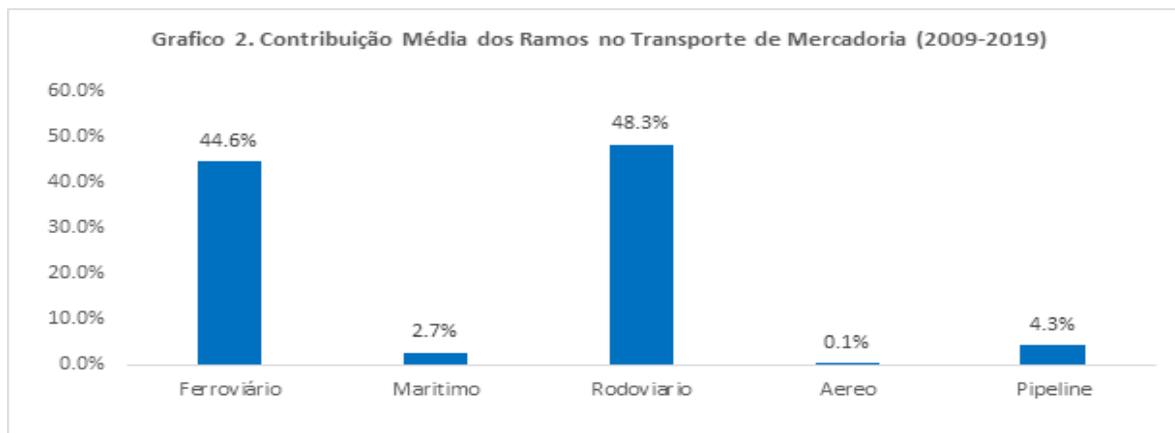


# Parecer do sector privado sobre a proposta de regulamento do transporte marítimo de cabotagem

## 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O transporte marítimo de mercadorias em Moçambique figura como uma das alternativas muito pouco exploradas no movimento de carga, mas muito mais vantajosa sob ponto de vista de redução de custos e competitividade económica. Conforme estima um estudo da CTA com apoio da USAID, a cabotagem marítima tem o potencial e reduzir os custos de transporte em cerca de 40%.

Antes do início de produção e exportação do carvão mineral em grande escala, que impulsionou o ramo ferroviário de carga, o transporte rodoviário era o principal meio de transporte de carga, isto é, este ramo foi responsável por transportar, em média, cerca de 48% da mercadoria nos últimos 10 anos, conforme ilustra o Gráfico 2.



Fonte: INE, vários anos

O baixo contributo do transporte marítimo deve-se a quase inutilização da Cabotagem Marítima, que actualmente cifra-se em menos de 1% da carga transportada. Refira-se que, a cabotagem marítima já constituiu a principal forma de circulação de pessoas e carga entre as regiões norte, centro e sul do País, sobretudo durante a guerra civil, quando a EN1 encontrava-se com a circulação condicionada, senão mesmo interrompida, em muitas das suas secções.

Com o fim da guerra civil e volvidos mais de 20 anos da reactivação plena da EN1, tem-se registado, ano após ano, o declínio da navegação de Cabotagem Marítima, o que afecta os custos de transporte de mercadorias que, por sua vez, reflecte-se nos preços elevados dos diversos produtos em grande parte das regiões do país. Foi devido a este contexto que o Governo em coordenação com a CTA iniciou um processo de reativação da

Cabotagem Marítima em Moçambique com vista a minimização dos custos de transporte de carga entre as várias regiões do País e aumentar a ligação entre os centros de produção e centros de consumo, bem como a melhoria da competitividade dos produtos locais em relação aos bens importados. Uma análise das vantagens desta modalidade de transporte, mostra claramente que o País poderá obter vários ganhos com a reactivação da Cabotagem Marítima, por tratar-se de uma modalidade que confere maior segurança, economias de escala, menor impacto ambiental, baixo nível de consumo de combustível, entre outras.

Contudo, a implementação da cabotagem apresenta alguns desafios, com maior enfoque para as infraestruturas portuárias, sendo que uma delas tem a ver com os equipamentos de manuseio de carga. Isto é, uma vez atracado, o navio enfrenta graves problemas pela ausência e ineficiência dos guindastes em alguns portos (Maputo-cabotagem, Nacala e Pemba) onde há que alugar gruas não próprias para o trabalho portuário e a um alto preço.

Existe também uma variação considerável entre portos no número de contentores manuseados por hora e no preço por hora cobrado. Portanto, o custo por contentor pode variar de US\$ 36 num porto e US\$ 113 noutra, pois o sistema de cobrança por hora e não pelo trabalho feito, não favorece à eficiência e ao investimento em equipamento eficiente e mais apropriado à tarefa.

**Tabela 1:** Obstáculos nos portos que prolongam a estadia dos navios de cabotagem

Problema	Porto						
	Durban	Maputo (para cabotagem)	Beira	Quelimane	Nacala	Pemba	Dar-es-Salaam
a. O número de cais para cabotagem é insuficiente	-2	0	-2	-2	-2	-2	0
b. Os guindastes e outros equipamentos são insuficientes	0	-3	0	-1	-3	-3	0
c. A tecnologia no porto é obsoleta	0	-1	0	0	-3	-3	0
d. O equipamento auxiliar para o manuseamento da carga chega tarde	0	0	0	0	-1	-1	0
e. O equipamento (e.g., guindastes) do porto sofre de frequentes avarias, o que contribui para as demoras na embarcação e desembarque da mercadoria	0	0	0	0	-1	-1	0
f. O espaço para armazenagem está entupido e, por isso, a mercadoria não consegue entrar o porto atempadamente	0	0	-1		-2	-3	0

Fonte. Rhenus Tora Logistics

**Nota:** Avaliação das causas principais das demoras sofridas em cada porto: -3 = gravíssimo problema; -2 = problema grave; -1 = problema; 0 = não é problema.

Por outro lado, nota-se que, embora por lei, a cabotagem nacional deva receber prioridade sobre outras cargas que não sejam perecíveis ou de passageiros, os portos de Maputo e Nacala assim não agem, enquanto que Pemba, Beira e Quelimane dão prioridade. Por causa da falta de prioridade e de gruas, a estadia para os navios da RhenusTora nos portos de Nacala e Maputo é, por média, de 72 horas quando não existem outras causas que possam agravar a permanência; 36 horas, em média, na Beira e Pemba; e 48 horas em Quelimane.

No entanto, a situação está a mudar no Porto de Maputo. A MPDC começou a gerir o porto de cabotagem de Maputo no dia 1 de Julho de 2014 e prevê equipar o porto com guindastes nos próximos meses ou no início de 2015, para facilitar o manuseamento de cargas internacionais e de cabotagem, e ainda para aproveitar da melhor forma a capacidade destas instalações, até ao momento grandemente subutilizadas.

Portanto, com vista a minimizar todos estes constrangimentos e assegurar a operacionalização efectiva da cabotagem marítima, a CTA tem vindo a advogar por um conjunto de medidas e acções que incluem: (i) Operacionalização do Regulamento do Regime Aduaneiro da Cabotagem Marítima por parte das Alfândegas, (ii) Estabelecimento das tarifas de cabotagem pelas entidades portuárias, e que as mesmas estejam indexadas em Meticais; (iii) Garantir que a assistência fiscal a empacotamentos passe a ser selectiva e para certo tipo de mercadorias apenas; (iv) Priorização dos navios de cabotagem na atracação; e (v) Massificação da divulgação dos novos procedimentos nas entidades que intervêm no processo de cabotagem.

## 2. INTRODUÇÃO

A CTA recebeu, do Instituto Nacional da Marinha (INAMAR), a Proposta de Regulamentos **do Transporte Marítimo de Cabotagem**, solicitando parecer do sector privado, sobre a mesma. A presente Proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Cabotagem foi elaborada pelo INAMAR, com base nas competências atribuídas pela Lei n° 4/96, de 4 de Janeiro, Lei do Mar.

**A proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Cabotagem** ora em análise, contém, no total, 34 disposições, divididas em 06 (seis) capítulos, sendo que, na sua parte final, contém, ainda, 04 (quatro) anexos. O primeiro capítulo (artigo 1 à 6) é reservado às Disposições Gerais, o segundo capítulo (artigo 7 à 16) é reservado ao processo de Licenciamento do Exercício da Actividade de Transporte Marítimo de Cabotagem, o terceiro capítulo (artigo 17 à 20) é reservado às Áreas de Navegação e Modalidades de sua Exploração, o quarto capítulo (artigo 21 à 24) é reservado ao Afretamento e Fretamento de Embarcações, o quinto capítulo (artigo 25 à 33) é reservado ao Regime Sancionatório e, por fim, o sexto capítulo (artigo 34) é reservado à Norma Transitória.

Relativamente aos anexos, que constituem parte integrante da presente Proposta de Regulamento, o primeiro é reservado às definições, o segundo ao Formulário de Pedido de Licença de Transporte Marítimo de Cabotagem, o terceiro ao Alvará e, por fim, o quarto, ao Auto de Transgressão.

## 3. OBJECTIVO

Com esta iniciativa, inserida no âmbito da reforma legal do INAMAR, pretende-se introduzir, sob o ponto de vista regulamentar, um conjunto de normas e procedimentos inerentes ao exercício da actividade de transporte marítimo de cabotagem por armadores nacionais, envolvidos nos diferentes tipos de transporte marítimo de cabotagem, considerando-se estes, pessoas colectivas de navegação, constituídas e com sede na República de Moçambique.

Neste sentido, com o processo de auscultação ao sector privado levado a cabo pela CTA, pretende-se colher contribuições para a melhoria do instrumento, especialmente, por parte dos operadores do sector de transporte marítimo de cabotagem, as quais, após a respectiva sistematização e harmonização, serão parte integrante do Parecer da CTA.

#### 4. ANÁLISE GERAL

De forma geral, durante o processo de auscultação aos operadores do sector de transporte marítimo de cabotagem, para efeitos de colheita de contribuições, constatou-se que, sob o ponto de vista de forma, a proposta deveria conter um preâmbulo, que é o campo onde se descreve a ideia geral, bem como o objectivo do instrumento, o contexto em que é aprovado e bem assim, de forma geral, o que o mesmo visa salvaguardar.

Ainda, e em termos formais, uma vez que as definições constituem um elemento prévio à leitura e compreensão de alguns termos (técnicos) usados no instrumento, somo de opinião que a referência às mesmas (definições), deve constar, de forma expressa e na sua totalidade, no artigo 1 do instrumento, à semelhança do que ocorre na Lei do Mar, o que implicaria a dispensa, na Proposta do Regulamento, do Anexo I (Glossário).

Nesta ordem de ideias e, concluindo esta primeira abordagem relativa às contribuições e comentários na generalidade, somos de parecer que: (1) se coloque um preâmbulo na Proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Cabotagem e, (2) se desloque o conteúdo do Anexo I para o artigo 1 da Proposta, eliminando, conseqüentemente, o Anexo I (Glossário).

#### 5. ANÁLISE ESPECÍFICA

##### Artigo 8 (Pedido de licença)

*alínea d)* – Onde se lê “*contrato de fretamento*” em nosso entender, deveria lêr-se “**contrato de afretamento**”, pelo que propõe-se a alteração da grafia.

*alínea g)* – Propõe-se que se defina na presente Proposta de Regulamento quem é “**Autoridade Marítima Central**”. A mesma denominação encontra-se noutras disposições da Proposta. Assim, para efeitos de esclarecimento, é preciso que a Proposta de Regulamento defina, expressamente, quem é ou o que é, de facto, a Autoridade Marítima Central, pese embora exista uma definição no artigo 1 da Lei do Mar.

*alínea h)* – É necessário que a proposta defina com clareza quem são essas entidades que atestarão da capacidade financeira para o exercício da actividade de transporte marítimo de cabotagem. Não se deve confundir capacidade de investir com capacidade de gestão.

##### Artigo 9 (Vistoria das instalações)

*Número 2* – Se para o licenciamento é necessário possuir-se instalações físicas, somos de propor que ao invés de criar-se mais um passo burocrático no processo, no artigo 8 se acresça uma alínea com a indicação da obrigatoriedade de indicar o endereço físico onde a sede da empresa será localizada e, à opção do licenciador, poderá vistoriar como parte do processo de análise do pedido de licenciamento. Recorde-se que já existe por

parte do Estado um processo de vistoria conjunta de instalações para o exercício de qualquer actividade comercial.

*Número 4* - À partida e, discriminadamente, assume-se que a sede de qualquer empresa de cabotagem só pode ser em Maputo (Cidade), o que é errado. Propomos, com efeito, que o regulador se equipe e empodere às suas delegações nos diversos portos, a vistoria a quaisquer instalações neste processo. Doutro modo estar-se-á a impor custos extraordinários às empresas ainda em fase embrionária, o que poderá, claramente, concorrer para desencorajar o empresariado local.

### **Artigo 13 (Cancelamento da licença)**

*Número 1, alínea b)* – Somos de propor que o período de inacção na execução da actividade, quer seja por não início ou interrupção ou suspensão (devidamente comunicado) seja de 12 (doze) meses. A ciência desta proposta decorre do facto de que projectos de comércio da marinha são de capital intenso e é comum que levem entre 06 (seis) a 10 (dez) ou mais meses a criar todas as condições para o arranque efectivo da actividade. A caducidade automática da licença deverá ocorrer apenas para os casos onde ela não tem início. Nos casos de suspensão, devidamente comunicada pelo interessado licenciado, a caducidade automática ficará suspensa sem, contudo, exceder-se o limite da validade natural da própria licença (artigo 12, nr 1).

### **Artigo 14 (Taxas)**

*Número 1, alíneas b) e c)* – Não vemos razão para diferenciação de licenças e taxas para um armador nacional que, para tirar partido de oportunidades que o mercado pode oferecer, tenha de ser duplamente ou triplamente licenciado pelo Estado para a mesma actividade que é o exercício do comércio da marinha. Com esta proposta o Estado, ao invés de promover o seu armamento nacional, incentivando-o a olhar, também, para além-fronteiras de onde poderá criar mais receitas e conseqüentemente mais impostos para o próprio Estado, propõe-se penalizá-lo (em termos de taxas) por essa mesma ambição.

Somos, por isso, de sugerir que o valor da taxa seja o mesmo, independentemente de o armador nacional pretender exercer as suas actividades em águas territoriais apenas ou com uma combinação de portos situados além-fronteiras. O Estado deve acarinhar, promover e estimular estas pretensões do empresariado nacional.

### **Artigo 16 (Obrigações do armador)**

*Alínea c)* – Pelas razões referidas no artigo 13 n° 1 do presente Parecer, propomos o prazo de 365 dias, a contar da notificação da autorização para o exercício da actividade, para efeitos de início da exploração.

### **Artigo 20 (Utilização de navios sujeitos a autorização)**

*Número 2 alínea a)* – deve ler-se “cópia do contrato de afretamento”.

### **Artigo 23 (Afretamento de embarcações estrangeiras)**

*Número 2* – O artigo é omissivo no que tange a outros tipos de afretamento que, também, carecem de homologação do Ministério das Finanças para que os bancos possam pagar as rendas no exterior a pedido do armador.

### **Artigo 24 (Fretamento de embarcações nacionais)**

*Número 1* – Propomos que se indique, nesta disposição, a partir de onde (ou de que facto) é que se começa a contar o prazo de 72 horas.

### **Artigo 25 (Infracções e multas)**

*Número 2* – Dada a sensibilidade e impacto da medida, propomos que a actualização dos valores das multas seja aprovada por Diploma Ministerial, e não propriamente, por Despacho.

### **Artigo 26 (Penas)**

*Alínea b)* – Propõe-se a indicação, de forma expressa, do período máximo de suspensão da licença.

### **Artigo 32**

*Alínea a)* – Propõe-se que o período referido nesta disposição seja de “...doze meses”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De modo geral e, por forma a operacionalizar, efectivamente, o regime jurídico da cabotagem em Moçambique, consideramos a aprovação do presente regulamento oportuna, no entanto, para a sua melhor interpretação e eficácia, sobretudo para os operadores e intervenientes da cadeia de valor da cabotagem marítima, propõe-se a tomada em consideração do presente parecer, de cujas propostas concretas constam dos números 3.1 e 3.2 do presente Parecer, respectivamente, contribuições e comentários na generalidade e contribuições e comentários na especialidade. Outrossim, e para finalizar, além das propostas acima apresentadas, propõe-se, ainda, a integração no campo reservado às definições ou glossário, da definição de Autoridade Marítima Central e Provincial.

# Parecer do sector privado sobre a proposta de regulamento do transporte marítimo de tráfego local

## 1. INTRODUÇÃO

A CTA recebeu, do Instituto Nacional da Marinha (INAMAR), a Proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Tráfego Local, solicitando parecer do sector privado. A presente Proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Tráfego Local foi elaborada pelo INAMAR, com base nas competências atribuídas pela Lei n.º 4/96, de 4 de Janeiro, Lei do Mar.

A proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Tráfego Local ora em análise, contém, no total, 37 disposições, divididas em 07 (sete) capítulos e, na sua parte final, contém ainda, um total de 06 (seis) anexos. O primeiro capítulo (artigo 1 à 3) é reservado às Disposições Gerais, o segundo capítulo (artigo 4 à 11) é reservado à abordagem sobre diversos transportes marítimos no tráfego local, o terceiro capítulo (artigo 12 à 14) é dedicado ao tratamento da Obrigatoriedade de Registo, Matrícula das Embarcações, Seguro, Segurança e Preservação do Meio Marinho, o quarto capítulo (artigo 15 à 18) reserva-se às Modalidades de Afretamento e Fretamento tendo em conta a origem das embarcações, o quinto capítulo (artigo 19 à 26) é reservado ao Processo de Licenciamento, o sexto capítulo (artigo 27 à 36) é reservado ao Regime Sancionatório e, por fim, o sétimo capítulo (artigo 37) é reservado à Norma Transitória.

No que concerne aos anexos, que constituem parte integrante da Proposta de Regulamento de Transporte Marítimo de Tráfego Local, o primeiro é reservado às Definições, o segundo ao Formulário de Pedido de Licença de Transporte Marítimo de Tráfego Local, o terceiro é reservado ao Alvará, o quarto à Licença de Transporte, o quinto é reservado ao Despacho de Autorização de Afretamento e, por fim, o sexto é reservado ao Auto de Transgressão.

## 2. OBJECTIVO

Com esta iniciativa, inserida no âmbito da reforma legal do INAMAR, pretende-se introduzir, sob o ponto de vista regulamentar, um conjunto de normas e procedimentos inerentes ao exercício da actividade de transporte marítimo de tráfego local, às seguintes tipologias de transporte marítimo, designadamente, de passageiros, de carga, misto (passageiros e carga), de assistência à indústria de óleo e gás, de assistência aos navios ao largo, e particular.

Neste sentido, com o processo de auscultação ao sector privado levado a cabo pela CTA, pretende-se colher contribuições para a melhoria do instrumento, especialmente, por parte dos operadores do sector de transporte marítimo de tráfego local, as quais, após a respectiva sistematização e harmonização, serão parte integrante do Parecer da CTA.

#### **4. ANÁLISE GERAL**

De forma geral, durante o processo de auscultação aos operadores do sector de transporte marítimo de tráfego local, para efeitos de colheita de contribuições, constatou-se que, sob o ponto de vista de forma, a proposta deveria conter um preâmbulo, que é o campo onde se descreve a ideia geral, bem como o objectivo do instrumento, o contexto em que é aprovado e bem assim, de forma geral, o que o mesmo visa salvaguardar.

Ainda, e em termos formais, uma vez que as definições constituem um elemento prévio à leitura e compreensão de alguns termos (muitos dos quais técnicos) usados no instrumento, somos de opinião que a referência às mesmas (definições), deve constar, de forma expressa e na sua totalidade, no artigo 1 do instrumento, à semelhança do que ocorre na Lei do Mar, o que implicaria a dispensa, na Proposta do Regulamento, do Anexo I (Glossário).

Nesta ordem de ideias e, concluindo esta primeira abordagem relativa às contribuições e comentários na generalidade, somos de parecer que: (1) se coloque um preâmbulo na Proposta de Regulamento do Transporte Marítimo de Tráfego Local e, (2) se desloque o conteúdo do Anexo I para o artigo 1 da Proposta, eliminando, conseqüentemente, o Anexo I (Glossário).

#### **5. ANÁLISE ESPECÍFICA**

##### **Artigo 6 (Transporte marítimo de carga)**

*Número 1* – Neste número, ou então, nas definições (glossário), somos de propor que se indique, expressamente, o que é Administração Marítima para efeitos do presente Regulamento.

##### **Artigo 16 (Afretamento de embarcações entre armadores nacionais)**

*Número 1* – Propomos a alteração na redação para a necessidade de comunicação e não necessariamente “autorização” da entidade licenciadora. Não cremos ser função do Estado interferir no exercício de actividades correntes dos armadores nacionais.

##### **Artigo 24 (Taxas)**

*Número 1* – Pretende, com a presente proposta, limitar o TBA para os navios de tráfego local até 500 tons? Existem presentemente embarcações de maior TBA a exercer tráfego local e circunscritas à uma Administração Marítima apenas. Que tratamento a dar a estas embarcações que só transportam cargas próprias inerentes às suas actividades?

O mesmo acontece com o número 3, alínea i) onde o limite proposto é de 500 de TBA o que é manifestamente inferior à prática.

*Número 3, conjugado com os números 1, 2, 4 e 5 do mesmo artigo* – Achamos que as taxas não devem ser diferenciadas por áreas ou sectores de indústria. No nosso ver, não existe diferença no trabalho a ser executado pelo Estado na vistoria desses meios. Propõe-se taxas diferentes para a indústria do óleo e gás mas essa não

é a única indústria que usa o mar. E para navios usados na indústria de mineração também serão discriminados com taxas diferentes?

Achamos nós que o proponente assume logo á partida que só um operador estrangeiro poderá ter meios para empregar na indústria do óleo e gás.

*Número 4* – Não entendemos o alcance deste número, pelo que somos de parecer que o mesmo devia ter uma redacção mais clara e que não suscite de qualquer exercício de interpretação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De modo geral e, por forma a operacionalizar, efectivamente, o regime jurídico do transporte marítimo de tráfego local em Moçambique, consideramos a aprovação do presente regulamento oportuna, todavia, para a sua melhor interpretação e eficácia na aplicação, sobretudo para os operadores e intervenientes da cadeia de valor do transporte marítimo de tráfego local, propõe-se a tomada em consideração do presente parecer, de cujas propostas concretas constam dos números 3.1 e 3.2 do presente Parecer, respectivamente, contribuições e comentários na generalidade e contribuições e comentários na especialidade.

Outrossim, e para finalizar, além das propostas acima apresentadas, propõe-se, ainda, a integração no campo reservado às definições ou glossário, da definição de Administração Marítima, usado em diferentes disposições do presente dispositivo.

# Parecer do sector privado sobre a proposta de diploma ministerial que aprova a ficha de emergência para o transporte rodoviário de carga perigosa

## 1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

A CTA recebeu do Ministério dos Transportes e Comunicações, a Proposta do Diploma Ministerial que aprova a Ficha de Emergência para o Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, para efeitos de apreciação e emissão de contribuições.

Com base na fundamentação constante do documento, foi possível aferir que a iniciativa, desencadeada pelo Ministério dos Transportes e Comunicações, surge em obediência ao artigo 28 do Decreto n° 59/2019, de 10 de Junho, que aprova o Regulamento de Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, segundo o qual: “Compete ao Ministro que Superintende a área dos transportes aprovar, por Diploma, o modelo da Ficha de Emergência previsto no presente Regulamento”, conjugado com o artigo 86 do Regulamento de Transporte em Automóveis (RTA).

De forma geral, a Proposta de Diploma Ministerial que aprova a Ficha de Emergência para o Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, visa mitigar o risco que o transporte rodoviário de carga perigosa representa para a população e para o meio ambiente, tornando-se daí, necessário, elaborar um rol de procedimentos e instruções a serem observados no manuseamento e transporte deste tipo de carga, de modo a evitar a ocorrência de acidentes ou minimizar os seus efeitos.

Uma vez que, actualmente, cada operador de transporte rodoviário de carga perigosa adopta a sua política interna de segurança, o que faz com que haja, no País, diversos procedimentos e instruções de medidas a tomar em caso de emergência e, visando uniformizar os procedimentos, bem como o conteúdo descritivo da Ficha de Emergência, o MTC elaborou a presente Proposta de Diploma Ministerial que aprova a Ficha de Emergência para o Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, sobre a qual, e para efeitos de melhoria, solicitou-se contribuições e/ou subsídios do Sector Privado.

Este exercício visa, dentre outros aspectos, introduzir um instrumento legal que impõe o uso da Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de carga perigosa, bem como fazer face à actual ausência de um padrão único de Ficha de Emergência que harmonize os procedimentos e intervenções a tomar pelas entidades competentes, em caso de uma situação de emergência envolvendo o transporte rodoviário de carga perigosa.

A proposta de Ficha de Emergência faz uma descrição detalhada de todas entidades envolvidas e a carga transportada no que respeita à sua natureza e propriedades, em termos dos riscos que representam. Descreve ainda, os procedimentos apropriados em caso de ocorrência de acidente para conter e/ou estancar os prováveis danos.

## **2. OBJECTIVO E COMPOSIÇÃO DA PROPOSTA DO DIPLOMA MINISTERIAL QUE APROVA A FICHA DE EMERGENÇA PARA O TRANSPORTE DE CARGA PERIGOSA**

Tal como mencionado, com esta iniciativa, pretende-se introduzir o Modelo da Ficha de Emergência para o transporte rodoviário de carga perigosa, que deve ser levado a bordo do veículo com vista a estabelecer procedimentos adequados, a serem aplicados em caso de emergência, acidente ou avaria em cumprimento dos padrões de eficiência e de segurança, bem como alargar a esfera de atuação dos agentes de fiscalização de trânsito.

A proposta de Diploma Ministerial que aprova a Ficha de Emergência para o Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, comporta, para além da sua referência, indicada na epígrafe, um preâmbulo e dois artigos, sendo o primeiro, relativo à aprovação do Modelo da Ficha de Emergência para o Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, que constitui parte integrante do Diploma Ministerial e, o segundo, relativo ao período de sua entrada em vigor.

A Proposta da Ficha de Emergência (em anexo ao presente Diploma Ministerial) contém seis áreas, sendo que:

- A área “A” é destinada ao título: “FICHA DE EMERGENÇA”;
- A área “B” é destinada ao título: Aspecto;
- A área “C” é destinada ao título: EPI de uso exclusivo da equipa de atendimento à emergência;
- A área “D” deve conter o título: “Riscos”, tendo em conta designadamente, Fogo, Saúde e Meio Ambiente;
- A área “E” é destinada ao título: “EM CASO DE ACIDENTE”;
- A área “F” é reservada às providências a serem tomadas em caso de acidente, devendo conter referências a: Vazamento, Fogo, Poluição, Envolvimento de pessoas, Informações ao médico e Observações.

NB: Por fim, o verso da Ficha de Emergência é destinado à indicação das referências de contactos telefónicos de emergência, nomeadamente, do Serviço Nacional de Salvação Pública, bem como da Polícia da República de Moçambique.

## **3. DO PROCESSO DE AUSCULTAÇÃO**

De forma geral, durante o processo de auscultação aos operadores do sector, para efeitos de colheita de contribuições, constatou-se que, relativamente ao preâmbulo e bem assim aos artigos 1 e 2, não existem quaisquer objecções, pelo que, sobre os mesmos não foi emitido qualquer comentário. Nesta perspectiva, as contribuições e respectivo parecer do sector privado, centraram-se única e exclusivamente, na proposta da Ficha de Emergência.

## 1. CONTRIBUIÇÕES E COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE E RESPECTIVA FUNDAMENTAÇÃO

Após a recepção da Proposta do Diploma Ministerial enviada pelo do MTC, iniciamos com o processo de divulgação da mesma, na generalidade, tendo recebido dos empresários do sector, as contribuições e comentários abaixo:

- Necessidade de previsão no Diploma, de um período de 06 (seis) meses, para implementação prática do instrumento, no qual será medido o nível de interpretação da Ficha de Emergência por parte dos operadores do sector e bem assim das entidades fiscalizadoras, permitindo, igualmente, que as empresas prepararem o seu pessoal técnico de modo a que esteja preparado e devidamente familiarizado com os procedimentos introduzidos pelo instrumento.
  - Necessidade de criação de uma Comissão conjunta de Coordenação e Consulta, na qual deverá integrar o sector privado e todas as entidades envolvidas no processo de implementação do Diploma Ministerial;
  - É preciso que o Diploma Ministerial em processo de aprovação não entre em desarmonia com os instrumentos normativos dos Países da região da SADC.
1. **Relativamente à primeira contribuição:** “Necessidade de previsão no Diploma Ministerial, de um período considerável de tempo, para implementação prática do instrumento, no qual será medido o nível de interpretação da Ficha de Emergência por parte dos operadores do sector e bem assim das entidades fiscalizadoras”: Uma vez que se trata de implementação de um dispositivo legal novo no ordenamento jurídico moçambicano, e por via disso, sem qualquer experiência anterior, pretende-se que haja um período de 06 (seis) meses, para efeitos de familiarização do instrumento por parte dos actores, especialmente, do sector privado, por forma a que os operadores do sector, não sejam alvo de multas e/ou outras sanções, por desconhecimento prático do instrumento.
  2. **No que respeita à segunda contribuição:** “Necessidade de criação de uma comissão conjunta de coordenação e consulta, onde integre o sector privado e todas as entidades envolvidas no processo de implementação do Diploma Ministerial”. Esta contribuição está intimamente ligada à primeira, e visa o estabelecimento de um órgão (comissão ou comité) para efeitos de coordenação e consulta, por parte de todos os stakeholder incluindo o sector privado, no processo de implementação efectiva do instrumento, sobretudo na sua fase piloto, de cujo período de seu funcionamento seria de acordo com o período de tempo determinado, para a fase piloto de implementação efectiva do instrumento, cujo período mínimo propõe-se que seja de 06 (seis) meses.
  3. **E quanto à terceira contribuição:** “É preciso que o Diploma Ministerial em processo de aprovação não entre em desarmonia com os instrumentos normativos dos Países da região da SADC”. Por um lado, é necessário que o instrumento não seja introduzido isoladamente, apenas em Moçambique, o que o tornaria completamente inútil no âmbito regional e fora de Moçambique, mitigando assim, a sua importância e, por outro lado, e de forma específica, a introdução deste instrumento não deve violar as normas e/ou

procedimentos impostos pelos instrumentos normativos da SADC no âmbito do transporte rodoviário de carga perigosa, sob pena de criar situações de insegurança jurídica a nível regional, bem como, e conseqüentemente, retracção de investimentos para o País. Relativamente a este aspecto, é preciso recordar que o nosso País ractificou diversos instrumentos da SADC, o que a nível regional, tornaria o documento harmónico, relativamente aos Países membros.

### **3.2. OUTRAS CONTRIBUIÇÕES E RESPECTIVA FUNDAMENTAÇÃO**

- Por regra, aos níveis da região e internacional, a Ficha de Emergência nunca é emitida por uma entidade governamental, mas sim pelo fabricante ou dono do produto transportado, ou seja, o transportador não é obrigado a preencher nenhuma Ficha de Emergência. E, mesmo em Países como a África do Sul, o padrão usado, é, fundamentalmente, a descrição que temos na Proposta em termos da metodologia de apresentação da informação, mas não há um formato exacto e igual para todos, pois acredita-se que as pessoas ou entidades que devem estar envolvidas em caso de acidente, são devidamente treinadas para a interpretação desses documentos (Fichas de Emergência). Portanto, é preciso clarificar, na Proposta do Diploma, que entidade vai emitir a Ficha.
- Regra geral, a Ficha de Emergência é elaborada uma vez e é válida para todas as situações, não tem qualquer prazo de validade (é por tempo indeterminado); não depende da rota usada pelo transportador; não depende de quem carrega, daí que em muitos casos, na Ficha de Emergência não constam os dados do transportador, mas sim dados do fornecedor do material ou produto. De contrário, se se colocar o nome do transportador, irá implicar que cada vez que o transportador tenha um frete, deva criar uma Ficha de Emergência, o que vai em desencontro com o espírito de uma Ficha de Emergência.

Tendo em conta que a Ficha de Emergência visa trazer soluções a tomar, em caso de ocorrência de acidente, é preciso que a mesma disponha de informação suficiente do fabricante, sobre medidas, procedimentos e passos a tomar, em caso de emergência. Daí que, somos de parecer que uma página não seja suficiente para todas as informações que devem constar de uma Ficha de Emergência.

- A Ficha de Emergência, quando considerada no âmbito regional, não é um documento emitido por entidades governamentais, basta apenas respeitar o ditame legal que diz que, no transporte de carga perigosa deve portar uma Ficha de Emergência e, com base nisso, esta é emitida pelo fabricante e, portanto, é um documento já existente, não necessitando de ser criado ou ajustado e, honestamente analisando, seria mais um trabalho para o transportador e, no fim do dia, foge daquilo que é o espírito e âmbito de uma Ficha de Emergência.

Nesta perspectiva, seria de propor a manutenção e seguimento do comando legal constante do artigo 28 do Regulamento de Transporte Rodoviário de Carga Perigosa, que aborda sobre a aprovação, por Diploma Ministerial, do modelo da Ficha de Emergência previsto no Regulamento rectro mencionado,

por um lado, e, por outro lado, analisar, com o Governo, se há uma necessidade de proceder a tradução do documento para a língua oficial e quais são as entidades que irão se ocupar por essa tradução, pois é um documento que terá como base a ficha de emergência fornecida pelo fabricante, aliado ao facto de que as empresas não têm competências para determinar que medidas a serem tomadas em caso de emergência.

#### **4. DAS CONCLUSÕES E PARECER**

- Em nosso entender, é, pois, necessária a introdução de um modelo de Ficha de Emergência para o Transporte Rodoviário de Carga Perigosa.
- Nos outros Países, especialmente os da região da SADC, não existe nenhum documento aprovado pelo Governo que seja usado como Ficha de Emergência. Relativamente a este ponto, e para o nosso caso concreto, a nossa proposta é que o Governo crie apenas directrizes indicativas dos elementos mínimos que devem constar no Modelo da Ficha de Emergência, o que poderia ser feito, a título exemplificativo, através da indicação segundo a qual, a Ficha de Emergência deve conter estes e aqueles elementos, para que seja considerada completa.
- Daí que se propõe que, o que deverá ser aprovado pelo Governo não é propriamente uma Ficha de Emergência, mas sim, apenas a indicação através do modelo proposto, do conteúdo que deve constar da mesma, e depois analisar-se a questão das traduções da Ficha de Emergência fornecida pelo fabricante, nomeadamente, quais as entidades competentes para o efeito.
- Propõe-se, igualmente, que sejam escrupulosamente respeitados os instrumentos da ONU, relativos aos procedimentos de produção de normas ligadas ao transporte e manuseio de carga perigosa.



## POLÍTICA FINANCEIRA

# Parecer do sector privado sobre a proposta do Fundo Soberano para Moçambique

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Banco de Moçambique tornou pública, recentemente, a sua proposta do Fundo Soberano para Moçambique, que será responsável pela gestão das receitas provenientes dos recursos naturais não renováveis, particularmente do Gás Natural, cuja exploração se avizinha. Esta proposta surge após um ano de discussões no seio do Governo, Sector Privado, e Sociedade Civil.

Esta proposta surge após um ano de discussões no seio do Governo, Sector Privado e Sociedade Civil e está contida num documento de 10 páginas composta por uma fundamentação, objetivos do FS, estrutura de governação do FS, regras de entrada e saída de recursos da conta do Fundo, bem assim um anexo com um resumo das experiências internacionais.

A presente análise está assim estruturada: começa por apresentar as fontes internacionais relevantes que se deve ter em conta na instituição de fundos soberanos; apresenta-se a base legal que legitima a constituição de um FS em Moçambique; faz-se uma apreciação na generalidade da proposta formulada pelo BM; analisa-se na especialidade os vários aspectos suscitados na proposta formulada pelo BM; termina-se formulando breves conclusões e recomendações.

### ***FONTES INTERNACIONAIS RELEVANTES PARA INSTITUIÇÃO DE FS***

1. Das fontes internacionais relevantes para a instituição de FS destacam-se os chamados “Princípios de Santiago”, que reflectem um conjunto de “boas práticas”, sem carácter vinculativo (soft law), adoptadas em 2008 pelo Grupo Internacional de Trabalho de Fundos Soberanos (“IWG”), constituído por 26 países, tendo em vista promover a transparência, responsabilidade e previsibilidade em relação a quadros institucionais, governação e funcionamento dos FS conduzindo a um ambiente de investimento mais aberto e estável.
2. De entre os “Princípios e Práticas Geralmente Aceites (GAPP)”, vulgo “Princípios de Santiago”, alguns dos quais contemplados na Proposta do BM, que podem auxiliar no desenho da proposta de lei, há a destacar:
  - a) A necessidade de um quadro legal que assegure solidez jurídica do FS e das suas operações;
  - b) A necessidade de clara definição e divulgação pública das finalidades do FS;
  - c) A necessidade de políticas claras, devidamente divulgadas, sobre as regras e procedimentos quanto às entradas e saídas de recursos da conta do FS;
  - d) A divulgação das fontes de financiamento do FS;

- e) As decisões de investimento do FS devem procurar maximizar o retorno financeiro ajustado ao risco de forma consistente com sua política de investimento, tendo como base fundamentos económicos e financeiros;
- f) A garantia de uma estrutura de governação do FS sólida e com uma clara segregação de funções e responsabilidades tendo em vista facilitar a prestação de contas e a independência operacional na gestão do fundo;
- g) A existência de gestores competentes que actuam no melhor interesse do fundo, com um mandato claro;
- h) A garantia de um adequado modelo de prestação de contas, fiscalização e divulgação da política de investimento do FS;
- i) Dispor dum mecanismo de mapeamento, avaliação e gestão dos riscos operacionais; e
- j) Uma clara definição das matérias a coberto de sigilo.

### **BASE LEGAL QUE LEGITIMA A CONSTITUIÇÃO DE UM FS EM MOÇAMBIQUE**

1. A proposta do BM encontra sustentação legal na previsão do artigo 37 da Lei nº 21/2014, de 18 de Agosto (Lei dos Petróleos), que atribui à Assembleia da República (AR) a competência para definir um mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração dos recursos petrolíferos do país, tendo em conta a satisfação das necessidades presentes e as das gerações vindouras.
2. Esta disposição legal permite-nos aferir o seguinte:
  - a) Que o FS será instituído pela AR através duma lei;
  - b) Que a gestão das receitas é fundamental e deve estar no topo das atenções;
  - c) Ainda que porventura abundantes, os recursos naturais são esgotáveis e por serem bens económicos, são por definição escassos estando ao serviço das necessidades presentes e das futuras gerações, exigindo a sua sustentabilidade uma gestão criteriosa e ordenada.

## **II. ANÁLISE GERAL DA PROPOSTA DE FS**

1. A proposta do FS para Moçambique, doravante designada “Proposta”:
  - a) Enfatiza vários aspectos que irão nortear o seu funcionamento e gestão, nomeadamente os objectivos, a estrutura governativa e as regras de entradas e saídas do fundo;
  - b) É bastante premente para o sector empresarial, uma vez que, por um lado, o modelo de funcionamento do FS pode afectar a competitividade e o desempenho do sector empresarial nacional. Com efeito, o provável influxo excessivo de moeda externa decorrente da exploração do gás natural, se não for integralmente absorvido pela economia, pode afectar a estabilidade da taxa de câmbio e das diversas variáveis micro e macroeconómicas com impacto significativo no ambiente de negócios;

- c) Por outro lado, o modelo da aplicação dos recursos provenientes do FS irá, certamente, estabelecer uma estratégia de priorização da alocação orçamental em projectos de desenvolvimento, que se supõe sejam executados por empresas nacionais, o que configura uma oportunidade de expansão de negócios para o sector empresarial moçambicano.
- d) Portanto, em ambas as situações a definição da estrutura e funcionamento do FS irá determinar como estes prováveis efeitos podem atingir a economia e o sector empresarial.

1. Contudo, é nossa opinião que a proposta apresentada:

- a) Deveria ser acompanhada dos estudos, documentos e pareceres que fundamentam a sua elaboração. Com efeito, a proposta que nos foi enviada não apresenta as várias alternativas de soluções para o problema identificado, nomeadamente quanto à entidade e à forma jurídica proposta para a criação do FS, o modelo de governação, o modelo de gestão operacional, o mecanismo de prestação de contas;
- b) Deveria apresentar as alternativas de modelo de cada um dos aspectos acima identificados, os prós e contra de cada uma das opções e terminasse apontando a solução que no entender do proponente melhor resolve o problema identificado e salvaguarda os interesses em jogo.

### III. ANÁLISE ESPECÍFICA

#### 1. Objectivos do FS:

- a) O BM propõe um FS para Moçambique que se baseia no princípio de que todas as receitas de recursos não-renováveis serão concentradas num fundo único com os seguintes objectivos: (i) **Acumular poupança** através da maximização do Fundo para que beneficiem várias gerações; e (ii) **Estabilização orçamental** para isolar o Orçamento de Estado (OE) e a economia de possíveis flutuações nos preços das commodities nos mercados internacionais e possível emergência de momentos não esperados como calamidades naturais e outros actos não programáveis (por exemplo, COVID-19);
- b) O FS proposto define que as receitas geradas pelos recursos não-renováveis (incluindo impostos e quaisquer outros pagamentos) serão receitas e activos do FS. Este é um princípio básico muito importante para este tipo de Fundos e implica que as receitas a serem colectadas não são do OE. Este princípio isola, de certo modo, o FS do Governo e aumenta a sua independência;
- c) A proposta tem igualmente o mérito de considerar como fontes do FS além do gás natural outros recursos de elevado valor comercial;
- d) Adicionalmente, esta proposta define que as alocações de recursos ao OE deverão ser aprovadas pela Assembleia da República (AR) aquando da aprovação do OE anual em todas as suas componentes: (i) recursos disponíveis a mobilizar, onde se identificam em detalhe as alocações vindas do FS, entre o detalhe de todos os recursos orçamentais; e (ii) as aplicações são feitas em detalhe no lado das despesas e todas outras utilizações.

2. Portanto, no geral a CTA considera que:

- a) Os aspectos de princípio para uma gestão eficiente do FS estão teoricamente salvaguardados. Com efeito, é o Parlamento que deve desempenhar um papel central na tomada de decisões, nomeadamente as referentes a investimentos e às prioridades alocativas, tendo em conta que o Fundo é dos moçambicanos e que aquele órgão é representativo de todos;
- b) No entanto, destaca-se na proposta insuficiência em relação a “Princípios de Santiago” cruciais para que a gestão do FS esteja alinhada com as boas práticas internacionais, principalmente, no que concerne aos princípios de transparência e política de investimento;
- c) Pelo que, a CTA defende que estes princípios deviam estar devidamente previstos e fundamentados na proposta apresentada, na medida em que a sua observância pode reduzir o risco de gestão indevida, gerar confiança junto dos países onde os recursos do FS serão investidos e do público em geral.

**3. A estrutura governativa apresentada é clara, relativamente simples, merecendo, porém, reparos tendo em conta a experiência comparada**

**3.1. Traços essenciais da proposta:**

- a) A AR surge como a autoridade máxima na estrutura governativa, com a responsabilidade de aprovar a Lei que estabelece e regula o funcionamento do FS;
- b) É sugerido que o Ministério de Economia e Finanças (MEF) seja a entidade responsável pela gestão global e política de investimento do FS;
- c) É igualmente proposta a criação de uma Unidade Técnica de Gestão Estratégica de Activos no MEF que prestaria assistência ao Ministro em questões técnicas relacionadas com o FS;
- d) O BM é proposto ser o gestor operacional do FS por delegação, dentro dum quadro legal, a ser aprovado pela AR.
- e) Há que ponderar sobre outros modelos de estrutura governativa, prestação de contas e fiscalização.

**3.2. Experiência comparada:**

- a) A experiência comparada mostra a prevalência de vários modelos de governação dos FS, os quais variam entre FSs geridos por órgãos governamentais ou empresas exclusivamente detidas pelo Estado, FSs geridos pelo banco central e ainda FSs geridos por empresas de capitais privados. Vamos nos deter sobre os primeiros dois modelos por serem os que melhor se ajustam à nossa realidade.
- b) Em Timor-Leste a gestão global do Fundo Petrolífero está a cargo do Governo, através do Ministério das Finanças. O Governo submete periodicamente relatórios da sua gestão ao parlamento. Porém, a gestão operacional é efectuada, por delegação, pelo Banco Central de Timor-Leste, que investe o capital do Fundo à luz das directrizes estabelecidas pelo Ministério

das Finanças. Na estrutura de gestão inclui-se ainda um Conselho de Assessoria para o Investimento que emite pareceres sobre assuntos inerentes à estratégia de investimento ou gestão do FS.

- c) Em alguns países, nomeadamente o Gana, o Irão e a Noruega, o Banco Central é a entidade gestora do FS. No modelo ganês, o Governo, através do Ministro das Finanças, é responsável, inter alia, pelo desenho e implementação da estratégia de investimento, cujas propostas são formuladas e apresentadas por um comité de conselheiros de investimentos. A administração diária do FS e a implementação das decisões aprovadas pelo Conselho de Administração estão a cargo dum Conselho de Gestão composto por cinco membros, que se dedicam exclusivamente a estas funções.
- d) Por seu turno, a estrutura de gestão do FS iraniano inclui um Conselho de Administração integrado pelos Ministros da Economia e Finanças e de Trabalho e Acção Social, o Presidente do Banco Central, o Procurador-Geral e dois representantes do parlamento, tendo como atribuição o último controlo sobre o FS dirigindo e determinando as suas políticas e directrizes.
- e) Do ponto de vista de controlo externo, o FS ganês sujeita-se a auditorias, cujos relatórios são submetidos à apreciação do parlamento pelo auditor geral. O Comité de Interesse Público e Prestação de Contas (“Public Interest and Accountability Committee”) é o órgão responsável pela fiscalização do cumprimento das leis e prestação de contas, o qual procede a um escrutínio independente e elabora relatórios que são submetidos ao parlamento, ao Presidente da República e levados ao conhecimento público.
- f) No modelo iraniano, há um Conselho de Supervisores (“Board of Supervisors”) que, numa base semestral, elabora relatórios sobre o desempenho do Fundo e submete-os ao parlamento.
- g) Na Noruega, existe uma área específica dentro do Banco Central (o Norges Bank Investent Management, ou NBIM) que exerce a função de gestora independente de recursos.

3.3. As experiências acima mostram a complexidade da estrutura e de modelo de gestão do FS. Com efeito, quanto à estrutura de governação nota-se na proposta formulada pelo BM a ausência de um órgão autónomo e independente, de composição multidisciplinar e de aconselhamento ao MEF, quer na formulação de políticas, quer de decisões de investimento. Relativamente ao modelo de gestão, falta à proposta uma clara indicação do mecanismo de prestação de contas ao parlamento ou sua comissão especializada, pelos órgãos de gestão, nomeadamente quanto à frequência, periodicidade e modelo de reporte a prestar.

#### 4. **Não está claro na proposta o que se entende por “gestão global” do FS, assim como da política de investimento dos activos do FS.**

- a) A política de investimento do FS e os aspectos relevantes para a sua gestão não aparecem explicitados na proposta, embora sejam elementos fundamentais para uma gestão eficiente e transparente do fundo, conforme preconizam os mencionados Princípios de Santiago;

- b) A CTA considera que esta definição e responsabilização em relação a estes aspectos deve ser da AR sob proposta do MEF, mas incluindo outras instituições e agências do Estado e outros interessados que contribuam para essas capacidades.
- 5. Para que o FS possa efectivamente capitalizar as receitas provenientes da exploração dos recursos não renováveis, é necessário que a sua gestão operacional seja atribuída a uma entidade externa e totalmente independente.**

- a) A proposta apresentada é no sentido de que o próprio BM seja o gestor operacional do FS;
- b) Entretanto, a proposta formulada para além de ser eticamente reprovável, suscita dúvidas quanto à capacidade do BM de gerir o FS de forma independente e transparente;
- c) Com efeito, relativamente ao aspecto ético o supracitado artigo 37 da Lei dos Petróleos não deixa qualquer dúvida sobre a entidade competente para definir um mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes dos recursos petrolíferos, não se conhecendo da existência de qualquer instrumento legal através do qual a AR terá mandatado o BM a levar a cabo um tal estudo. Contudo, tendo o BM decidido levar a cabo tal estudo, manda a modéstia que o BM não se devesse autopropor desempenhar qualquer função relevante na estrutura de gestão do FS, tal como o fez.

Adicionalmente, o BM não tem mostrado ser um gestor criterioso dos fundos que são postos à sua guarda, como bem o ilustra a forma como fez uso dos recursos do Fundo de Pensões dos Trabalhadores do Banco de Moçambique, geridos pela Kuhanha, entidade da qual o BM faz parte como sócio maioritário, os quais foram usados para sanear o MozaBanco. De igual modo, desabona a pretensão do BM o facto de as suas demonstrações financeiras de 2018 terem sido consideradas pelo auditor independente indicado, a PWC, que não retratam de forma apropriada a posição financeira do BM. Importa ainda acrescer que o BM acumula uma multiplicidade de funções que, a juntar-se a gestão do FS, podem distrair-lo das suas funções originariamente atribuídas pela sua Lei Orgânica. De mais a mais, o BM, à semelhança de qualquer outra entidade que possa para o efeito ser criada, não tem nem experiência, nem capacidade técnica para levar a cabo a missão que se autopropõe desenvolver;

- d) Portanto, os factos acima relatados demonstram que o BM não está preparado para exercer de forma criteriosa e ponderada o papel que se propõe com os padrões de independência e auditoria exigidos para o FS;
- e) Neste aspecto, a CTA defende que a gestão operacional do FS deveria, numa primeira fase, ser atribuída a uma entidade externa, para assegurar a transparência e independência total tão necessárias para uma gestão eficiente de um FS, à semelhança da experiência de Timor Leste;
- f) Ao BM poderá ser reservado o papel de mera entidade de supervisão da entidade gestora do FS;
- g) O objectivo de longo prazo é que a gestão operacional venha a ser feita no país por uma instituição nacional;

- h) Porém, porque presentemente a independência e transparência do BM se revelam muito aquém do perfil exigido para um gestor de um FS, dever-se-ia contratar uma instituição externa e independente que reporta directamente ao parlamento e ao Tribunal Administrativo.
- 6. A estrutura de definição de receitas do FS parece ser bastante abrangente, ao propor que todas as receitas, sem excepção, sejam receitas do FS e não do Governo/OE.**
- a) A CTA sugere, no entanto, que para prevenir problemas de interpretação no futuro que se identifique de forma exhaustiva a totalidade das receitas do FS;
  - b) Possivelmente, deveria existir uma cláusula que clarifique que se uma determinada receita que seja gerada e não tenha sido identificada como tal, seja sempre considerada como activo do FS até que o parlamento decida de maneira diferente.
- 7. As regras de entrada e saída de recursos da conta do Fundo, não está suficientemente fundamentada.**
- a) A previsão do tempo e das percentagens consideradas (até ao vigésimo ano (i) 50% das entradas vão para o OE e os restantes 50% vão para o FS; e (ii) a partir do vigésimo primeiro ano 20% irão para o OE e os 80% para o FS);
  - b) Supomos que a previsão acima esteja ligado ao cenário de projecções das receitas a serem geradas e recebidas pelo FS, contudo, a proposta deveria explicitar de forma clara e detalhada a razão da proposta formulada;
  - c) Na opinião da CTA, tendo em conta a problemática da eficiência das instituições do Estado e da absorção, faz muito mais sentido que as alocações de recursos do FS ao OE sejam feitas dependendo da melhoria da eficiência da despesa e para tal deveriam existir indicadores de desempenho claros antes de se aumentarem as alocações de recursos;
  - d) A CTA propõe que se comece com alocações pequenas de modo a testar o desempenho do Governo na utilização de fundos de magnitude bastante superior a que estará habituado.
- 8. A grande questão relacionada com as percentagens propostas prende-se com o facto de as capacidades institucionais e de absorção de recursos e sua conversão em despesa produtiva ser baixa.**
- a) Isto implica que a adjudicação mais acelerada de recursos orçamentais aos sectores não poderá produzir mais resultados, mas sim mais ineficiência;
  - b) A análise da execução orçamental denota a falta de capacidade do Governo de gastar recursos de forma eficiente;
  - c) Portanto, 50% da receita que será enviada para o OE, conforme a proposta do BM, é, certamente, demasiadamente grande para que possa ser eficientemente utilizada e melhorar a estrutura da economia;

- d) Neste caso, a CTA propõe que se adopte uma abordagem que defina objectivos de reforma e capacidades institucionais necessárias antes de se expandir os recursos a gastar via OE;
- e) Esta contagem poderá ser feita pelo gestor operacional do FS e por decisão da AR no acto de aprovação do respectivo OE anual;
- f) Nessa altura, a AR aprova a afectação de 50% ou outra percentagem que se mostrar apropriada ao OE.

**9. De acordo com a proposta, a relação entre o MEF e o BM sobre o FS será regida por um Acordo de Gestão a ser celebrado por ambas as instituições.**

- a) A proposta bem poderia indicar, a título exemplificativo, os grandes tópicos que serão tratados no proposto acordo;
- b) Contudo, a proposta realça que o MEF pagará ao BM uma taxa fixa pela gestão operacional do FS;
- c) Nada é dito sobre o montante de tal taxa, como será ela estabelecida e qual a melhor prática utilizada em casos similares;
- d) Uma taxa fixa não toma em consideração o desempenho do gestor do FS em termos de criação de riqueza do FS. A taxa fixa não estimula ganhos em desempenho por parte do gestor. Nem mesmo se clarifica se a referida taxa inclui a comissão a ser paga aos gestores que subcontratados para rentabilizarem o Fundo.

**10. Quanto à transparência e prestação de contas.**

- a) A proposta do BM refere que os relatórios trimestrais e anuais das actividades do FS serão disponibilizados ao público devendo-se garantir a preservação de informação confidencial;
- b) Contudo, a CTA considera que deveria ser explícito e claro que tipo de informação se considera confidencial. Aliás, trata-se de matéria que deve resultar explícita e claramente da lei;
- c) Adicionalmente, a CTA defende que os relatórios trimestrais devem seguir uma estrutura própria e incluir informação mínima, legalmente fixadas, para que se possa realmente acompanhar a evolução das actividades do FS. Para os relatórios trimestrais dever-se-ia definir: o objectivo, a estrutura, a informação detalhada a incluir, as medidas tomadas e a evolução das medidas do passado e medidas a implementar no futuro;
- d) Não foram referidos os relatórios anuais de contas auditados, os comentários feitos pelos auditores externos e a análise da implementação dos comentários do passado e o que se irá fazer no futuro para resolver questões qualificadas pelo auditor externo;
- e) Apesar de não estar claro na proposta supomos que este seja uma matéria da competência da AR.

**11. Não está claro onde serão retidas as receitas do FS—apesar de se falar numa Conta Única de Tesouro do FS (CUT-FS).**

- a) Caso as receitas do FS fiquem no exterior, não exercerão pressão sobre a taxa de câmbio; contudo, caso as receitas sejam repatriadas, existe uma grande probabilidade de a taxa de câmbio apreciar rapidamente em termos reais e causar problemas sérios sobre a competitividade do país e sobre o sector empresarial;
- b) Em paralelo, grandes entradas de moeda externa na economia teriam que ser esterilizadas de imediato para não afectarem a taxa de inflação;
- c) Será que existirão instrumentos de política monetária eficazes que consigam fazer esterilização a esses níveis demasiadamente grandes relativamente à economia? Por outro lado, não se pode fazer gestão destes recursos via importação para o país e sua esterilização;
- d) Convém ainda anotar que há custos inerentes a essa esterilização que iria aumentar o défice orçamental à mesma velocidade das necessidades de esterilização. Esta matéria deveria ser discutida com grande profundidade porque poderá ter impactos nefastos, a curto e longo prazos, na economia.

**Conclusões e Recomendações**

- 1. A proposta de modelo de Fundo Soberano (FS) para Moçambique submetida pelo BM é meritória e vem dar conteúdo à previsão da Lei dos Petróleos sobre a criação de mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração dos recursos petrolíferos do país, tendo em conta a satisfação das necessidades presentes e as das gerações vindouras.
- 2. Conforme resulta do referido diploma, o FS será instituído pela AR através duma lei e a gestão das receitas é fundamental, devendo ser criteriosa e ordenada, tendo por referência as boas práticas internacionais.
- 3. O modelo de funcionamento do FS pode afectar a competitividade e o desempenho do sector empresarial nacional, o que justifica que seja objecto de um amplo e profundo debate.
- 4. O influxo excessivo de moeda externa decorrente da exploração do gás natural, se não for integralmente absorvido pela economia, pode afectar a estabilidade da taxa de câmbio e das diversas variáveis micro e macroeconómicas com impacto significativo no ambiente de negócios.
- 5. O modelo da aplicação dos recursos provenientes do FS irá, certamente, estabelecer uma estratégia de priorização da alocação orçamental em projectos de desenvolvimento, que se supõe sejam executados por empresas nacionais, o que configura uma oportunidade de expansão de negócios para o sector empresarial moçambicano.
- 6. A proposta prevê que as receitas geradas pelos recursos não-renováveis serão receitas e activos do FS, princípio meritório que isola, de certo modo, o FS do Governo e aumenta a sua independência.
- 7. A proposta tem igualmente o mérito de considerar como fontes do FS além do gás natural outros recursos de elevado valor comercial.
- 8. Quanto às alocações de recursos ao OE, a CTA acolhe o papel central atribuído à Assembleia da República na tomada de decisões, nomeadamente as referentes a investimentos e às prioridades

alocativas, tendo em conta que o Fundo é dos moçambicanos e que aquele órgão é representativo de todos.

9. A experiência comparada desaconselha que o Governo tenha excessiva discricionariedade neste domínio, politicamente orientada, que pode arruinar o FS.
10. A política de investimento do FS e os aspectos relevantes para a sua gestão não aparecem explicitados na proposta, embora sejam elementos fundamentais para uma gestão eficiente e transparente do fundo, conforme preconizam os mencionados Princípios de Santiago.
11. A proposta apresentada é no sentido de que o próprio BM seja o gestor operacional do FS, o que suscita questões de natureza ética, associadas à insuficiência de prova de capacidade de gestão do FS com a transparência, prestação de contas, rigor e independência que se impõem.
12. A gestão operacional do FS deveria, numa primeira fase ser atribuída a uma entidade externa, para assegurar a transparência e independência total tão necessárias para uma gestão eficiente de um FS, competindo ao BM a supervisão da entidade gestora do FS.
13. O objectivo de longo prazo é que a gestão operacional venha a ser feita no país por uma instituição nacional, que pode bem vir a ser o Banco Central.
14. A estrutura de definição de receitas deve ser o mais clara possível.
15. Há necessidade de melhor fundamentação das regras de entrada e saída de recursos da conta do FS.
16. Tendo em conta a problemática da eficiência das instituições do Estado e da absorção, faz muito mais sentido que as alocações de recursos do FS ao OE sejam feitas dependendo da melhoria da eficiência da despesa e para tal deveriam existir indicadores de desempenho claros antes de se aumentarem as alocações de recursos.
17. Neste caso, a CTA propõe que se adopte uma abordagem que defina objectivos de reforma e capacidades institucionais necessárias antes de se expandir os recursos a gastar via OE.
18. Quanto à remuneração do gestor do FS, a adopção de taxa fixa não toma em consideração o desempenho do gestor do FS em termos de criação de riqueza do FS. A taxa fixa não estimula ganhos em desempenho por parte do gestor.
19. Sobre a transparência e prestação de contas, a proposta deveria ser explícita e clara sobre que tipo de informação se considera confidencial, matéria que deve resultar explícita e claramente da lei.
20. Os relatórios trimestrais devem seguir uma estrutura própria e incluir informação mínima, legalmente fixadas, para que se possa realmente acompanhar a evolução das actividades do FS. Deve-se ter ainda em conta relatórios anuais de contas auditados, os comentários feitos pelos auditores externos e a análise da implementação dos comentários do passado e o que se irá fazer no futuro para resolver questões qualificadas pelo auditor externo.
21. Não está claro onde será domiciliada a Conta Única de Tesouro do FS (CUT-FS). Ficando no exterior, não exercerá pressão sobre a taxa de câmbio, mas entrando na economia, a velocidades bem superiores à economia global moçambicana, existe uma grande probabilidade de a taxa de câmbio apreciar rapidamente em termos reais e causar problemas sérios sobre a competitividade do país e sobre o sector empresarial.
22. A fim de assegurar que a governação respeite as melhores práticas internacionais, a lei que irá instituir o FS deverá conformar-se com os Princípios de Santiago que o país deverá adoptar.

# Análise da proposta de lei das instituições de crédito e sociedades financeiras

## II. CONTEXTUALIZAÇÃO

Através dos Ofícios n.º 1919/SGAR/2020, da Primeira Comissão e do Ofício n.º 1996/CAEA/2020, da 5ª Comissão, a Assembleia da República (AR) submeteu à Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), para apreciação e parecer, o Projecto de Revisão da Lei n.º 15/99, de 01 de Novembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 9/2004, de 21 de Julho - Projecto de Lei das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (PLICSF), assunto sobre o qual temos a referir o seguinte:

- Decorre da fundamentação do PLICSF que a revisão em curso tem por principal motivação as lacunas e insuficiências detectadas no regime de saneamento das Instituições de Crédito (IC) em situação de risco de insolvência, com potencial para gerar riscos sistémicos.
- Analisando o PLICSF, constata-se que de uma maneira geral o mesmo é pertinente e oportuno; sob o ponto de vista formal, obedece à forma comumente adoptada para este tipo de instrumentos normativos; e sob o ponto de vista material, o seu conteúdo essencial é constituído pelas disposições da LICSF em vigor, com as alterações propostas no projecto, as quais merecem os diversos reparos e contribuições que se submetem neste Parecer de modo a torná-lo, na perspectiva da CTA, equilibrado e aceitável para os seus destinatários.

Este parecer está assim estruturado: começa por fazer uma breve apreciação do PLICSF na generalidade (tecendo algumas conclusões), depois analisa-o na especialidade e termina com a matriz comparativa entre este projecto e a lei actualmente em vigor da seguinte forma:

### III. ANÁLISE GERAL

#### 1. Necessidade de repensar a estratégia de Revisão da LICSF:

- a) O primeiro aspecto que cumpre destacar reporta-se à estratégia de revisão adotada pelo proponente, que consiste na elaboração de uma nova LICSF e a revogação da que actualmente vigora (vide artigo 232 do PLICSF) e, simultaneamente, a incorporação no texto do projecto de normas que estabelecem o regime jurídico da resolução bancária.
- b) Ora, salvo melhor entendimento, a CTA propõe, à semelhança do que aconteceu em 2004 (quando a Lei nº 15/99, de 1 de Novembro, foi revista pela Lei nº 9/2004, de 24 de Julho) que, por um lado, se aprove uma lei de alteração à LICSF, e por outro lado, se aprove uma lei autónoma sobre resolução bancária.
- c) Com efeito, o PLICSF no formato actual apresenta o inconveniente de ser demasiadamente denso e extenso, comportando 233 artigos contra os 122 artigos da lei em vigor, misturando matérias correspondentes a regimes que deveriam ter tratamento autónomo. Com efeito, destes artigos, importa referir que 63 (e um pouco mais em termos de volume e densidade, dada a extensão dos artigos) corresponde ao regime de Resolução Bancária, que goza da particularidade de ser um regime que se presta a uma leitura longa, densa e de alguma complexidade técnica, com linhas de orientação completamente diferente do que informa o restante texto do projecto, o que denuncia a fusão de duas leis em uma. A situação descrita acarreta inconvenientes de ordem prática no futuro manuseamento desta Lei pelos seus destinatários e, bem assim, dificultará futuros processos de revisão pontual da LICSF, em virtude da diversidade das matérias tratadas e da extensão do normativo.
- d) Pelo acima exposto, somos de propor que seja considerada a possibilidade de cisão do PLICSF para dar lugar, de um lado, a uma lei de alteração à LICSF, e de outro lado, a uma Lei de Resolução Bancária autónoma, à semelhança da Lei n.º 30/2007, de 18 de Dezembro, que aprova o processo de Liquidação Administrativa das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, o que teria como vantagens, dentre outras, as seguintes:
  - (i) a manutenção da actual estrutura da LICSF, com a vantagem de que preservaria a história da lei, o legislador mostraria coerência e consistência na técnica de revisão relativamente à revisão de 2004;
  - (ii) a facilitação de realização de alterações à LICSF e à Lei de Resolução Bancária, dado que as alterações numa não afectariam a outra;
  - (iii) simplificação de apreensão, manuseamento e aplicação do regime de resolução bancária, que é um regime completamente novo para o regulador e para os demais destinatários da lei.
- e) Acolhendo-se esta proposta, a LICSF acomodaria somente disposições muito genéricas relativas ao regime de Resolução Bancária, nomeadamente a consagração do Banco de Moçambique (BM) como autoridade de resolução, de modo a estabelecer a ligação entre os dois instrumentos; alusão à integração do Fundo de

Resolução no Fundo de Garantia de Depósito; e indicação das medidas de resolução, remetendo a definição do seu regime para lei própria.

**2. Necessidade de separar as matérias que devem constar da lei e matérias que devem constar do regulamento da lei:**

- a) O PLICSF contém muitos artigos demasiadamente longos e com excessivo detalhe mais conformes com a principal fonte de inspiração utilizada que é o Decreto-Lei nº 298/92, de 31 de Dezembro, que aprova o regime geral das instituições de crédito e sociedades financeiras de Portugal.
- b) Convém, contudo, lembrar que tal contraria a técnica legislativa que entre nós vigora, mormente no sistema bancário, que consiste na elaboração de leis genéricas e abstractas que depois são invariavelmente seguidas da aprovação de decretos regulamentares que, por sua vez, são complementados por avisos técnicos do BM.
- c) Propõe-se, pois, que se faça um exercício de expurgar do PLICSF os preceitos que vão para lá da proclamação de grandes princípios e contém detalhe próprio para serem tratados em sede de decreto regulamentar.

**3. Necessidade de reduzir ao mínimo os artigos que atribuem competência regulamentar directa ao BM:**

- a) O PLICSF é preñado em disposições que em várias ocasiões e sobre as mais diversas matérias atribuem competência directa ao BM.
- b) Ora, tendo em conta o sistema de hierarquia de leis acima enunciado que comporta leis formais (emanada da AR), decretos regulamentares (emanadas do Conselho de Ministros) e avisos técnicos (do BM), via de regra, o legislador formal (AR) deve atribuir competências à entidade com competência regulamentar (o Conselho de Ministros) e esta, por sua vez, deve atribuir competência para a elaboração de normativos técnicos e específicos ao BM.
- c) Convém a esse respeito lembrar que no quadro legal actual o BM não presta contas ao parlamento, nem através da sua plenária, nem através das comissões especializadas, o que desabona e retira legitimidade à capacidade do BM para gozar do benefício dessa atribuição directa de competências de um órgão ao qual não tem a obrigação de prestar regularmente contas.

**4. Necessidade de reduzir os excessivos poderes atribuídos ao BM:**

- a) O PLICSF confere poderes excessivos ao BM nas mais diversas matérias tratadas no projecto.
- b) Com efeito, e a título meramente exemplificativo, cite-se os poderes conferidos ao BM em matéria de protecção dos consumidores bancários, *maxime* no nº 4 do artigo 64 do projecto, no qual o BM é investido de poderes para suspender a comercialização de produtos e serviços que entenda não ter sido antecedida da prestação de informação ao cliente.
- c) Acto contínuo, o artigo 66 do PLICSF concede ao BM poderes de modificar, suspender, rectificar publicidade e até de praticar o acto por conta da instituição visada.

- d) Ora, em qualquer dos casos acima reportados, estamos perante situações em que a relação subjacente é de carácter puramente comercial e em caso de qualquer disputa ou diferendo os tribunais comuns são a entidade competente para dirimir o conflito.
  - e) Ora, tal como acontece no regime actual, em matéria de defesa dos consumidores bancários, o BM não deveria ter mais poderes do que os necessários para iniciar um processo contravencional contra a instituição prevaricadora e sobre a relação comercial deveria limitar a sua actuação à emissão de recomendações deixando, contudo, que o litígio seja dirimido nos tribunais comuns.
  - f) Um outro exemplo decorre do artigo 120, sobre o plano de reestruturação, no qual são conferidos poderes ao BM para suspender a administração (prevista no artº 121º), com base em mera suspeita podendo nomear uma administração provisória, ou revogar a autorização da instituição, sem prejuízo de aplicação de medidas de resolução.
  - g) Sugere-se, pois, que onde possível sejam repensados os excessivos poderes do BM ou contrabalançados com mecanismos de reacção céleres da parte dos visados.
- 5. Necessidade de retirar do projecto preceitos que violam a Constituição da República:**
- a) O PLICSF contém disposições que, quer directa, quer indirectamente, violam preceitos ou princípios consagrados na Constituição da República.
  - b) Com efeito, cite-se a título meramente exemplificativo, o disposto no nº 6 do artigo 19 do PLICSF que prevê a possibilidade do BM indeferir um pedido de autorização para a constituição de IC e abster-se de comunicar a causa da recusa do pedido ao requerente.
  - c) Ora, o artigo 253 da Constituição da República estabelece o dever de fundamentar as decisões, mormente em caso de indeferimento, de modo a dar aos cidadãos elementos para decidirem se devem ou não recorrer da decisão.
  - d) Convém lembrar que o dever de fundamentar as decisões é uma garantia dada pela Constituição aos cidadãos, não podendo, por isso, em caso algum ceder por imposição do legislador ordinário.
  - e) Pelo que, para obviar situações como a acima descrita, propõe-se uma revisão geral do PLICSF com o único propósito de vigiar a constitucionalidade das diversas soluções nele contidas.
- 6. Necessidade de resolver as inúmeras contradições nas opções sufragadas no projecto:**
- a) O PLICSF encerra enormes contradições em várias opções adoptadas pelo proponente que importa sanar.
  - b) Com efeito, o projecto é indelevelmente marcado por uma enorme intromissão do regulador no acesso e exercício da actividade por parte dos operadores privados.
  - c) Tal é o caso gritante do regime de adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais, regulado no artigo 26 e seguintes da proposta, donde resulta que o BM pode a qualquer momento não só recusar a nomeação inicial de uma pessoa proposta para exercer um cargo

de administração, fiscalização ou outras funções consideradas essenciais, como pode suspender ou remover a pessoa do cargo depois de nomeada, com fundamento em circunstâncias supervenientes.

- d) Aliás, o supracitado regime tem em vista legitimar o Aviso nº 1/GBM/2020, de 03 de Janeiro, sobre titulares de cargos relevantes de gestão, o qual atribui poderes ao BM para *“a qualquer altura, proceder a uma nova avaliação da adequação dos titulares de cargos relevantes de gestão relevantes das instituições de crédito e sociedades financeiras com base em circunstância já verificadas na altura da sua designação ou com fundamento em quaisquer circunstâncias supervenientes”* – destaque nosso.
  - e) Como se pode ver, a disposição transcrita é demonstrativa do uso abusivo de poderes por parte do regulador, o qual cria consequentemente a sensação de incerteza e insegurança jurídica para os nomeados para cargos relevantes de gestão.
  - f) A excessiva intromissão do regulador na decisão sobre a escolha dos melhores gestores para servirem o interesse da instituição que consta do PLICSF não é, contudo, contrabalançada no momento em que a instituição entra em dificuldades, mormente por má gestão dos gestores apadrinhados pelo regulador, dado que em matéria de resolução vigora o princípio geral consagrado na alínea a) do nº 1 do artigo 132 do PLICSF segundo o qual os accionistas da instituição suportam os prejuízos da instituição objecto de resolução.
  - g) Contudo, a excessiva intromissão do regulador na organização e gestão das IC poderia ser mitigada através da sua co-responsabilização, ainda que tácita, através da previsão da possibilidade de o Estado financiar as medidas de resolução com recurso a fundos públicos.
  - h) Em face do acima dito propõe-se, pois, que seja introduzida uma disposição que preveja a possibilidade do financiamento, ainda que a título excepcional, das medidas de resolução com recurso a fundos públicos.
- 7. Necessidade de expurgar do projecto preceitos que agravam as condições de acesso ao exercício da actividade:**
- a) A LICSF em vigor estabelece no artigo 15 que a decisão sobre o pedido de constituição de ICSF deve ser tomada no prazo de 90 dias a contar da recepção do pedido de constituição.
  - b) O PLICSF propõe no artigo 19 que o prazo para a decisão sobre os pedidos de constituição de ICSF passe a ser de 180 dias, a contar da recepção do pedido, o que corresponde ao dobro do prazo que consta da lei em vigor.
  - c) Adicionalmente, o PLICSF prevê que caso o requerente não obtenha qualquer resposta no prazo de 180 dias deve inferir-se que o seu pedido foi tacitamente indeferido.
  - d) A solução acima referida não só se revela injustificável como é contrária ao esforço do sector privado e do Governo de reduzir os tempos de obtenção das autorizações e licenças para fazer negócio em Moçambique e que são objecto de avaliação periódica através do *ranking* do *doing business*.
  - e) Pelo que, propõe-se a manutenção do prazo de 90 dias para a decisão que consta do supracitado artigo 15 da LICSF em vigor e que se afaste o regime do indeferimento tácito. A ser aceite tal regime, faltaria o

contrapeso de nos casos de indeferimento tácito o interessado beneficiar de prazo bastante alargado para efeitos de recurso contencioso à semelhança do que sucede nas situações similares reguladas pela Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro.

**8. Necessidade de expurgar do projecto preceitos que agravam as condições de acesso e exercício da actividade:**

- a) O PLICSF prevê no artigo 18 a introdução de uma taxa de emissão de licença e outra taxa de renovação de licença pagável anualmente.
- b) No regime actualmente em vigor, não é devida qualquer taxa de emissão ou renovação de licença para as IC, SF e operadores de microfinanças, em virtude de o Estado ter entendido essa ser a melhor forma de incentivar a bancarização da sua população e, por essa via, cumprir com os objectivos da inclusão financeira da população moçambicana.
- c) Convém alertar que caso se abandonem os princípios e desígnios acima enunciados e sejam introduzidas tais taxas, elas terão um impacto directo sobre os consumidores bancários e poderão afectar os desígnios da inclusão financeira, dado que garantidamente os operadores financeiros encontrarão formas de repassar o custo da emissão e renovação das licenças para os clientes.
- d) Caso, apesar do acima dito, a proposta de introdução da taxa de licenciamento e sua renovação anual se mantenha, então, seria importante que a sua fixação fosse feita por decreto do Conselho de Ministros, de modo que a sua magnitude seja objecto de maior ponderação e escrutínio, bem assim de modo a dificultar o processo do seu eventual agravamento.

**9. Necessidade de melhorar o regime de responsabilidade dos inspectores, trabalhadores e contratados para realização de inspecções:**

- a) O PLICSF no artigo 57 isenta os inspectores do BM de qualquer responsabilidade pelos actos praticados no exercício das suas funções.
- b) A proposta isenta ainda os inspectores do BM da possibilidade de serem demandados por actos legítimos praticados no exercício das suas funções, e acrescenta que o BM assume os custos com a contratação de advogados para a defesa dos inspectores.
- c) O princípio acima enunciado aproveita as empresas que forem contratadas pelo BM para realizarem actividades de inspecção às IC, SF e instituições de microfinanças.
- d) Em sede de resolução, o PLICSF no artigo 187 vai mais longe ao impedir que os trabalhadores do BM em geral sejam responsabilizados pelos actos que pratiquem na aplicação das medidas de resolução, desde que ajam de boa fé.
- e) Ora, a aferição de se um trabalhador actuou de boa ou má fé é uma actividade que cabe aos tribunais e, para que tal seja desencadeado, impõe-se que a lei não impeça que o trabalhador visado seja demandado. É a

demanda do trabalhador ou inspector que proporcionará um exaustivo escrutínio dos actos por si praticados e que pressupostamente terão causado danos à instituição e do qual se poderá aferir a natureza de tais actos, se foram ou não praticados intencionalmente e o grau de culpabilidade do trabalhador ou inspector, para só daí se concluir se agiu de boa ou má fé.

- f) Propõe-se, pois, a remoção das expressões “actos legítimos” no primeiro caso e “desde que ajam de boa fé” no segundo caso, bem assim a extensão do benefício concedido aos inspectores e trabalhadores do BM a terceiros contratados.

#### **10. Necessidade de melhorar o regime de punição da tentativa e do crime frustrado:**

- a) O artigo 199 da lei em vigor estabelece que a tentativa e o crime frustrado são sempre puníveis, mas a pena não pode exceder metade do máximo legalmente previsto para a infracção consumada.
- b) O PLICSF mantém a previsão de punição da tentativa, mas despenalizou o crime frustrado e aditou a punição da negligência.
- c) Contudo, a punição da tentativa é feita em termos mais gravosos e com uma enorme margem de discricionariedade para as autoridades, dado que manda punir com multa aplicável ao crime consumado especialmente atenuado.
- d) Não é difícil concluir que o regime previsto no PLICSF é mais gravoso e deixa uma enorme margem de incerteza quanto ao critério para a aplicação da medida concreta da pena, dada a imprecisão da fórmula “multa aplicável ao crime consumado especialmente atenuado”.
- e) Pelo que, propõe-se a manutenção do critério de punibilidade da tentativa que consta da lei em vigor, até porque não há notícias de o critério estar a revelar-se ineficaz.

#### **11. Necessidade de rever os limites mínimos e máximos da pena de multa por contravenção:**

- a) No regime actual a punição por contravenções é feita consoante seja uma contravenção em geral ou em especial e segundo se trate de pessoa singular ou colectiva.
- b) O nº 1 do artigo 212 do PLICSF estabelece para as contravenções em geral os seguintes mínimos e máximos: para pessoas singulares (10 – 100 salários mínimos do sector bancário) e para pessoas colectivas (50 a 2000 salários mínimos do sector bancário); por seu turno o nº 2 do artigo 212 do PLICSF prevê para as contravenções em especial os seguintes limites: para pessoas singulares 20 – 500 salários mínimos do sector bancário) e para pessoas colectivas (100 a 5000 salários mínimos do sector bancário);
- c) O salário mínimo do sector bancário é de 12.760,18, nos termos do DM nº 49/2019, de 7 Maio, e, grosso modo, o valor é revisto numa base anual;
- d) Tal significa que nas contravenções em geral para pessoas singulares os mínimos e máximos oscilarão entre (127.601,80 – 1.276.018,00), contra (10.000,00 – 100.000,00) actuais; e para pessoas colectivas (638.008,00 a 25.520.360,00), contra (40.000,00 – 400.000,00) actuais; e nas contravenções em especial para pessoas

singulares (255.203,60 – 6.380.090,00), contra (20.000,00 – 200.000,00) actuais; e para pessoas colectivas (1.276.018,00 a 63.800.900,00), contra (100.000,00 – 1.000.000,00) actuais;

- e) Deste exercício conclui-se que o valor das multas foi substancialmente agravado, entre 12 e 63 vezes os actuais valores, não se percebendo qual o critério usado pelo proponente para agravar o valor das multas na magnitude proposta.
- f) Pelo acima dito, propõe-se que o valor da pena de multa seja actualizado com moderação e com recurso a um critério compreensível e, sobretudo, que na fixação dos limites se tenha em conta o facto de a experiência demonstrar que apesar dos limites mínimos e máximos que constam da lei, diante de um caso em concreto, o BM é incapaz de graduar as penas que aplica, aplicando invariavelmente o máximo da multa prevista na lei.

#### **12. Necessidade de reestabelecer a divulgação da decisão de condenação pelo BM como pena acessória:**

- a) A LICSF em vigor prevê na alínea c) do nº 1 do artigo 109 que como sanção acessória o BM possa mandar publicar a punição definitiva num dos jornais mais lidos do local da sede da instituição condenada.
- b) Ora, o PLICSF propõe na alínea c) do nº 3 do artigo 212 que o BM conjuntamente com a multa possa mandar publicar a punição às custas do condenado, deixando, portanto a sanção de ser acessória. A retromencionada disposição é depois reforçada pelo disposto no artigo 222 do PLICSF, que autoriza o BM a divulgar pelos meios que julgar convenientes a decisão que condene o infractor.
- c) As propostas acima luidas são consentâneas com a prática que o BM vem adoptando, ao arrepio da Constituição da República, que estabelece o princípio da presunção de inocência; ao arrepio da lei penal geral, que impede que as pessoas sejam punidas duas vezes pelo mesmo facto; ao arrepio da própria LICSF que estabelece o carácter acessório da publicação da punição e só a autoriza quando a decisão se torne definitiva (ou seja como decisão judicial transitada em julgado); acima de tudo, contrariam os princípios de ordem pública do Estado moçambicano.
- d) Pelo que, propõe-se a manutenção do regime que consta da alínea c) do nº 1 do artigo 109 da LICSF em vigor, que estabelece a possibilidade de publicação da punição apenas quando se torne definitiva e com carácter acessório.

#### **13. Necessidade de melhorar o regime de resolução bancária:**

- a) O regime de resolução bancária deve ser repensado tendo em conta as particulares circunstâncias da economia moçambicana.
- b) Por exemplo, o artigo 173, que dispõe sobre o financiamento das medidas de resolução, estabelece, no nº 1, que o BM “*pode determinar que o Fundo de Garantia de Depósitos*” disponibilize o apoio financeiro necessário.

- c) Ora, afigura-se contrário à natureza do FGD, entanto que ente personalizado e com órgãos próprios e sem que seja a entidade a ser resolvida, que receba determinações do BM para prestar apoio financeiro a uma certa entidade em processo de resolução.
- d) Ao que tudo indica, a disposição em alusão decorre do facto de, entre nós, não existir um fundo de resolução autónomo e o proponente ter incorporado um tal fundo no FGD e, por conseguinte, ter-lhe acrescido a vocação de responder pelas necessidades de financiamento às medidas de resolução.
- e) Contudo, haverá que reflectir sobre a estrutura apropriada a conferir ao FGD para que ele possa financiar as medidas de resolução sem pôr em causa a sua natureza de ente personalizado e autónomo.

**14. Necessidade de melhorar o regime das salvaguardas relativamente às medidas de resolução:**

- a) O nº 2 do artigo 179 do PLICSF estabelece que os recursos judiciais referentes às medidas de resolução têm efeito meramente devolutivo, convindo, contudo, acrescentar que tais recursos são sempre de carácter urgente e sobem em separado, para obviar que o BM aguarde o fim da resolução para submeter os recursos intercalares que tenham sido interposto no decurso da resolução.
- b) Relativamente ao nº 3 do artigo 179 do PLICSF sugere-se a sua reformulação de modo a retirar do preceito a ideia de que a lei limita a soberania dos tribunais, o que se consegue invertendo a negação que consta da redacção.

**15. Necessidade de melhorar o regime dos recursos das decisões tomadas pelo BM:**

- a) O artigo 219 do PLICSF dispõe sobre a impugnação judicial de decisões condenatórias por contravenções e o nº 2 prevê que o recurso tenha efeito suspensivo quando o arguido deposite numa instituição de crédito à ordem do BM a importância da multa aplicada.
- b) Propõe-se que se adite ao preceito a possibilidade de o valor da multa ser substituído por uma garantia bancária idónea.
- c) A razão desta proposta prende-se com o facto de, as mais das vezes, o valor da condenação ser muito elevado e os tribunais levarem muito tempo para confirmarem ou infirmarem a decisão.
- d) Caso a instituição condenada não tenha a possibilidade de substituir o valor da multa por uma garantia idónea sofre, desde o dia em que efectua o depósito do valor da multa aplicada, os efeitos da decisão condenatória do BM, o que não é nem justo nem sensato.
- e) Com efeito, no regime actual a lei permite que o recorrente seja desde logo despojado do valor da multa, o que, na prática, faz com que a decisão tenha um efeito equivalente ao devolutivo.

**16. Necessidade de alargar o prazo para as instituições se adequarem ao novo regime:**

- a) O artigo 231 do PLICSF concede às instituições por ela reguladas o prazo de 90 dias para se adequarem às disposições da lei, o que se revela ser manifestamente inadequado, sobretudo tendo em conta as inúmeras alterações propostas ao modelo de organização e estruturação das IC.
- b) Pelo que, propõe-se que tal prazo seja alargado para 12 meses.

### **Conclusões Preliminares**

1. A revisão da LICSF é pertinente e oportuna, visto que, por um lado, passam dezasseis anos depois da última revisão, havendo muitos aspectos que se mostram ultrapassados; por outro lado, há omissões que a prática ajudou a identificar como lacunas que importa preencher, mormente no que diz respeito ao regime aplicável às instituições em dificuldades, através do mecanismo da resolução bancária.
2. A forma adoptada para a concepção do PLICSF é a comumente adoptada para o efeito, apesar de a técnica de revisão adoptada ter tornado o projecto denso, complexo e de difícil manuseamento.
3. É, pois, com o intuito de oferecer uma solução tecnicamente viável e de fácil implementação que a CTA propõe a aprovação de uma lei de revisão à LICSF e de uma lei de resolução bancária.
4. Propõe-se ainda a introdução das seguintes melhorias ao PLICSF:
  - a) A separação das matérias que devem constar da LICSF e as que devem constar do regulamento da LICSF;
  - b) A redução ao mínimo dos artigos que atribuem competência regulamentar directa ao BM;
  - c) A redução dos excessivos poderes atribuídos no PLICSF ao BM;
  - d) A retirada do PLICSF dos preceitos que violam a Constituição da República;
  - e) A retirada do PLICSF dos preceitos que agravam as condições de acesso ao exercício da actividade;
  - f) A retirada do PLICSF dos preceitos que agravam as condições de exercício da actividade;
  - g) A melhoria do regime de responsabilidade dos inspectores, trabalhadores e terceiros contratados para a realização de inspecções;
  - h) A reposição do regime de punição da tentativa e do crime frustrado que consta da lei em vigor;
  - i) A revisão dos limites mínimos e máximos da pena de multa por contravenções;
  - j) O reestabelecimento do regime de divulgação da decisão condenatória que consta da lei em vigor como pena acessória;
  - k) A melhoria do regime de resolução bancária;
  - l) A melhoria do regime das salvaguardas da resolução bancária;
  - m) A melhoria do regime dos recursos das decisões tomadas pelo BM;
  - n) O alargamento do prazo para as instituições se adequarem ao novo regime.
5. Em fim, em face do acima exposto, somos de parecer favorável à aprovação do projecto de revisão da LICSF, uma vez acolhidas as propostas de separação de diplomas e melhorias do texto conforme proposto no presente Parecer.

#### IV. ANÁLISE ESPECÍFICA

	Artigo	Comentário/observações	Sugestão de alteração/inserção
CAPÍTULO I Disposições gerais	Artigo 1 Objecto	<p><b>Número 1 b),</b> Sugerimos que esta matéria seja objecto de legislação específica, à semelhança do que se fez com o processo de liquidação administrativa das Instituições de Crédito (IC) e Sociedades Financeiras (SF) - Lei nº 32/2007.</p> <p><b>Número 2:</b> Adicionalmente, sugerimos que a LICSF exclua expressamente do seu âmbito a tipologia de <b>fundos privados</b> por forma a dar espaço para regulamentação por legislação específica a semelhança do que foi feito aos fundos de pensões e sociedades de investimento imobiliário.</p>	<p>2. Não são abrangidas pela presente Lei as empresas de seguros, as sociedades gestoras de fundos de pensões, as sociedades de investimento imobiliário e os fundos privados não regulados expressamente nesta lei.</p>
	Artigo 3 Definições	<p><b>Número 2 s)</b> A percentagem para participação qualificada de 5% do Capital parece ser muito reduzida. Normalmente, e em especial para efeitos de desdobramento de capital pede-se o desdobramento (disclose) de 10% do capital. A tendência internacional mostra a classificação de participação qualificada em 10%, tendo por exemplo Portugal, donde se inspira a presente legislação, elevado a participação qualificada de 5% a 10% em 2010. A manter-se os 5%, isto irá significar que aquisições directas ou indirectas de participações sociais com menos de 10% estarão sujeitas à aprovação do Banco de Moçambique, o que é contrário à tendência de liberação e desburocratização.</p> <p><b>Número 2 t)</b> Parece ser matéria específica da Banca eletrónica. Propõe-se que seja aprovado num diploma específico.</p>	
	Artigo 5 (Actividade das instituições de crédito)		Sugere-se que se substitua a actual redacção por: «Outras operações análogas permitidas por lei».
	Artigo 6 (Espécies de sociedades financeiras)	Não está claro o que se pretende com a redacção «devendo para tal corresponder à sua definição». Parece ter ocorrido uma gralha de redacção ou falha na digitação, porque essa parte in fine da frase não tem sentido.	

	Artigo 11 (Verdade das firmas ou denominações)	A regulação da utilização da Firma, incluindo, dentre outros, a necessidade de evitar que se induza em erro, é feita, tradicionalmente, no Código Comercial. Seria oportuno conjugar este preceito com o disposto no Código Comercial, incluindo os princípios e/ou filosofia por via dos quais se regula o instituto Firma. Evitam-se, desse modo, imprecisões na aplicação e/ou interpretação da Lei.	
CAPÍTULO II Instituições de crédito e sociedades financeiras com sede em Moçambique  SECÇÃO I Princípios gerais	Artigo 12 Requisitos	<b>Número 1 a)</b> É redundante, já que as IC devem adoptar a forma de sociedade anónima, o que já se encontra reflectido na alínea b) do artigo em questão.	
	Artigo 14 Órgão de administração ou equiparado	<b>Número 1.</b> A não ser que venha a ser matéria de regulamento convém fixar o número mínimo de Administradores e definir o que são Administradores executivos e não executivos já que esta matéria não se encontra definida nesta Lei nem no Código Comercial em vigor. Há que legislar, por exemplo, a questão da independência ou não do administrador não executivo. O Conselho de Administração deve ou não ter membros totalmente independentes (não ligados ao grupo)?	Igualmente esta matéria deveria ser sujeita a regulamentação específica de Governance das IC e SF.
	Artigo 15 Titulares de funções essenciais	Esta matéria deveria fazer parte de um regulamento específico de Governance das IC e SF	
SECÇÃO II Processo de autorização		Somos de opinião que toda esta matéria devia ser regulada num diploma separado por ter natureza regulamentar e não de lei. A intenção é revogar o Decreto 56/2004?	
	Artigo 16 (Autorização de constituição)	A redacção apresentada pode ser melhorada.	«A constituição de instituições de crédito e sociedades financeiras é autorizada pelo Governador do Banco de Moçambique.»
	Artigo 17 Instrução do pedido	<b>Número 1, alínea J)</b> Propomos incluir a forma de garantia bancária em opção ao depósito.	
	Artigo 19 (Decisão)	<b>Número 2, alínea g)</b> Está misturada a questão da: i) idoneidade dos requerentes e a da ii) origem ou proveniência dos fundos. É pertinente que se divida ou reparta a alínea, de modo a que estes aspectos fiquem separados: • Idoneidade dos requerentes e	Proposta Abrir mais uma alínea, separando dúvidas ou razoáveis suspeitas sobre os requerentes da licitude da origem dos fundos.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Origem dos fundos.</li> </ul> <p><b>Número 4,</b> Impossibilita o surgimento de outras instituições usando, ao que parece, uma base ou uma análise geográfica - e isso veda a possibilidade de concorrência. Não é, por outro lado, favorável à livre e necessária expansão do mercado, incluindo os benefícios inerentes, como emprego, circulação de capital, redução de taxas a favor do cliente. Não deve ser dada, ao BM, a possibilidade de Indeferir o surgimento de mais uma instituição de crédito ou sociedade financeira, na base de uma vaga «análise da situação específica do mercado onde se pretende implantar».</p>	Proposta Retirar
	Artigo 22, 1 Rede única	<p>Esta rede única pode estar localizada fora de Moçambique para acautelar Bancos internacionais que têm os seus sistemas operativos em centros de excelência no exterior? Porque não incluir esta possibilidade na lei e fazer depender ao Banco de Moçambique a análise e decisão da segurança da rede única?</p>	
	Artigo 23 Revogação da autorização	<p>Número 1, Alíneas f), g), h), j), k) Propomos a retirada da referência "instituição" para estar em linha com as alíneas anteriores. Adicionalmente, notamos que os operadores de Microfinanças não são mencionados.</p>	
	Artigo 25 Competência e forma de revogação	<p><b>Número 1.</b> O artigo 23 estabelece que a autorização de funcionamento das instituições de crédito e das sociedades financeiras, pode ser revogada, entre outros motivos elencados, "se os membros dos órgãos de administração ou fiscalização não derem garantia de uma gestão sã e prudente". Na sequência, no número 1 do artigo 24 atribui-se <u>a competência exclusiva de revogação ao Governador do BdM</u>. Não obstante a decisão deve ser fundamentada, entendemos que este poder não pode ser atribuído a uma só pessoa, em especial quando os direitos de defesa são muito limitados e os recursos têm efeito devolutivo (não suspensivo).</p> <p><b>Número 3.</b> Propomos que por forma a proteger os credores a decisão de revogação deveria ser feita de forma pública no jornal de maior circulação do País <b>depois de notificada à Instituição em causa</b></p>	

<p>SECÇÃO III Adequação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais</p>	<p>Artigo 27 Avaliação pelas instituições de crédito e sociedades financeiras</p>	<p>Sugerimos que seja matéria de regulamento e não de lei</p>	
	<p>Artigo 28 Idoneidade</p>	<p>Número 1. Propõe-se alteração do texto para que o parágrafo esteja escrito pela positiva e não no sentido contrário, já que falamos de uma qualidade do indivíduo.</p> <p>Número 2: De acordo com este número, passam a considerar as funções passadas do interessado, as características mais salientes do seu comportamento e o contexto em que as suas decisões foram tomadas na avaliação da idoneidade. Julgamos <u>muito vago e dá azo a interpretações muito dúbias</u>, ao critério do BdM.</p> <p>Número 3 a). Propõe-se a supressão do Termos falência e falido, uma vez que foram abolidos pela legislação sobre a matéria.</p> <p>Número 3 b). Sugerimos a alteração <i>crimes fiscais para fraude fiscal</i> e adição de crimes como <i>terrorismo e corrupção activa ou passiva</i>. A redação passaria para a seguinte forma.</p>	<p><i>Na apreciação da idoneidade deve ter-se em conta o modo como a pessoa gere habitualmente os negócios ou exerce a profissão, em especial nos aspectos que revelem a sua capacidade ou incapacidade na tomada de decisões de forma ponderada e criteriosa, o cumprimento pontual das suas obrigações ou, ainda, aspectos de conduta ética que devam estar alinhados com a preservação da confiança do mercado.</i></p> <p><i>Declarada, por sentença proferida em tribunais nacionais ou estrangeiros, insolvente ou responsável por insolvência de empresa por ela dominada ou de que ela tenha sido administradora, directora, gerente ou membro do órgão de fiscalização.</i></p> <p><i>&lt;&lt; Condenada, no país ou no estrangeiro, por crimes contra o património, crimes de falsificação e falsidade, abuso de confiança, usura, tráfico de drogas, branqueamento de capitais, terrorismo ou financiamento ao terrorismo, corrupção activa ou passiva, ...&gt;&gt;</i></p>

**Número 4 b).**  
Aqui coloca-se como “apreciável” indícios de que o membro da administração ou fiscalização, “não agiu de forma cooperante com quaisquer autoridades de supervisão ou regulação nacionais ou estrangeiras”. Notamos que os termos “Indícios”, “quaisquer autoridades” são manifestamente vagos. Alertamos que, se por alguma razão qualquer autoridade da Supervisão ou regulação não se deleitar por um determinado operador (por qualquer motivo, inclusive pessoal), a idoneidade poderá ser colocada em causa.

**Número 4 c),**  
A referência a entidade pública deveria reflectir-se em todo o número, garantindo-se que, fora as circunstâncias decorrentes de actividade em foro privado, também se considerem, para efeitos de apreciação de Idoneidade, os actos e factos cometidos no âmbito de funções em áreas de direito público.

**Número 4 d)**  
Propomos a adição da cláusula de justa causa ao despedimento mencionado nesta alínea para mitigar as injustiças que poderão vir a ocorrer pela aplicação desta norma na forma textual em que se encontra actualmente. Nestes termos a redação seria:

**Número 4, h)**  
A alínea h) toma em consideração a existência de acções cíveis, criminais ou administrativas bem como quaisquer circunstâncias que possam ter impacto significativo sobre a solidez financeira da pessoa em causa como condicionantes da idoneidade. Alertamos ao risco dessa determinação pelas razões a seguir:

- E se a pessoa for absolvida? Quais as circunstâncias a atender que possam ter impacto? E a presunção de inocência?

Esta determinação expande de forma exacerbada as atribuições do BdM.

**Número 5:**  
A atribuição deste número permite que o Banco de Moçambique possa ter acesso a toda e qualquer circunstância que lhe seja legalmente acessível .... que lhe permitam formular um juízo de prognose sobre as garantias que a pessoa em causa oferece .... Esta atribuição dá a entender o BdM pode justificar/questionar, em sentido amplo, a

*Os fundamentos que motivaram um despedimento com justa causa, a cessação de um vínculo de trabalho ou negócio ou a destituição de um cargo que exija uma especial relação de confiança.*

		<p>idoneidade de uma determinada pessoa partindo de uma “adivinhação” do que poderá acontecer.</p> <p>Julgamos esse mecanismo muito subjectivo e susceptível de causar erros de interpretação que podem levar a decisões injustas e intervenções não justificadas.</p>	
	Artigo 30 Independência	<p><b>Número 1.</b> Parece-nos que estamos a falar de independência na tomada de decisão, não independência do membro da Administração ou de Fiscalização. As decisões devem sempre ser tomadas com independência. Contudo, os membros da Administração podem não ser independentes em relação às empresas do grupo. Muitas vezes, são nomeados por um accionista conforme os acordos parassociais. Outra questão é exigir-se que o Conselho de Administração tenha pelo menos 1 Administrador que seja não executivo e independente.</p> <p>Na fiscalização, naturalmente que o critério de independência é de se manter a não ser que queiramos migrar para um sistema mais anglo saxónico e, quiçá mais eficaz, em que apenas se tem uma auditoria interna e auditoria externa.</p>	
	Artigo 31 Disponibilidade	<p><b>Número 2,</b> Ao permitir-se o exercício cumulativo, não se garante que a outra entidade, normalmente a de tamanho menor, seja capaz de alertar e/ou impedir a realização de operações que afectem negativamente o Grupo.</p> <p><b>Número 5,</b> Falta a menção de que não podem ocupar mais do que 1 cargo executivo com outro executivo. Outrossim, É, de igual modo, demasiadamente permissivo, podendo dar lugar a situações de falta de transparência e/ou acumulação nociva.</p>	<p><i>Proposta</i> Retirar a possibilidade de exercício cumulativo – melhora a independência, a transparência, a produtividade.</p> <p><i>Proposta</i> Não permitir a acumulação de mais do que um cargo, independentemente de se tratar de executivo ou não executivo e de se tratar de outra sociedade ou não; a tentativa de enumerar, um executivo com dois não executivos, etc etc, apenas serve para encobrir a possibilidade de um cidadão acumular cargos, uns atrás dos outros, correndo de um lado para o outro, ao invés de</p>

		<p><b>Número 6.</b> Não está claro se as empresas familiares de pequena dimensão estão excluídas.</p>	se focar em uma tarefa e exercê-la de modo eficaz e competente.
	Artigo 32 Falta de adequação superveniente	<p>Julgamos que se trata de Matéria de regulamento, e não de lei.</p> <p><b>Número 1,</b> Esta atribuição permite ao Banco de Moçambique, a todo o tempo, proceder a uma nova avaliação dos membros dos órgãos de administração e fiscalização e dos titulares de funções essenciais, fundando-se em quaisquer circunstâncias supervenientes e ainda colocam as próprias instituições de crédito a revelarem essas circunstâncias supervenientes, sob pena de revogação do registo especial. Alertamos ao facto desta atribuição, para além de colocar uma espada de Dâmocles permanentemente na cabeça dos órgãos de administração e fiscalização, institui a delação interna.</p> <p><b>Número 2,</b> Deve-se dar a possibilidade de comunicar a qualquer pessoa, singular ou colectiva. Não está claro, até aqui, qual o significado do termo Registo Especial presente no Artigo 32, números 2 e 5, número 6, alínea d) e número 7. No Glossário também não foi contemplado. A exclusão dos membros dos órgãos sociais dos operadores de microfinanças foi deliberada?</p>	
CAPÍTULO III Registo e Vicissitudes das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras	Artigo 40 (Comunicação ao Governo)	<p>A técnica legislativa que foi seguida, neste preceito, leva a um penoso exercício de «descoberta» dos actos abrangidos. São muitos artigos e, evidentemente, muitos actos previstos nesses artigos. E esta opção não é eficaz.</p> <p>Proposta: Ficaria melhor arrolar os actos no Artigo, através de uma enumeração (desses actos) ou de outro método que não leve o aplicador da lei a ter de folheá-la, do princípio ao fim, na busca de uns e outros artigos/actos.</p>	«Devem ser comunicados ao ministro que superintende a área de finanças, no prazo de 30 dias, os seguintes actos: ..... ..... .....»
CAPÍTULO V Actividade em Moçambique de Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras com	Artigo 45 (Uso da firma ou denominação)	<p>Seria prudente acrescentar a possibilidade de impedir o uso de firma que seja ofensiva à língua oficial ou terminologia assente nos usos e costumes nacionais.</p> <p>A regulação da utilização da Firma, incluindo, dentre outros, a necessidade de evitar que se induza em erro, é feita, tradicionalmente, no Código Comercial. Seria oportuno conjugar este preceito com o disposto no Código Comercial, incluindo os princípios e/ou filosofia por via dos quais se regula o instituto Firma. Evitam-se, desse modo, imprecisões na aplicação e/ou interpretação da Lei.</p>	

Sede no Estrangeiro	Artigo 46 (Revogação e caducidade da autorização no país de origem)	Evita-se que o BM fique condicionado a uma informação de alguém ou alguma entidade que não está interessada em informá-lo.	<b>Número 1,</b> <i>Ao invés de «Quando o BM for informado...», cremos que seria mais producente estatuir: «Quando o BM tomar conhecimento, oficial ou oficiosamente...».</i>
	Artigo 52 (Contabilidade e escrituração)		<i>Pode-se acrescentar, no fim da redacção do artigo: «...obedecendo igualmente as normas de natureza financeira, contabilística e tributária nacionais».</i>
CAPÍTULO VI Supervisão  SECÇÃO I Princípios gerais	Artigo 57 (Supervisão)	<p>O facto de uma acção ter sido realizada em boa-fé não excusa o seu autor pela responsabilização pelos danos que eventualmente cause quando for injusta (seria inconstitucional tal determinação).</p> <p>Este artigo atribui uma protecção exagerada aos trabalhadores da supervisão, na presunção de que actuem de boa-fé, incluindo pagamento pelo BdM de advogados e assistência jurídica a estes. Alertamos que essa protecção pode constituir uma espécie de “carta-branca” para que estes ajam como lhes apeter. Outrossim, a boa-fé, embora conste em vários artigos do Código Civil, não é um conceito determinado (significa sinceridade nas intenções) e acima de tudo não se presume. Ora, da forma como o artigo está redigido, é óbvio que a alegação de boa-fé será recorrente e por via disso os trabalhadores da supervisão não serão ou raramente serão responsabilizados pelos seus actos.</p> <p>Por outro lado, a construção deste número parece assentar em uma ideia inconstitucional, porque se afirma que «não podem ser demandados judicialmente». Ora, o recurso aos tribunais é defendido na Constituição da República, logo, parece não ser feliz esta redacção. Com efeito, eles podem ser demandados, mas, talvez, não podem vir a ser condenados ou responsabilizados.</p>	<p>De qualquer modo, é de acreditar que a ideia é garantir que não sejam condenados desde ajam de Boa-fé e, faltou acrescentar no preceito, «dentro dos limites impostos pela Lei».</p> <p>Pode-se, portanto, acrescentar esta referência aos limites impostos pela Lei</p>
	Artigo 60 (Fundos de garantia de depósitos e de resolução)	<p>A norma «empurra» para o Governo a tarefa de criar o Fundo de Garantia de Depósitos e fixar as normas do seu funcionamento. Atenta a Lei ora em apreço, constata-se que o BM possui os poderes suficientes e necessários para regular/controlar a actividade das instituições de crédito e sociedades financeiras, pelo que seria de equacionar a possibilidade de ser o mesmo BM o responsável por alguns desses fundos; inclusivamente utilizando recursos disponibilizados pelas instituições cujo funcionamento é regulado neste diploma.</p> <p>A decisão legislativa aqui vertida pode, facilmente, levar a uma conclusão esquisita: O BM é o responsável pela concessão da autorização para exercício da actividade, exerce as actividades de supervisão e, inclusivamente, procede ao encerramento das</p>	O BM deve encontrar formas de, caso seja aconselhável, utilizar fundos disponibilizados pelas instituições que estão sob sua supervisão, para garantir que o sistema financeiro e o património dos cidadãos não sejam afectados.

SECÇÃO II Supervisão		actividades. Posto isto, e se algo correr mal, a responsabilidade pelos depósitos é «empurrada» para o Governo. Quer dizer, caso o BM falhe na supervisão, quem assume a «conta» é o Governo.	
	Artigo 61 (Competência técnica)	O projecto refere Consumidor e Cliente de modo indistinto. Salvo melhor opinião, sugere-se que se uniformize a designação: Consumidor vs Cliente. Importa, seja como for, ressaltar que o consumidor é protegido pela Lei de Defesa do Consumidor, de modo que a presente proposta deve sempre, tanto quanto possível, ser harmonizada com essa Lei.	
	Artigo 64 (Dever de informação e de assistência)		Número 4, Sugere-se alteração de não cumpram o disposto nos «artigos anteriores» por não cumpram o disposto no «presente artigo».
	Artigos 65 e 66	É necessário, e diríamos obrigatório, harmonizar estes preceitos com o estipulado no Código de Publicidade	
	Artigo 66 (Intervenção do Banco de Moçambique)		Número 1, Somos do parecer que, poder-se-ia melhorar a redacção: «Quando uma publicidade... » por «Quando uma mensagem publicitária...». Não se tem considerado correcta a formulação «uma publicidade» ou, por vezes, «publicidades» ou «algumas publicidades».
	Artigos 68 a 71	É necessário, e diríamos obrigatório, harmonizar estes preceitos com o estipulado na Lei de Defesa do Consumidor.	
	Artigos 72 a 74	A violação do dever de segredo deve ser tratada de modo mais gravoso. Mais, sugere-se que se clarifique e garanta que a falta a esse dever seja tratada pelos tribunais penais e sempre com medidas agravadas.	
	Artigo 75 Cooperação com outras entidades	<b>Numero 1,</b> Julgamos importante incluir a Autoridade Tributária na lista das entidades com quem o BM pode trocar informações	
	Artigo 77, 2 Reservas	Parece-nos um pouco invasivo. Só se justificaria uma medida destas se a IF ou SF estiver fora dos parâmetros de risco fixados pelo BM.	
	Artigo 78		Propõe-se que, <i>in fine</i> , seja acrescentado:

	(Violação do dever de segredo)		«... e solvabilidade, de acordo com o que tiver sido fixado pelo Banco de Moçambique e garantindo a todo tempo a salvaguarda dos interesses dos depositantes».
	Artigo 82 Reservas	Número 2. Parece-nos um pouco invasivo. Só se justificaria uma medida destas se a IF ou SF estiver fora dos parâmetros de risco fixados pelo BM.	
	Artigo 87 Gestão sã e prudente	Para evitar arbitrariedades, julgamos importante indicar um prazo de notificação (máximo) do BM as IC ou IF	
	Artigo 89 Dever de informação	Propomos que as IC e SF entreguem um relatório anual de boa governação que integre estes elementos	
	Artigo 93 Auditores externos	<b>Numero 1,</b> Propor a inclusão neste Artigo da rotatividade das empresas de auditoria para promover a imparcialidade.	
	Artigo 94 (Actuação contra entidades não habilitadas)		Número 1, Sugere-se melhoria do artigo com a introdução do seguinte: «Quando haja fundadas suspeitas de que uma entidade não habilitada exerce ou exerceu, ilegal ou irregularmente, com risco de perdas financeiras para os clientes, alguma actividade reservada às instituições de crédito...»
SUBSECÇÃO V Governação da sociedade	Artigo 106 (Sistemas de governação)	<b>Número 3,</b> Dependendo da dimensão da instituição poderá não fazer sentido todos estes comités De qualquer forma, parece-nos que esta matéria deva ser regulamentada separadamente da Lei.	
	Artigo 107 Comité de nomeações	Julgamos que trata-se de matéria de regulamento sobre a boa governação. Notas: <b>Número 1:</b> Podemos estar a deixar à responsabilidade de pessoas não executivas a nomeação de pessoas para cargos executivos dos quais a Comissão Executiva poderá ter melhor conhecimento de causa/ campo. <b>Número 2 b):</b> Julgamos que estas funções ficariam melhor entregues ao Conselho de Administração como órgão colegial com maior visão do negócio	

	Artigo 108 Política de remuneração	<b>Número 3 alínea a).</b> Solicitamos esclarecimento sobre a obrigatoriedade ou não do Comité de Remuneração. O Artigo 106 n.3 parece inferir a obrigatoriedade. De qualquer forma, parece-nos que esta matéria deva ser regulamentada separadamente da Lei.	<b>Número 2 alínea a).</b> Os membros dos órgãos de administração, de fiscalização e da mesa da Assembleia Geral.
	Artigo 109 (Comité de remunerações)	Julgamos que se trata de matéria de regulamento.	De qualquer modo, talvez fosse aconselhável determinar que o Comité de Remunerações deve informar ao BM sobre o que foi decidido pela instituição. Até para garantir que o BM acompanha as práticas e políticas de remuneração que estão a ser implementadas.
	Artigo 110 (Dever de divulgação na página de Internet)	Acreditamos que o prazo para prestar informação ao BdM poderá constar do Regulamento. Entretanto, sugerimos que a lei considere a indicação de um prazo máximo para o efeito.	
SUBSECÇÃO VI Planos de recuperação	Artigo 112 Pressupostos do plano de recuperação	Julgamos que se trata de Matéria de regulamento, e não de lei.	
	Artigo 114 (Avaliação do plano de recuperação)	Julgamos que se trata de matéria de regulamento. Atenção à maior flexibilidade de se alterar estas matérias se elas estiverem em sede de regulamento e não de lei.	Número 4, Articulado extenso e de difícil entendimento pelo aplicador da Lei. Sugere-se que se desagregue o artigo, transformando-o em mais uma ou duas alíneas.
	Artigo 115 Desadequação do plano de recuperação	Julgamos que se trata de matéria de regulamento sobre o Risco. <b>Número 1.</b> Podemos estar a deixar à responsabilidade de pessoas não executivas a nomeação de pessoas para cargos executivos dos quais a Comissão Executiva poderá ter melhor conhecimento de causa/ campo. <b>Número 2 alínea b).</b> Julgamos que estas funções ficariam melhor entregues ao Conselho de Administração como órgão colegial com maior visão do negócio.	
CAPÍTULO VII Intervenção correctiva e	Artigo 118 Dever de comunicação	Número 4, Tratando-se de irregularidades graves, talvez não seja mais eficaz permitir que a sua comunicação só possa ser efectuada por algumas pessoas.	Garantir que qualquer pessoa, singular ou colectiva, possa comunicar, ao BM, a ocorrência de irregularidades graves, conforme previsto no preceito.

administração provisória  SECCÃO I Princípios gerais		É de crer que seria melhor, mais produtivo e eficaz, atribuir a possibilidade de comunicar ao BM, a qualquer pessoa, individual ou colectiva. A possibilidade dessa comunicação poder ser feita, ao BM, mesmo se os órgãos de administração e fiscalização não o fizerem, pode contribuir para garantir que a situação chegue atempadamente ao conhecimento de quem de direito.	<u>Nota: Esta sugestão mantém-se quanto ao disposto nos números 1 e 2 deste artigo.</u>
		Numero 6, Supomos que o prazo para prestar a informação ao BM irá constar de Regulamento. Mas...não se poderia considerar inserir na lei um prazo máximo?	
SECCÃO II Intervenção correctiva		Julgamos que trata-se de matéria para regulamento específico	
	Artigo 120 (Plano de reestruturação)	O plano de reestruturação (previsto na alínea i) do nº 2 do artigo 119º) deve ser aprovado pelo BdM que pode alterá-lo como bem entender. Se as condições estabelecidas pelo BdM não forem aprovadas pelos accionistas ou pelo órgão de administração, ou se o plano aprovado pelo BdM não for cumprido, este tem o direito de suspender a administração (prevista no artº 121º) e nomear uma administração provisória, ou revogar a autorização da instituição, sem prejuízo de aplicação de medidas de resolução. Achamos pertinente rever esse artigo para corrigir o excesso de poderes que são resultantes dessa atribuição.	
SECCAO III Administração provisória	Artigo 121 (Suspensão da administração)	Chamos à atenção os pontos ii. iii e iv com as expressões “motivos atendíveis para suspeitar...” que dão excessivos poderes ao BdM. Nos termos propostos, basta apenas a suspeita do BdM para que se proceda com a suspensão da administração. <b>Número 3,</b> É inconstitucional, porque se pretende eliminar as competências de decisão estabelecidas, na Constituição, e que pertence aos tribunais. Se emerge algum direito a indemnização, ou não, serão os tribunais laborais a decidir.	
	Artigo 122 Designação de administradores provisórios	Julgamos que trata-se de matéria para regulamento específico	
	Artigo 113 Comissão de fiscalização ou fiscal único	<b>Número 2 alínea b).</b> Propõe-se a inclusão na Comissão de fiscalização dos Advogados, uma vez que poderá estar a tratar de matérias de liquidação que poderão ser de natureza técnico-jurídico.	Número 1, Substituição do termo pode por «deve».

CAPITULO VIII Resolução  SECÇÃO II Finalidades, princípios orientadores, medidas e requisitos	Artigo 132 Princípios	<b>Número 1 alínea a)</b> Parece-nos que viola o princípio da responsabilidade limitada dos accionistas. Ao menos que se prove culpa por parte dos accionistas na má gestão, não vemos como torná-los responsáveis nas medidas de resolução.	
	Artigo 134 (Cessação de funções dos órgãos sociais e direcção de topo)	É inconstitucional, porque se pretende eliminar as competências de decisão estabelecidas, na Constituição, e que pertence aos tribunais. Se emerge algum direito a indemnização, ou não, serão os tribunais laborais a decidir.	
	Artigo 135 (Administradores designados pelo Banco de Moçambique)	<b>Número 8,</b> A fim de evitar decisões abusivas e não devidamente clarificadas, dever-se-ia acrescentar a obrigatoriedade de se fundamentar a decisão e explicar por que razão se concluiu que existe motivo atendível.	
	Artigo 136 (Responsabilidade dos administradores e membros da comissão de fiscalização)	A cobertura de responsabilização deste artigo é insuficiente visto que atesta que os administradores e membros da comissão de fiscalização apenas serão responsabilizados por actos ou omissões, ilícitas, com dolo ou culpa (negligência grave).	
SECÇÃO II Planos de Resolução		Julgamos que trata-se de matéria para um regulamento específico	
	Artigo 140 (Dever de disponibilização de informação)	<b>Número 1, alínea j), i:</b> É verdade que, ao longo do texto da Proposta, é explicitado e tratado com mais detalhe o que sejam os «sistemas» e qual a sua inserção no sistema financeiro. No entanto, o termo «sistema» é, igualmente, de uso genérico, de modo que se poderia, nesta alínea, tentar concretizar um pouco mais, sobre de que sistemas se está a tratar.	
	Artigo 142 (Avaliação da resolubilidade de instituições)	<b>Número 1,</b> Normalmente, não se inicia o articulado com a indicação expressa «a instituição é considerada passível de resolução...». A tradição é colocar, no início, quais os elementos que podem levar a que a instituição seja considerada passível de determinadas medidas. Ou seja, devia-se, primeiro, escrever:	«Se o BM considerar..., a instituição é passível de resolução».
	Artigo 143 (Constrangimentos)		Número 1, Sugere-se que se acrescente:

	à resolubilidade das instituições)		«... nos termos do artigo anterior e «demais legislação aplicável».
		Julgamos que trata-se de matéria para um regulamento específico	
	Artigo 145 (Medidas de resolução)	Destaca-se a previsão de alienação total ou parcial da sociedade, mas também pode ser por transferência parcial ou total da actividade para instituições de transição (com duração máxima de dois anos), segregação e transferência parcial ou total de activos para veículos de gestão de activos ou por redução ou conversão de instrumentos de fundos próprios. As medidas podem ser tomadas isolada ou cumulativamente, excepto a segregação e transferência parcial da actividade para veículos de gestão activos, que deve ser tomada em conjunto com outra medida.	
	Artigo 147 (Efeitos da resolução)	<b>Número 1:</b> Este artigo atesta que a resolução produz efeitos independentemente de qualquer disposição legal ou contratual em contrário. No nosso entender, no contratual até que é aceitável, mas no que respeita a disposição legal, esta disposição de é legalidade muito duvidosa. A decisão também não depende de autorização dos acionistas, ou seja, estabelece uma espécie de livre arbítrio do BdM.	
	Artigo 149 (Requisitos)	O convite deve ser feito com respeito à transparência e igualdade de oportunidades para todos os investidores/adquirentes.	Incluir, no preceito, a obrigatoriedade de se convidar publicamente e garantir que o convite seja divulgado e esteja acessível para qualquer potencial interessado.
	Artigo 157 (Duração da instituição de transição),	<b>Número 3</b> Sugere-se a retirada da expressão «sempre que possível», por forma a garantir que a decisão seja devidamente fundamentada e acompanhada pelos elementos que a sustentam.	
	Artigo 164 Administração e fiscalização da instituição de transição	Julgamos que trata-se de matéria para um regulamento específico	
	Artigo 172 (Efeitos da aplicação dos poderes de redução ou de	Redacção longa e de difícil interpretação pelo aplicador da Lei.	Talvez fosse melhor desagregar o texto, criando mais uma ou duas alíneas que englobem os aspectos todos que se pretende acautelar.

	conversão de instrumentos de fundos próprios)		
	Artigo 174 (Poderes de Resolução)	<b>Alínea c):</b> É de legalidade duvidosa (restringir aos credores com garantia real da instituição objeto de resolução a possibilidade de execução das suas garantias). Uma garantia real é uma garantia e o registo da mesma privilegia quem a registou em primeiro lugar. Se a garantia (devidamente registada) antecede qualquer decisão do BdM, é nossa opinião que deve ser respeitada. Trata-se de uma meteria prevista no Código Civil.	
	Artigo 176 (Derrogação dos direitos dos accionistas e credores)	<b>Número 2, alínea c),</b> É importante assegurar que o exercício dos poderes de resolução do BM, nos casos indicados, não prejudica o exercício dos direitos das partes «a menos que se prove a ocorrência de Má-fé ou ilicitude na celebração de tais contratos».	
SECÇÃO V Salvaguardas	Artigo 179 Princípios gerais	O número 1 do artigo 179 atesta que os recursos judiciais têm efeitos meramente devolutivos. Ou seja, o judiciário não tem poder para suspender qualquer decisão do BdM. A interpretação é agravada quando, no número 2, atesta-se que as medidas aplicadas dentro da legalidade e boa-fé, não podem ser revertidas judicialmente. No nosso entender, esta norma é inconstitucional e viola diversos instrumentos legais ao colocar o poder judiciário abaixo do BdM. Se a decisão é revertida, é porque era ilegal ou foi cometido um erro. É uma questão de direitos, liberdades e garantias constitucionalmente previstas. Ademais, o próprio Estado pode ser sujeito passivo de acções judiciais e estar obrigado a corrigir erros e indemnizar pelos mesmos erros. Não compreendemos a razão de irreversibilidade de uma decisão com base em critério de boa-fé. Ainda que esta boa-fé exista, se existe erro, deve ser revertido pela justiça. Se aprovada, esta norma atenta contra o Estado de Direito, e produzirá um precedente para empoderamento excessivo das instituições acima da justiça.	Sugere-se a eliminação artigo 179, em virtude da sua duvidosa constitucionalidade, face ao artigo 215 da CRM, podendo limitar gravemente o direito a providências cautelares e outros. Relativamente aos outros artigos, é preciso que sejam revistos para não atropelarem os princípios constitucionais.
	Artigo 181 (Avaliação da diferença de tratamento)	Normalmente, a técnica legiferante não aconselha que se coloque, no próprio texto da Lei, qual o objectivo que se pretende alcançar com a mesma. Isto é, não se diz, em um texto de Lei, que esta lei pretende alcançar este ou aquele objectivo. A Lei determina o que se deve, ou não deve fazer; indica o que é ou não é; apresenta procedimentos e por aí adiante.	Alteração da redacção inicial do preceito substituindo a expressão: «A fim de avaliar-se...».
	Artigo 183	<b>Número 1, alíneas a) e b)</b>	

	Garantias reais das obrigações	Necessidade de acautelar o previsto nos contratos de garantia e contrato constitutivos das obrigações que podem contemplar proibições na transferência da posição contratual em ambos contratos.	
	Artigo 187 (Responsabilidade do Banco de Moçambique)	Alertamos ao facto da proposta refere-se, grosso modo, a «trabalhadores do Banco de Moçambique». A designação Trabalhadores, normalmente, é utilizada para quem se rege pelo Direito Privado – Lei do Trabalho. Para quem se encontra no sector público, a chamada Função Pública, usualmente, segue-se a denominação Funcionário – Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado. Chama-se apenas atenção para este pormenor, sendo certo que, tratando-se de um ou outro regime, a forma de tratamento, sugere-se, deve ser uniformizada. <b>Número 1:</b> Alertamos que esta norma é inconstitucional (inimputabilidade) porque se existe erro, existe responsabilização, tanto pelos danos causados nas pessoas como no património, haja ou não boa-fé. Se errou, ainda que de boa-fé, terá que ser responsabilizado. <b>Número 2:</b> No número 2 alarga-se a inimputabilidade para terceiros que haja em nome do BdM. Para além do facto desta norma ser inconstitucional conforme atestado no número 1, abre espaço para interferência do BdM no poder judiciário visto que sempre vai alegar ter agido em boa fé.	Na epígrafe, provavelmente esteja a faltar o termo dos «trabalhadores» - Responsabilidade dos trabalhadores do Banco de Moçambique.
	Artigo 190 (Regime fiscal e outros encargos)	<b>Número 1.</b> Não está claro se na dedução dos lucros tributáveis das instituições para as quais a actividade seja parcial ou totalmente transferida, se é aplicável o prazo fiscal geral de dedução de prejuízos ou 5 anos.	
<b>SECÇÃO VII</b> Outras disposições	Artigo 191 (carácter urgente das medidas de resolução)	O número 1 deste artigo atesta que o regulador pode tomar as medidas sem audiência prévia dos interessados em sede do carácter de urgência. Alertamos para a conscientização relativamente a possibilidade de erro devido a urgência das medidas de resolução. Ou seja, os direitos das entidades visadas pelas medidas do BdM não tem qualquer direito de defesa prévia, sequer de serem ouvidos, podem ver o seu nome publicado com alto risco reputacional comprometendo os seus negócios sem ter sido devidamente apurada a culpabilidade dos mesmos.	
CAPITULO IX Infracções	SECÇÃO II	Propomos a inclusão de uma referência a Fraude Fiscal e ao Crime do Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo	

	Artigo 204 Desobediência Número 1	É de retirar a condição «se o BdM tiver feito advertência dessa cominação». Ou seja, se alguém recusa acatar ordens ou mandados legítimos, incorre no crime de desobediência, independentemente do BdM ter feito essa advertência ou não. A notificação de que alguém deve cumprir determinada obrigação legal, já transporta, em si, a possibilidade de desobediência, caso o notificado não cumpra a ordem legal. Desobedeceu, na verdade.	
	Artigo 212 (Sanções) Número 4,		Propõe-se que se acrescente a «publicação na internet e na página do BM.
	Artigo 220 Decisão judicial por despacho	É de eliminar todo o artigo dado o que dispõem os artigos 508, nº 3, 510, 1, c) do Código do Processo Civil sobre a não realização da audiência de julgamento. Sobre o dever de fundamentar, já consta do artigo 659 do CPC. OCPC é o lugar próprio para esta matéria	
CAPÍTULO X Disposições finais e transitórias	Artigo 227 Sociedades relevantes para sistemas de pagamentos	Existe um universo de sociedades que prestam serviços electrónico de pagamentos que não contam com regulamentação e que são, portanto, reguladas pela lei geral, não obstante oferecerem serviços de cariz financeiro. Por exemplo os Prestadores de Serviços de Pagamento, previstos nos Avisos No. 2/GBM/2014, de 31 de Dezembro e Aviso No. 2/GBM/2015, de 22 Abril de 2015. Esta era uma oportunidade para se regular este tipo de sociedades	
	Artigo 228 (Forma e publicidade dos actos do Banco de Moçambique)	É provável que a epígrafe se quisesse referir a Publicação (e não Publicidade). E, aliás, essa publicação é feita no BR (onde se fazem publicações e não publicidade).	
	Artigo 229 Recurso	Suscetível de ambiguidades dado que os outros recursos são para os tribunais judiciais (ex. art. 201). Os recursos deverão ser todos ou para tribunais judiciais ou para o Tribunal. Administrativo.	
	Artigo 233 (Entrada em vigor)	O prazo de 90 dias para se adaptarem à nova Lei é manifestamente insuficiente.	

## V. MATRIZ COMPARATIVA

	<b>Legislação actual</b>	<b>Proposta de Outubro 2020</b>	<b>Observações adicionais</b>
Superintendência dos mercados monetário, financeiro e cambial	A superintendência do mercado monetário, financeiro e cambial é da competência do Ministro que superintende a área do Plano e Finanças, devendo intervir sempre que se registre alguma perturbação nesses mercados, e o BM deve observar as políticas do Governo na execução e implementação da LICSF	A superintendência dos mercados monetário, financeiro e cambial é da competência do Ministro que superintende a área de finanças, podendo intervir sempre que se registre alguma perturbação nesses mercados	Desaparece a referência a BM ter de observar as políticas do Governo na execução e implementação da LICSF
Tipos de instituições de crédito	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bancos</li> <li>2. Sociedades de locação financeira</li> <li>3. Cooperativas de crédito</li> <li>4. Sociedades de factoring</li> <li>5. Sociedades de investimento</li> <li>6. Microbancos</li> <li>7. Instituições de moeda electrónica</li> <li>8. Outras empresas assim definidas por decreto do Conselho de Ministros</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bancos</li> <li>2. Microbancos</li> <li>3. Cooperativas de crédito</li> </ol>	<p>Sociedades de investimento, de factoring e de locação financeira passam a ser sociedades financeiras</p> <p>As instituições de moeda electrónica passam a ser um tipo de empresas prestadoras de serviços de pagamento, que também passa a ser sociedade financeira</p> <p>O Conselho de Ministros deixa de ter competência para criar outras instituições de crédito</p>
Tipos de sociedades financeiras	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sociedades financeiras de corretagem</li> <li>2. Sociedades corretoras</li> <li>3. Sociedades gestoras de fundos de investimento</li> <li>4. Sociedades gestoras de património</li> <li>5. Sociedades de capital de risco</li> <li>6. Sociedades administradoras de compras em grupo</li> <li>7. Sociedades emitentes ou gestoras de cartões de crédito</li> <li>8. Casas de câmbio</li> <li>9. Casas de desconto</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Empresas prestadoras de serviços de pagamentos, que podem ser instituições de moeda electrónica, instituições de transferência de fundos e agregadores de pagamento, podendo o BM estabelecer outras categorias</li> <li>2. Sociedades financeiras de corretagem</li> <li>3. Sociedades corretoras</li> <li>4. Sociedades gestoras de fundos de investimento</li> </ol>	<p>Sociedades de investimento: sociedade financeira que tem por objecto principal a concessão de crédito e a prestação de serviços conexos, nos termos que lhe sejam permitidos pela legislação aplicável</p> <p>Sociedades de garantia mútua: sociedade financeira que tem por objecto principal a emissão de garantia mútua. Entende-se por garantia mútua o sistema mutualista de apoio às micro, pequenas e médias empresas, que se traduz na prestação de garantias para facilitar a obtenção de crédito, mas também de</p>

	10. Outras empresas assim definidas por decreto do Conselho de Ministros	5. Sociedades gestoras de património 6. Sociedades de capital de risco 7. Sociedades administradoras de compras em grupo 8. Sociedades emitentes ou gestoras de cartões de crédito 9. Sociedades de locação financeira 10. Sociedades de factoring 11. Sociedades de investimento 12. Sociedades de garantia mútua 13. Casas de câmbio 14. Casas de desconto 15. Outras empresas assim definidas por decreto do Conselho de Ministros	outro tipo de garantias necessárias ao desenvolvimento empresarial
Princípio de exclusividade	a) Só instituições de crédito podem receber depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público, para utilização por conta própria b) Só as instituições de crédito e as sociedades financeiras podem exercer a título profissional as actividades de operações de crédito, incluindo concessão de garantias e outros compromissos, operações de pagamentos, emissão e gestão de meios de pagamento, tais como cartões de crédito, cheques de viagem e cartas crédito, transações, por conta própria ou alheia, sobre instrumentos do mercado monetário, financeiro e	a) Só as instituições de crédito podem receber depósitos ou outros fundos reembolsáveis do público, para utilização por conta própria b) Só os bancos e as sociedades financeiras podem exercer a título profissional as actividades de operações de crédito, incluindo concessão de garantias e outros compromissos, operações de pagamentos, emissão e gestão de meios de pagamento, tais como cartões de crédito, cheques de viagem e cartas crédito, transações, por conta própria ou	Só os bancos podem exercer todas estas actividades. As restantes instituições financeiras estão restritas aos respectivos objectos, conforme a definição constante do glossário e conforme venha a ser definido pelo regulamento

	cambial; participação em emissões e colocações de valores mobiliários e prestação de serviços correlativos, consultoria, guarda, administração e gestão de carteira de valores mobiliários <sup>15</sup>	alheia, sobre instrumentos do mercado monetário, financeiro e cambial; participação em emissões e colocações de valores mobiliários e prestação de serviços correlativos, consultoria, guarda, administração e gestão de carteira de valores mobiliários	
Excepções ao princípio da exclusividade	<p>a) O Estado, autarquias locais, fundos e institutos públicos e seguradoras podem receber do público fundos reembolsáveis, nos termos da lei<sup>16</sup></p> <p>b) Os fundos e institutos públicos podem realizar a actividade de concessão de crédito, bem como pessoas singulares e colectivas nos termos da lei<sup>17</sup></p>	Sem alterações	
Taxas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sem pagamento de taxa de processamento</li> <li>• Sem pagamento de taxa de funcionamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pagamento de taxa de processamento</li> <li>• Pagamento de taxa anual de licença</li> </ul>	<p>Valores e prazos de pagamento a serem definidos por BM.</p> <p>Por norma, a AR define impostos, e o Conselho de Ministros define taxas e emolumentos e a forma da sua distribuição. Não é prática que seja a entidade supervisora a definir taxas.</p> <p>Afecta direitos já adquiridos de actuais IC e SF, que detêm licenças para operar, por tempo indefinido.</p> <p>Existe um antecedente, ainda que ligeiramente diferente por ser apenas “taxa de emissão de licença” – o Aviso 4/GBM/2016 fixa taxas para apreciação de</p>

<sup>15</sup> Só os bancos podem exercer todas estas actividades. As restantes instituições de crédito e sociedades financeiras estão restritas aos respectivos objectos.

<sup>16</sup> Não se consideram fundos recebidos do público os fundos obtidos mediante emissão de obrigações.

<sup>17</sup> As seguintes operações não se consideram concessão de crédito: suprimentos e outras formas de empréstimos e adiantamentos entre uma sociedade e os respectivos sócios, empréstimos concedidos a trabalhadores, dilações ou antecipações de pagamentos em contratos de aquisição de bens e serviços, operações de tesouraria entre sociedades do mesmo grupo, e emissão de senhas ou cartões de pagamento.

			pedidos para centrais de informação de crédito, tal como previsto no Decreto 11/2016 (regulamento) não obstante a Lei 6/2015 (sobre o sistema de informação de crédito de gestão privada) não prever essa taxa.
Competências do Ministro das Finanças	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer sobre processos de autorização de constituição, revogação e suspensão preventiva de autorização, alterações estatutárias e fusão, cisão ou dissolução de IC ou SF</li> <li>• Definir a percentagem das multas a reverter para BM e para FGD</li> <li>• Superintendência do mercado monetário, financeiro e cambial, devendo intervir sempre que necessário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conhecer sobre processos de autorização de constituição, revogação e suspensão preventiva de autorização, alterações estatutárias e fusão, cisão ou dissolução de instituições financeiras</li> <li>• Definir a percentagem das multas a reverter para BM e para FGD</li> <li>• Superintendência do mercado monetário, financeiro e cambial, devendo intervir sempre que se registe alguma perturbação</li> </ul>	
Competências do Governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir políticas, em especial a política económica e social</li> <li>• Aprovar novos tipos de IC e SF</li> <li>• Actualizar as multas</li> <li>• Criar o FGD e fixar as respectivas regras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir políticas, em especial a política económica e social</li> <li>• Aprovar novos tipos de sociedades financeiras</li> <li>• Criar o FGD e fixar as respectivas regras</li> </ul>	Conselho de Ministros deixa de ter competências para criar novos tipos de instituições de crédito
Competências do BM	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizar a constituição, revogação e suspensão preventiva de autorização, alterações estatutárias e fusão, cisão ou dissolução de IC ou SF</li> <li>• Orientação e fiscalização do mercado monetário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizar a constituição de IC e SF</li> <li>• Revogar autorizações de IC e SF – esta decisão assenta em mais critérios do que na LICSF, mas continuam a ser subjectivos e processo não prevê a existência</li> </ul>	A definição de participação qualificada reduz de 10% para 5% - em contradição com LO Pedido de apreciação de alienação ou aquisição de participações qualificadas passa de 45 para 90 dias O prazo de decisão de pedidos de constituição passa de 90 para 180 dias

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisão das IC e SF, de acordo com a LO e a LICSF</li> <li>• Fixar capital social mínimo de IC e SF</li> <li>• Fixar os elementos que integram os fundos próprios, e conceder prazos limites de regularização a IC e SF que tenham fundos próprios abaixo do mínimo legal</li> <li>• Fixar critérios de constituição e aplicação de reservas legais (não inferior a 15% dos lucros líquidos)</li> <li>• Definir relações e limites prudenciais</li> <li>• Autorizar entradas de novos accionistas ou alienação de participações qualificadas (10% do capital social, ou quando permita atingir 10% ou 50% do capital social, ou diminuição abaixo de 10% ou 50% do capital)</li> <li>• Comprovar a idoneidade e experiência profissional dos membros dos órgãos sociais</li> <li>• Definir o regime de taxas de juro, comissões e outras formas de remuneração</li> <li>• Estabelecer regras de conduta</li> <li>• Acompanhar a actividade das IC e SF</li> <li>• Tomar providências extraordinárias de saneamento</li> <li>• Sancionar infracções</li> </ul>	<p>de defesa por parte dos interessados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avaliação dos membros dos órgãos sociais – apresenta novos critérios, alguns dos quais subjectivos e sem possibilidade de defesa por parte dos interessados, mesmo quando não existem sentenças transitadas em julgado. Introduce o conceito de limitação do número de cargos executivos e não executivos que cada membro pode ocupar</li> <li>• Ordenar a suspensão de comercialização de produtos e serviços financeiros sempre que a instituição esteja em incumprimento sobre deveres de informação</li> <li>• Definir os procedimentos e prazos de apreciação de reclamações</li> <li>• Definir o capital social mínimo das IC e SF</li> <li>• Muito embora reserva legal seja de 15% dos lucros líquidos (30% enquanto as reservas forem inferiores ao capital social), o BM pode determinar uma proporção diferente, bem como definir</li> </ul>	<p>A falta de resposta presume indeferimento tácito</p> <p>Introdução do regime de suspensão provisória de funções por parte de membros de órgãos sociais</p> <p>O regime sobre reclamações de clientes (BM define procedimentos e prazos, aprecia reclamações, verifica irregularidades, publica informação geral) pode sobrepor-se ao princípio de que as disputas entre as partes são resolvidas judicialmente</p> <p>Não se conhecem os critérios que permitam ao BM alterar a percentagem a alocar às reservas legais</p> <p>BM deve estabelecer limites prudenciais diferenciados, incluindo para fintech e IC e SF cuja actividade principal seja o fomento ou desenvolvimento da economia nacional e desde que não exerçam a actividade de captação de depósitos<sup>18</sup></p>
--	---	--	---

<sup>18</sup> Actividade de fomento ou desenvolvimento da economia - concessão de crédito, a uma taxa de juros inferior à do mercado, para projectos direccionados a determinados sectores da economia, considerados de importância estratégica para o desenvolvimento socio-económico do País.

		reservas de fundos próprios e critérios de aplicação de reservas	
Regras de supervisão e resolução		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecimentos de rácios e limites prudenciais</li> <li>• Inclui regime de crédito correlacionado</li> <li>• Definição de princípios de governação das IC e SF, incluindo responsabilidade dos membros executivos e não executivos dos órgãos sociais</li> <li>• Obrigação de bancos (e outras instituições a determinar por BM) terem um plano de recuperação (plano de continuidade de negócios) aprovado pelo BM</li> <li>• Possibilidade de BM aplicar medidas intervenção correctiva e administração provisória</li> <li>• Membros provisórios dos órgãos sociais nomeados pelo BM apenas são responsáveis por actos ou omissões praticados com dolo ou culpa grave. Também</li> </ul>	<p>O regime de crédito correlacionado passa a ser matéria da lei e não apenas de rácios prudenciais</p> <p>O BM pode exigir alterações ao plano de recuperação caso entenda necessário, e na falta de tais alterações o BM pode impor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- redução do perfil de risco</li> <li>- Medidas de reforço de fundos próprios</li> <li>- alteração da estratégia de financiamento</li> <li>- revisão da estratégia empresarial</li> <li>- restrição ou separação de operações</li> </ul> <p>O órgão de administração deve comunicar ao BM sempre que a instituição se encontre em situação de desequilíbrio financeiro ou risco de insolvência, ou ainda mesmo que não exista impacto financeiro, na ocorrência de qualquer das situações listadas no art. 118<sup>19</sup></p>

<sup>19</sup> Risco de violação de normas e limites prudenciais, diminuição anormal dos saldos de depósitos, desvalorização materialmente relevante dos activos da instituição ou perdas materialmente relevantes em outros compromissos, ainda que sem reconhecimento imediato nas demonstrações financeiras; risco de incapacidade de a instituição dispor de meios líquidos para cumprir as suas obrigações, à medida que as mesmas vencem; dificuldades de financiamento para a satisfação das respectivas necessidades de disponibilidades líquidas; dificuldades na disponibilização de fundos por parte dos accionistas para efeitos de realização de um aumento do capital social, quando este seja necessário ou conveniente para dar cumprimento a requisitos legais ou regulamentares; verificação de alterações legais ou regulamentares, em Moçambique ou no estrangeiro, com impacto relevante na actividade da instituição; ocorrência de eventos com potencial impacto negativo relevante nos resultados ou no capital próprio; qualquer irregularidade grave relacionada com administração, organização contabilística e fiscalização interna

		<p>trabalhadores e contratados não são responsabilizados desde que estejam de boa fé</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adota a figura da resolução (para bancos, microbancos e sociedades financeiras de corretagem), que não existia anteriormente, tendo BM competência para determinar as medidas que entender (alienação parcial ou total, transferência total ou parcial, segregação e transferência de activos, redução ou conversão de instrumentos de fundos próprios)</li> <li>• A resolução tem carácter urgente e não está sujeita a audição prévia dos interessadis</li> </ul>	<p>BM com poderes para determinar a aplicação de diversas medidas, que não se restringem apenas a verificação de rácios prudenciais incluindo alteração da estratégia de gestão, obrigação de negociação de activos e passivos com possíveis adquirentes, convocação de assembleias gerais (art. 119)</p> <p>BM com poderes de suspender órgãos de administração se o plano de reestruturação não for cumprido</p> <p>Órgãos nomeados por BM têm menos responsabilidades civis do que o previsto na lei para órgãos sociais em geral</p> <p>A possibilidade de BM decidir sobre alienação de participações ou activos limita o direito de propriedade</p>
Outras matérias novas		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Passam a poder-se fixar limites de detenção de participações qualificadas</li> <li>• O estabelecimento de janelas de finanças participativas será fixado por decreto do Conselho de Ministros</li> <li>• Regime de microfinanças será regulamentado pelo Conselho de Ministros</li> <li>• BM pode sujeitar à sua supervisão as entidades que tenham por objecto exercer, ou que de facto</li> </ul>	<p>Este limite de detenção a participações qualificadas (referido no n.º 4 do art. 12) faz remissão para o art. 230 (que é uma norma transitória), pelo que não se percebe o alcance desta limitação, nem quem tem poderes para fixar esses limites</p> <p>O glossário não define “serviços de pagamentos” ou “sistemas de pagamentos”, pelo que não se percebe se é possível existirem empresas com actividade</p>

		<p>exercem, uma actividade especialmente relevante para o funcionamento dos sistemas de pagamentos, especificando as regras e obrigações que lhes são aplicáveis</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de necessidade de fundamentação de diversas decisões e indeferimento tácito em caso de falta de decisão do BM</li> </ul>	<p>relevante para o funcionamento dos sistemas de pagamentos que não sejam empresas prestadoras de serviços de pagamentos (sociedades financeiras, sujeitas a supervisão do BM)</p> <p>Disposições que contrariam princípios constitucionais e de funcionamento da Administração Pública</p>
<p>Accionistas que sejam sociedades gestoras de participações sociais (excepto sociedades subordinadas e controladas pelo Estado)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ficam sujeitas à supervisão do BM as sociedades gestoras de participações sociais, quando as participações detidas, directa ou indirectamente, lhes confirmam a maioria dos direitos de voto em uma ou mais instituições de crédito e sociedades financeiras</li> <li>• BM pode ainda sujeitar à sua supervisão as sociedades gestoras de participações sociais que, não estando incluídas na definição anterior, detenham participação qualificada em instituição de crédito e sociedade financeira</li> </ul>	<p>Parece extravar o âmbito da própria lei<sup>20</sup>. Sem a regulamentação não é possível determinar o impacto desta provisão. Em nenhum outro momento da lei é referida esta supervisão (e correspondentes poderes do BM)</p>

<sup>20</sup> Art. 1.1 da Proposta, que estabelece que “A presente Lei regula: (a) O estabelecimento e o exercício da actividade das instituições de crédito e sociedades financeiras e operadores de microfinanças; (b) O regime de supervisão e resolução das instituições de crédito e sociedades financeiras; (c) O regime de monitorização de operadores de microfinanças que não sejam instituições de crédito.

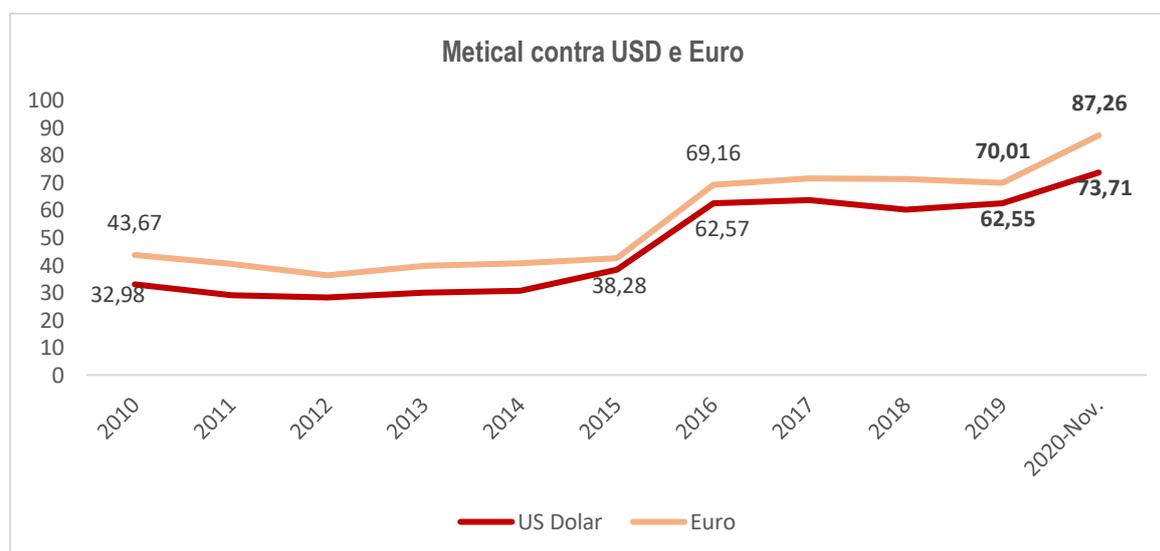
Fundo de Garantia de Depósitos	LICSF prevê a existência de um FDG, nos termos a regulamentar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• BM tem poderes para instruir FDG para disponibilizar fundos</li> <li>• BM determina o montante a conceder pelo FGD</li> </ul>	O decreto de criação do FDG já estabelece limites para actuação de FDG
Prazo de adequação		Instituições têm 90 dias para se conformar com esta lei Governo tem 90 dias para regulamentar a lei Vacatio legis de 90 dias.	Este prazo só é possível se toda a regulamentação complementar estiver também aprovada e publicada
Foro Competente	Para matérias contravencionais: Tribunal Judicial Para outras matérias: Tribunal Administrativo LO: Tribunal Judicial	Mantém o regime	Para evitar questões de incompetência, e por motivos de eficácia e especialidade judicial, seria conveniente que um único foro, de natureza especializada, fosse competente para dirimir questões relacionadas com a LICSF e BM
Matéria regulamentar	Diversas questões anteriormente tratadas como matéria regulamentar e constantes de Avisos diversos do BM ou da alteração ao regulamento da LICSF aprovada pelo Decreto 30/2014 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidade de produtos e serviços financeiros (Aviso 3/GBM/2018)</li> <li>• Código de Conduta de IC e SF (Aviso 2/GBM/2018)</li> <li>• Ligação à rede única (Decreto 30/2014)</li> <li>• Regulamento de Reclamações de Clientes (Aviso 4/GBM/2009)</li> </ul>	Transpõe para a lei matéria anteriormente regulamentar	Restringe algumas garantias dos consumidores, nos termos do Código da Publicidade e da Lei de Defesa do Consumidor A Lei deve incluir apenas os princípios gerais e não matéria regulamentar

# Parecer do sector privado sobre a proposta de revisão da lei cambial

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

A CTA recebeu do Banco de Moçambique a proposta de revisão da Lei Cambial. Essa revisão enquadra-se no propósito do Plano de Acção para a Melhoria do Ambiente de Negócios (PAMAN) 2019 – 2021, aprovado pela Resolução 27/2019 de 14 de Maio de introduzir melhorias na legislação cambial concretamente na movimentação de capitais de e para o país e na obtenção de crédito bancário viável no estrangeiro.

Está revisão acontece num contexto de elevada incerteza cambial devido às movimentações erráticas recentemente registados no preço do metical contra as principais moedas internacionais. O gráfico abaixo ilustra a variação cambial nos últimos 10 anos.



Fonte: Banco de Moçambique (cálculos próprios)

Portanto, como pode ser visualizado no gráfico acima, a taxa de câmbio MZN/USD mais que duplicou num período de pouco menos de 10 anos. Esta desvalorização excessiva deveu-se, dentre outros aspectos, a crise económica e financeira resultante das dívidas ocultas, as cheias e as secas, a guerra, mas também foi aprofundado pelo fraco controle na movimentação de capitais para fora do país.

A depreciação cambial tem efeitos muito profundos sobre economias com a de Moçambique, pequena economia aberta e importadora líquida na maioria das posições da balança de pagamentos. A título de exemplo, a depreciação de 10.6% verificada no primeiro semestre do ano em curso teve um encargo de cerca de USD 109 milhões, sendo USD 59 milhões resultaram do encarecimento dos créditos denominados em moeda estrangeira e USD 50 milhões do encarecimento das importações.

Diante deste cenário é necessário que a revisão contenha, para além do disposto no PAMAN, uma componente de desdolarização da economia, de maior controlo a saída de capitais e flexibilização da entrada de capitais (liberalização de registo do investimento directo estrangeiro).

Outrossim, para que a revisão tenha relevância e impacto, deve abranger não só a Lei Cambial (Lei n.º 11/2009, de 11 de Março), mas também e com brevidade a principal regulamentação conexas, nomeadamente:

- Decreto n.º 49/2017, de 11 de Setembro - Regulamento da Lei Cambial;
- Aviso n.º 20/GBM/2017, de 27 de Dezembro - Normas e Procedimentos Cambiais;
- Aviso 10/GBM/2019 de 20 de Dezembro – Regulamento de abertura e movimentação de contas em moeda estrangeira.

A estabilidade e previsibilidade das normas são de grande relevância para os negócios, pelo que os aspectos estruturantes do regime cambial devem constar de Lei da Assembleia da República, a regulamentação deve ser feita por Decreto do Conselho de Ministros como era até ao Decreto 83/2010 de 31 de Dezembro. Os Avisos do Banco de Moçambique devem ser usados para aspectos mais de detalhe de execução das normas constantes da Lei e do Decreto.

## II. ANÁLISE GERAL

### Matérias a Constar da Lei Cambial

#### *Operações de Capitais*

Por se tratar de matéria essencial para o fluxo de capitais, a qualificação/definição destas operações deve constar claramente da **Lei Cambial** e não ser deixada somente para regulamento ou Aviso.

Assim, todas as **entradas de capital** devem ser livres de autorização do Banco de Moçambique (BM), competindo aos bancos comerciais verificar a legalidade da origem dos fundos que entrem. Caberá à inspecção do BM confirmar se tal verificação foi ou não feita e aplicar eventuais medidas correctivas.

Portanto, não devem carecer de autorização do BM, entre outras:

- a) O Investimento Directo Estrangeiro (IDE) – Actualmente tal resulta de um Aviso e não da Lei;
- b) Investimento através de suprimento ou crédito de empresa relacionada;
- c) Investimento imobiliário por não residentes no país que deverá ter o mesmo tratamento do IDE;
- d) Outros Créditos Financeiros Recebidos do Estrangeiro em montante a determinar por regulamento, propondo-se que seja até 10 milhões de dólares;
- e) Garantias relacionadas com operações de capital, podendo definir-se um montante máximo, sugerindo-se 10 milhões de dólares;
- f) Abertura e movimentação de contas junto de instituições financeiras no exterior, desde que as fontes de alimentação sejam externas a Moçambique.

As saídas de capitais poderão ser sujeitas a algumas restrições, mas deverão ser isentas de autorização, por Lei, entre outras, as seguintes operações:

- a) Empréstimo ou Investimento Imobiliário de Residentes no estrangeiro **com fontes internas**, até a montante anual a determinar por regulamento, sugerindo-se USD 500.000,00;
- b) Suprimentos ou créditos concedidos por residentes a empresa relacionada no estrangeiro **com fontes internas** até a montante anual a determinar por regulamento, sugerindo-se USD 500.000,00.

### **Transacções Correntes**

As transacções ligadas ao comércio externo, independentemente do valor, não estão sujeitas à autorização do BM.

Em relação a outras transacções correntes, dever-se-á na Lei dizer que, por exemplo, no caso de valores remetidos ou recebidos a título de ajuda familiar, a periodicidade e limites isentos de autorização do BM são definidos por regulamento.

O levantamento de valores para fins de viagem para o exterior também deveria ter critérios claros em termos de periodicidade, podendo tal constar de regulamento.

### **Declaração de Activos Cambiais**

Há obrigatoriedade de declaração de activos cambiais para todos residentes, sem se ter em conta que abrange os estrangeiros residentes em Moçambique, muitos dos quais que têm activos resultantes da sua actividade no exterior do país, pelo que não se vê a aplicabilidade desta norma para estes casos.

O mesmo em relação aos moçambicanos que detêm activos no exterior com meios aí adquiridos, cuja legalidade deve ser vista em primeiro lugar pelas autoridades dos respectivos países, a não ser para os casos de funcionários ou agentes do Estado abrangidos pela Lei da Probidade Pública.

Esta exigência deve ser totalmente retirada da legislação cambial.

### **Outros Aspectos a Ter Em Conta na Regulamentação a Rever**

- Os bancos comerciais receberam novas atribuições por virtude da nova legislação cambial mas, ainda, há muitas dúvidas na execução;
- Certos registos, ainda, não se podem fazer na plataforma electrónica do BM;
- Sente-se uma grande insegurança por parte dos Bancos Comerciais em proceder ao registo das operações, sem antes obter um aval do Banco de Moçambique;
- O investidor deve registar o investimento no prazo de 90 dias a contar da data de entrada do investimento no país, sendo esse prazo ser extensível até ao máximo de 3 anos, sob penalidades (Artigo 73 do Aviso 20/GBM/2017), após o qual o investidor perde o direito à expatriação dos dividendos e à repatriação do investimento. Isto é bastante penalizador para o Investidor, em especial para os que não registaram o seu investimento antes da entrada em vigor do regime da lei cambial de 2009;
- Na prática, muito embora a legislação de investimento não seja de aplicação obrigatória, nem se aplica a alguns sectores da actividade económica, o BM está a exigir para registo de investimento estrangeiro (i.e. entradas de capital) o valor mínimo de 2.500.000 Meticais, limite esse que é apenas aplicável aos Projectos de Investimento aprovados ao abrigo da Lei e Regulamento do Investimento;
- A obrigatoriedade de registo de investimento de facto existe, mas o regime cambial não tem aprovado nenhum limite mínimo de investimento quando fora o regime da Lei de Investimento. Esta prática está a causar transtornos às PMEs, que o investimento feito muitas vezes está abaixo daquele limite, impossibilitando-as de exportar dividendos ou repatriar o capital investido;
- Importante criar um mecanismo de regularização de investimentos antigos, através da adopção de medidas transitórias ou alternativas;
- Deveria ser dada aprovação do BM no caso de registo tardio, desde que se comprove que os fundos efectivamente entraram no país;

- ❑ A dispensa de registo para investimentos anteriores até certo período e outras situações de perda de documentação (ex. causados por desastres naturais);
- ❑ As transacções cambiais entre representações comerciais e empresa-mãe, que na falta de procedimentos são exigidos contratos para débito de custos;
- ❑ À remessa de receitas de exportação – quando há atraso ou falta de pagamento pela contraparte no exterior que leva ao bloqueio de transacções futuras do exportador Necessidade de clareza sobre meios de prova e justificação, nestas situações;
- ❑ À questão do Termo de Compromisso não poder ser transferido entre Bancos Comerciais, que tem levantado alguns problemas práticos nos pagamentos vindos do Exterior – a necessidade de se repensar no processo, já que o Aviso 10/GBM/2019 veio a abrir a possibilidade de transferência entre contas Específicas.
- ❑ No pagamento directo antecipado na importação de bens, a exigência de garantia de boa execução a ser prestada por um banco estrangeiro, nos casos de pagamento antecipado de valor superior a USD 250,000 (artigo 28 do Aviso 20), está a criar dificuldades nos operadores, pois a contraparte nem sempre está disposta a apresentar tal garantia bancária, que encarece a operação, podendo levar à perda do negócio.
- ❑ As regras de movimentação de contas em moeda estrangeira, incluindo as específicas de receitas de exportação não estão claras e criam vários constrangimentos para os exportadores e bancos.
- ❑ A obrigatoriedade de a conversão ter que ser feita à taxa de câmbio à vista e no banco do domicílio da conta, na data e no momento da transacção, é outro aspecto que tem que ser revisto.
- ❑ Deveria prever-se o direito de as empresas e o cidadão se protegerem contra as oscilações cambiais nas suas transacções com o exterior (*hedging*).
- ❑ Deveria expressamente permitir-se o uso de instrumentos financeiros tais como *Forwards*, *Swaps*, *Hedging* & *Cash Pooling*, os quais poderiam ser regidos por Lei.

### III. ANÁLISE ESPECÍFICA

#### **Artigo 1 (Objecto)**

Na proposta foi incluída uma nova alínea que sugere a aplicação da lei nos negócios que sejam realizados no país em moeda estrangeira (alínea b)). Esta estatuição tem uma implicação muito profunda na actividade económica. Cria a ideia que é possível a realização de transacções em moeda estrangeira entre residentes, em clara contradição com o Aviso 10/GBM/2020, que proíbe, especificamente, transacções domésticas em moeda estrangeira.

Outrossim, a realização de transacções domésticas em moeda estrangeira é contrária aos esforços de desdolarização da economia e pode despoletar nuances de contradições jurídicas com a Lei 22/2009 de 28 de Dezembro (Lei de Defesa do Consumidor).

#### **Artigo 2 (Âmbito de aplicação)**

Notamos que foi retirado o número dois que qualifica as actividades realizadas no território como sendo “serviços prestados, transmissão de direitos e os bens onerados ou alienados quando situados, produzidos, utilizados ou explorados no país. Não percebemos a razão dessa supressão.

*Alínea a):*

Notamos ainda uma galha nesta alínea por não se referir a operações cambiais oque pode extravasar a aplicação da lei. Julgamos que a redação conforme seria:

- a) *Pessoas singulares e colectivas não-residentes, que realizem operações cambiais respeitantes a bens ou valores situados fora território nacional e direitos sobre esses bens ou valores ou se refiram a actividades exercidas no mesmo território;*

#### **Artigo 3 (Definições)**

Julgamos importante alinhar estas definições com as definições constantes do Regulamento Cambial – Aviso 20 e respectivas alterações. Notamos que há definições constantes do aviso 20 que não estão aqui contempladas e vice-versa.

Julgamos pertinente incluir neste artigo a definição de **OPERAÇÕES DE CAPITALIS**.

*Alínea a)*

Pode-se buscar a definição do “agregado familiar” à lei de família ou à legislação fiscal (eg. Código do IRPS).

*Alínea d)*

Sugere-se a eliminação da referência ao “internacional” no que tange à definição de bens, já que, em nossa opinião, tal não deverá ser um requisito.

*Alínea k)*

Existe uma gralha, ou seja, “no” está a mais, quando deveria constar apenas “...em Moçambique”. Por outro lado, na definição de IDE, convinha esclarecer se os suprimentos a que se refere são (podem ser) ou não remunerados com juros, já que, de acordo com o princípio da coerência, há que compaginar esta definição com o teor dos artigos 17 n° 2 e 7 n° 1, da Lei do Investimento e do Regulamento da Lei do

Investimento, respectivamente, que versam sobre, entre outros, os suprimentos (...). Outrossim, julgamos importante considerar a aquisição de participações como parte da definição de IDE.

Temos alguma dificuldade em enquadrar numa definição de “investimento imobiliário”, a tomada de arrendamento de um imóvel ou a sua alienação, na perspectiva do arrendatário e vendedor, respectivamente.

*Alínea q)*

Em linha com o comentário tecido no Artigo 1, a definição de operação cambial patente desta alínea abre espaço para a compreensão que operações realizadas entre residentes em moeda estrangeira não constituem operações cambiais.

*Alínea u)*

Entendemos que a definição do “Repatriamento de Receitas” pode ser a mesma plasmada no Aviso 20 que estabelece remessa de receitas corresponde:

*“remessa ou envio para Moçambique, através do sistema bancário, de rendimentos gerados no exterior por entidades residentes”.*

*Alínea w)*

Não concordamos com a “tipificação” (i.e., elenco fechado) dos serviços que está aí previsto, por se afigurar redutor. De resto, sempre se poderia questionar a razão de ser dos serviços aí eleitos por exclusão de outros, ou seja e se os serviços não se respeitarem às áreas de actividade contempladas? Pensamos que poderá não ir totalmente ao encontro da ratio do Diploma.

Sugerimos recorrer à definição constante do Aviso 20 – Artigo. 3, alínea. yy) que nos parece mais abrangente.

*Alínea x)*

No que tange à definição de “transacções correntes”, temos duas notas:

- i) **Primeiro:** somos da opinião de que no artigo 3º x) se deverá manter a referências à unilateralidade das transacções ou, em alternativa, acrescentar “...sem contraprestação associada”;
- ii) **Segundo:** por outro lado, a nova lei prevê duas definições (que não são totalmente coincidentes) para o mesmo conceito (transacções correntes), a do artº 3º x) e a do artigo 14º nº 2, o que não parece que deverá ser alterado, passando a definição a estar inserta, apenas, nas “Definições”.

É preciso também, retirar a referência “*e do presente regulamento*” visto que não faz qualquer sentido a sua inclusão.

**Artigo 4 (Residência Cambial)**

Quanto ao artigo 4º, julgamos que deveria ser previsto o conceito de residência habitual, introduzido pela proposta da nova lei, dada sua relevância na qualificação como residente ou não residente (cambial). Em termos sistemáticos tal deverá ocorrer no capítulo tocante às definições.

*Número 1:*

Julgamos, outrossim, que no artigo 4º nº1, se deverá incluir a referência aos nacionais, já que, o seu nº 2, por contraposição, refere, expressamente, entes estrangeiros.

*Número 1 a):*

Não estabelece o conceito de residência habitual (que é importante, mesmo para evitar más interpretações). Geralmente, é considerado residente quem se encontra em permanência por mais de 181 dias por ano.

*Número 2 a):*

Não esta claro qual será a base de contagem dos 365 dias para efeitos de determinação de residência cambial? É partir do 1º dia? É dentro de determinada limitação temporal (e.g. num determinado ano civil)?

*Número 2 c):*

Alertamos para a alínea c), relativo à outorga de contratos de trabalho por expatriados e à incerteza que tal poderá acarretar. Com efeito, fará sentido que um trabalhador expatriado que outorgue contrato de trabalho por 1 ano e que o denuncie, decorridos 5 dias, no período experimental, passe a ser residente cambial em Moçambique? Ou nos casos em que o contrato seja por 2 anos e seja revogado por ambas as partes, após 30 dias da sua execução, fará sentido que o mesmo seja qualificado como residente cambial apenas pela formalização do contrato de trabalho?

*Número 2 d):*

Chamamos a atenção para o facto de não ser de exigir, como requisito, que a representação estrangeira tenha personalidade jurídica. Pense-se no exemplo de uma sucursal de uma sociedade estrangeira (v.g., um estabelecimento estável) que, não tendo personalidade jurídica, deve estar legalizado em Moçambique pelas entidades competentes mas, tal legalização, não atribui personalidade jurídica (à sucursal) em face da sociedade-mãe (ente estrangeiro). Pensamos, por conseguinte, que se deveria manter o requisito da legalização da representação estrangeira em Moçambique.

*Número 6):*

Julgamos que o ónus da prova não deve estar do lado da pessoa mas sim do Banco de Moçambique.

### **Artigo 5 (Número de Verificação Cambial)**

Mostra-se imperativo clarificar se este número de verificação também abrange as operações cambiais em si mesmas e aos projectos a que se consubstanciam. Outrossim, para evitar a possessão e gerência de vários números de identificação, qual é a relação deste número com o Número Único de Identificação Bancária?

### **Artigo 6 (Liberalização das Operações Cambiais)**

*Número 2):*

O que se consideraria “operações não correntes”? Achamos importante definir para tornar a lei mais clara. Temos assim três tipos de operações cambiais – (i) transacções correntes, (ii) operações de capitais e (iii) operações não correntes?

Julgamos que têm de haver certeza jurídica quanto as operações cambiais sujeitas ou não a prévia autorização do Banco de Moçambique. Nestes termos achamos pertinente que essas operações sejam definidas em sede da lei cambial.

### **Artigo 7 (Pagamento e recebimento em moeda estrangeira)**

Em linha com o comentário ao Artigo 1, este artigo estabelece que o Banco de Moçambique vai fixar por Aviso os casos e as condições nas quais são permitidos pagamentos e recebimentos em moeda estrangeira. Esta estatuição, sugere que serão permitidos alguns pagamentos em moeda estrangeira.

### **Artigo 8 (Dever de Utilização Exclusiva do Sistema Bancário)**

Embora referência “sendo realizadas no país” seja mais favorável no sentido de restringir a exclusividade de utilização do sistema bancário apenas em operações realizadas no país, a sua inclusão não faz muito sentido. Uma vez que naturalmente, se for realizada no país vai ser através de bancos moçambicanos.

### **Artigo 10 (Registo Cambial)**

Número 2:

Será que esta norma inclui, para além dos bancos comerciais, as casas de câmbio? Nos termos da actual lei (artigo 7), podem exercer o comércio de câmbios os bancos, as casas de câmbio, as agências de viagem e turismo, hotéis e similares e outras instituições definidas por lei. Este conceito mantém-se – artigo 15 da presente lei. É intenção que todas estas entidades efectuem o registo de operações cambiais?

### **Artigo 11 (Dever de Informação e Conservação de Documentos)**

Número 3:

A legislação comercial e a legislação fiscal estabelecem, respectivamente, prazos de 10 e 5 anos para a conservação de documentos. **Por quanto tempo pretende, o Banco de Moçambique, que estas instituições conservem os documentos?**

### **Artigo 12 (Declaração de Activos)**

Conforme mencionado na parte introdutória, não faz nenhum sentido que os residentes cambiais que tenham activos no estrangeiro daí detidos tenham que declarar para as entidades moçambicanas. Esta interpretação resulta do facto de se considerar residente, para além de estrangeiros, entidades de direito privado com representações em Moçambique, outras formas de representação comercial entre outros (Artigo 4).

O mesmo é dedutível em relação aos moçambicanos que detêm activos no exterior com meios aí adquiridos, cuja legalidade deve ser vista em primeiro lugar pelas autoridades dos respectivos países, a não ser para os casos de funcionários ou agentes do Estado abrangidos pela Lei da Probidade Pública.

Adicionalmente, até na lógica de aplicação não retroativa da Lei, não faz sentido que a obrigatoriedade de declaração de activos impenda sobre os activos/direitos que o sujeito/ente detenham que resultam da sua actividade antes de adquirir a qualidade de residente cambial.

### **Artigo 13 (Repatriamento de Receitas)**

Não compreendemos a aplicabilidade deste artigo na modalidade em que foi redigido. O termo “residente” a que se refere inclui pessoas singulares e entidades estrangeiras que estejam no país por um determinado período de tempo pelo que não faz sentido que estes repatriem para Moçambique receitas dos investimentos detidos e resultantes da actividade económica no estrangeiro. Achamos que se se condicionar essa repatriação aos rendimentos resultantes de investimentos gerados a partir de investimentos feitos a partir de Moçambique.

Outrossim, é preciso salvaguardar os regimes cambiais especiais previstos em contratos de concessão anteriores a aprovação da presente proposta de Lei. Nestes termos, o número 1 teria a seguinte redação:

*“Todos os residentes devem repatriar as receitas de exportação de bens e serviços e os rendimentos de investimento no estrangeiro quando estes resultarem de investimentos feitos a partir de Moçambique, salvo regimes cambiais especiais previstos na lei ou em contratos anteriores”*

### **Artigo 14 (Operações Cambiais)**

*Número 1:*

A informação relativa a transacções correntes já consta das definições – não há necessidade de repetição. Sugerimos retirar e manter somente nas definições.

*Número 2 a):*

Parece-nos já ser altura de considerar o **Investimento Directo Estrangeiro como transacção corrente**, ficando somente sujeito a registo junto do banco comercial respectivo, que é o que acontece na prática. Esta determinação poderia aliviar o Banco de Moçambique de ter ainda que se preocupar com este assunto.

*Número 3:*

Como se enquadram estas “outras” operações cambiais? São transacções correntes (portanto sujeitas a registo) ou operações de capitais (que carecem de pré-aprovação). É importante definir este conceito, pela clareza e segurança jurídica. Nos termos da lei actual (Artigo. 6, nº 3) resulta claro que estas operações aqui listadas carecem de autorização cambial.

*Número 3 a):*

Propõe-se que a Lei clarifique se a taxa de referência da moeda de denominação do crédito, será correspondente ao indexante que constar do respectivo contrato. Se este limite é por contrato ou anual. Sendo anual, se serão disponibilizadas informações aos bancos relativamente aos saldos já utilizados pelos clientes em outras instituições de crédito.

*Número 4 h):*

Insistimos na necessidade de se definir “**operações de capitais**” para efeitos desta lei. Por outro lado, é importante que o termo seja coerente (**operação ou transacção de capitais**).

*Número 4 i):*

Notamos um desalinhamento com o Aviso 20/2017, Número 1 Artigo 73, onde Investimentos Directos Estrangeiros estão automaticamente autorizados, carecendo apenas de registo. Artigo 75. Número 3 b) também esta parcialmente a ser contraditório a esta lei. Necessidade de revisão e actualização.

### **Artigo 15 (Exercício do Comércio de Câmbios)**

Número 2:

Deverão todas estas entidades proceder ao registo operações cambiais conforme referido no artigo 10?

### **Artigo 18 (Movimentação de Contas em Moeda Estrangeira)**

Não será este assunto matéria de regulamento? Especialmente porque existe um Aviso específico para esta matéria – abertura e movimentação de contas em moeda estrangeira.

### **Artigo 19 (Entrada e saída de moeda estrangeira)**

A Lei deverá clarificar que tipo de operações (correntes ou de capitais) se considera "livre entrada" e igualmente clarificar os limites fixados relacionados aos mesmos, bem como que comprovativos de retenção que podem, nestas circunstâncias, ser considerados.

### **Artigo 20 (Contravenções)**

Alínea d):

O Artigo 20 d) deverá ser afinado pelo mesmo diapasão do artigo 2, ou seja, ser alterado de modo a acomodar a sobredita nuance, isto é, apenas comete infracção o residente cambial que adquirindo e/ou detendo activos no exterior após se ter tornado residente (cambial) em Moçambique, não cumpra com a obrigação de os declarar.

### **Artigo 21 (Contravenções Especialmente Graves)**

Número 1:

Julgamos ser de manter a expressão “especialmente”, para estar em concordância com a epígrafe do artigo.

Número 1 c):

A norma enunciada nesta alínea é muito vaga. É importante que as contravenções estejam tipificadas, para evitar juízos arbitrários. A título de exemplo, como será mensurada “por em causa a estabilidade do mercado cambial e financeiro”?

### **Artigo 23 (Penas Acessórias)**

Número 1 d):

Como se faz quando é provado em contestação que não houve contravenção? Quem publica? De quem é o custo da publicidade?

Número 2:

Julgamos ser de manter a palavra “definitiva”. Ou seja, somente quando houvesse uma decisão final e não susceptível de recurso (administrativo e contencioso) é que se poderia suspender, encerrar ou proibir o exercício da actividade.

### **Artigo 34 (Recurso das Decisões da Competência do Banco)**

Número 2:

Em linha com o comentário tecido no artigo 23 número 1 d), a contravenção já terá sido publicada nos jornais e a o pagamento da multa feito. O dano já está criado. Se o recurso tem efeito suspensivo, também deviam parar todos os actos publicitários e multas.

### **Artigo 37 (Casos Especiais)**

Achamos pertinente que deve estar claro que o tratamento especial consubstancia a prevalência dos regimes especiais sobre a lei cambial. Não está claro o que significa *tratamento juridicamente especial*. Os regimes cambiais previstos em contratos anteriores assim como Avisos anteriores devem manter-se válidos, salvaguardando assim direitos adquiridos.

*Alínea c:*

Propõe-se que a Lei tome em consideração as disposições dos Artigo 129 á 140 e Artigo 145 do Aviso 20/GBM/2017.

*Alínea f:*

Assumimos que este regime especial venha a ser melhor detalhado/descrito no Regulamento. É necessário considerar o regime vigente actualmente e previsto nos Avisos 20 e 7, que foi o regime considerado nos contratos de concessão recentemente assinados

### **Artigo 40 (Disposição Transitória)**

Em linha com o comentário tecido no Artigo 13, é preciso reforçar que os regimes fiscais de contratos já celebrados manter-se-ão inalterados. É sabido que a lei se aplica para o futuro (princípio de não retroatividade) e portanto quaisquer alterações introduzidas pela nova lei e seu regulamento não deverão aplicar-se retroactivamente, mas gostaríamos que ficasse claro que os contratos existentes deverão ser salvaguardados. Para salvaguardar este comentário a redação seria:

*“Salvo quando contrarie as disposições da presente Lei, até a aprovação da regulamentação referida no artigo 39, mantém-se a regulamentação actualmente em vigor, salvaguardando os direitos e os regimes especiais previstos nos regulamentos e contratos existentes e ainda em vigor”-*

# Parecer do sector privado sobre a proposta de lei que estabelece o regime jurídico especial de perda de bens

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

O desenvolvimento dos crimes económicos e em particular os crimes de branqueamento de capitais que tendem a ser cada vez mais transnacionais, impõe que o nosso sistema regulatório e de justiça se prepare para que, de forma sistemática e estruturada, se encontre os meios adequados não só para combater esses tipos de crimes, mas acima de tudo para que tenha instrumentos normativos que desincentivem a prática de tais actos.

Assim, urge preparar os meios materiais e humanos necessários para enfrentar o combate a essa enfermidade social e procurar através da Lei preencher todas as omissões e lacunas que o nosso quadro legal demonstra para um combate eficaz e aplicação de medidas adequadas aos prevaricadores.

Submetida a proposta de Lei a nossa apreciação, da análise cabe-nos tecer as seguintes considerações:

1. Antes de entrarmos nos aspectos do conteúdo da proposta importa referir que a eficácia e eficiência da Lei a aprovar, deve passar, necessariamente, pela existência:

- 1.1. de pessoal especializado, devidamente preparado tanto na prevenção como na repressão do crime organizado;
- 1.2. um sistema de controlo financeiro e administrativo coordenado;
- 1.3. mecanismos adequados de cooperação nacional e internacional das autoridades judiciais, policiais e financeiras;
- 1.4. disponibilização de informações em tempo real;
- 1.5. celeridade dos processos judiciais,
- 1.6. de um sistema eficiente de recuperação de activos ilícitos, tanto em Moçambique como no estrangeiro.

2. Deste modo, parece assim importante realçar esses aspectos na lei, visitar e ajustar a legislação conexa, revogando expressamente o que deva sê-lo, assim como detalhar melhor algumas das questões a serem regulamentadas.

Após esta pequena nota de contexto que corresponde a primeira secção, é feita a análise do instrumento na generalidade na secção 2 sendo que, a análise na especialidade (artigo por artigo), é feita na secção

## II. ANÁLISE GERAL

No que respeita às instituições especialmente dedicadas à recuperação de activos (Gabinete de Recuperação de Activos e Gabinete de Administração de Bens), não parece necessária a criação de duas instituições como se propõe, sendo suficiente uma para começar, até tendo em conta razões orçamentais e de recursos humanos.

Sugere-se que sejam fixadas na lei as principais atribuições dessa instituição e a quem fica subordinada, por exemplo, analisar cenários, identificar ameaças, definir políticas e métodos eficazes e eficientes de identificação dos verdadeiros proprietários de bens móveis e imóveis, bem como estabelecer um sistema de estatística nacional relacionado com os bens apreendidos, contas bloqueadas *etc.* Seria assim nessa base que o Conselho de Ministros iria regulamentar este e outros aspectos da lei a ser aprovada.

No que respeita à informação financeira, em especial sobre o crime de Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo, a proposta não faz nenhuma menção ao papel do GIFiM (Gabinete de Informação Financeira de Moçambique) que é o órgão que controla as comunicações de operações suspeitas e outras informações obrigatórias feitas pelas instituições financeiras e outras entidades (casinos, seguradoras, imobiliárias e outras) que constam da Lei sobre a Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais. Atestamos que o controlo de informação deveria, talvez, estar concentrado no GIFiM pelas especificações e a disponibilidade de dados que este já tem resultante da aplicação da Lei sobre Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais.

## III. ANÁLISE ESPECÍFICA

### **Artigo 1 (Definições)**

Mostra-se necessário incluir uma alínea sobre a protecção das testemunhas e colaboradores na fase de investigação e processo-crime. A Lei sobre a Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais, já se refere a esta matéria, mas era importante voltar a incluir pela relevância e seriedade da mesma e mesmo porque experiências já nos demonstraram a perigosidade das redes envolvidas nestes tipos de crimes.

### **Artigo 4 (Quebra de Segredo)**

*Número 3:*

Relativamente a possibilidade de o Ministério Público, por simples despacho (ainda que fundamentado), ordenar a cessação do segredo profissional a que se encontram adstritos os sujeitos mencionados no artigo 4º nº 1 da Proposta de Lei, e, para evitar arbitrariedades, propõe-se que o despacho que ordena a cessação do sigilo, seja da competência de um Juiz (v.g., de instrução). Este procedimento sugestionado está em consonância com o disposto, designadamente, nos artigos 9 e 159, ambos do Código do Processo Penal, sem prejuízo de tal diligência poder ser requerida pelo Ministério Público.

*Número 7:*

O acesso por banda dos órgãos de polícia criminal com competência para a investigação deverá depender da prolação do despacho fundamentado a que se refere o artigo 4º nº 2 da Proposta de Lei.

### **Artigo 5 (Procedimento relativo a instituições de crédito, sociedades financeiras, instituições de pagamento e instituições de moeda electrónica)**

*Número 6:*

Neste número destaca-se a ausência de prazo para a prestação de informação por banda do Banco de Moçambique. As possíveis soluções podem ser: i) a proposta de lei prever um prazo para a prestação da informação ou ii) o despacho emitido pela autoridade judiciária ser acompanhado da indicação desse prazo.

### **Artigo 6 (Controlo de Contas Bancárias e Contas de Pagamento)**

Não está claro se este controlo abrange somente as contas das pessoas suspeitas ou acusadas dos crimes elencados no artigo 3 ou também às pessoas com elas relacionadas (e.g. cônjuges, familiares, sócios, etc.). Julgamos pertinente estabelecer as balizas do exercício, pelo juiz, deste poder de controlo das contas bancárias e de pagamento, mesmo para evitar arbitrariedades.

*Número 1:*

Julgamos que deve haver clareza sobre quem recai a responsabilidade de fazer controlo das contas indiciadas, das tentativas de movimentação das contas, devendo se explicitar se será da autoridade judiciária, da policia criminal ou se ainda das instituições financeiras.

*Número 2:*

Uma vez que o artigo 4 impõe, para a quebra de sigilo, uma ordem da autoridade judiciária titular da direcção do processo (juiz, juiz da instrução criminal e o Ministério Público), mediante despacho fundamentado, sugerimos que o controlo de contas previsto neste artigo 6 seja ordenado pelas mesmas autoridades.

*Número 3:*

Devido a sensibilidade dos dados e pela necessidade de protecção às testemunhas e colaboradores no processo de investigação, a informação devia ser prestada ao juiz de instrução ou de causa sendo que a Polícia de Investigação Criminal teria acesso através destes após protocolo. Nestes termos a redacção deste número seria:

*O despacho referido no número anterior identifica a conta ou contas abrangidas pela medida, o período da sua duração e a autoridade judiciária (juiz da causa ou instrução) responsável pelo controlo.*

*Número 5:*

Não define se o prazo de 48 horas para a cessação da suspensão conta a partir da “tentativa de movimentação” ou do reporte á autoridade judiciária.

### **Artigo 8 (Perda de Instrumentos)**

*Número 1:*

A perda de instrumentos a favor do Estado mencionados neste número não deve ser relativo a perpretação de qualquer facto ilícito típico, mas sim, - apenas -, os taxativamente elencados no artigo 3º da proposta da Lei por forma a garantir objectividade no apuramento desses instrumentos, bem como garantir aos cidadãos a segurança jurídica e evitar subjectividades que poderão abrir espaço para oportunismos e fomento a actos de corrupção. Assim a redação seria:

*“São declarados perdidos a favor do Estado os instrumentos usados ou destinados a serem usados na perpretação de facto ilícito descrito no artigo 3, quando, pela sua natureza ou pelas circunstâncias do caso, puserem em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem pública, ou oferecerem sério risco de serem utilizados para o cometimento de novos factos ilícitos descritos no artigo 3 ou outros típicos.”*

*Número 2:*

Julgamos ainda que o número 2 deste artigo devia ser mais específico, referindo-se a recuperação dos instrumentos e bens a favor do Estado para os casos em que por razão de morte dos autores ou indiciados, estes não possam ser punidos pelo facto criminal cometido.

Ademais, entendemos que a perda a favor do Estado de bens que tenham sofrido transformação ou reinvestimento, tal perda devia ser proporcional ao crime cometido e danos emergentes, expurgando-se, deste modo, tudo o que, não se comprovar ter sido resultado efectivo de actos ilícitos.

*Número 3:*

É preciso criar mecanismos para que no caso de substituição da apropriação dos instrumentos a favor do Estado, pelo pagamento ao mesmo do respectivo valor, atinja-se a finalidade do preceito (cf., 8º nº 1), ou seja, para que estes deixem de constituir perigo para as pessoas, a ordem pública e a moral ou para o cometimento de novos crimes.

### **Artigo 10 (Instrumentos, produtos ou vantagens pertencentes a terceiro)**

*Numero 2 alínea a):*

Mostra-se pertinente retirar a expressão entre vírgulas ‘de forma censurável’ porque abre espaço para interpretações sobre o que pode, ou não, ser considerado censurável.

2.

*a) o seu titular tiver concorrido para a sua utilização ou produção, ou do facto tiver retirado benefícios.*

### **Artigo 11 (Pagamento diferido ou prestação e atenuação)**

*Número 1:*

No que diz respeito à possibilidade de pagamento em dinheiro ao Estado nos casos em que não seja possível a apreensão dos bens em espécie, sugerimos que a Lei ou o Regulamento (se aplicável) especifiquem, de forma clara, as condições de avaliação dos referidos bens e as entidades

responsáveis, para a determinação do seu contravalor, por forma a evitar avaliações arbitrárias, dúbias ou excessivas.

*Número 2:*

Os conceitos “injusta” ou “demasiado severa” através dos quais se pode atenuar o valor do instrumento, produto ou vantagem apurado para compensação ao Estado, são manifestamente vagos e imbuídos de muita subjectividade. Ademais, é preciso fazer correção da palavra “socioeconomica” para “socio-económica”.

### **Artigo 13 (Perda de Bens)**

*Número 2:*

Em observância ao princípio da não retroactividade das leis, julgamos não fazer muito sentido a consagração da possibilidade de a perda dos bens a favor do Estado retroagir para 5 anos anteriores a constituição como arguidos. A data da prática efectiva do crime deve constituir o marco e também a data de base para a contagem da prescrição do procedimento criminal.

É preciso estabelecer limites entre o património constituído antes da prática do acto ilícito e o constitutivo do crime ou comprovadamente resultante do crime, julgamos, por estas razões, e mesmo para evitar subjectividades, que a redacção deve ser melhorada.

Por outro lado, entendemos que deviam ser expurgados desta lei os crimes económicos cuja legislação específica já estabelece mecanismos punitivos, como é o caso de fraudes fiscais, sob pena de se punir o cidadão duas vezes pela mesma infracção e o campo de penalização, mesmo na recuperação de activos, extravasar muito os limites razoáveis do dano causado a economia ou ao Estado.

### **Artigo 15 (Prova)**

*Número 3:*

Porque o indiciado pode adquirir bens licitamente, mesmo um dia antes da prática do crime, propomos que o período que deve marcar a presunção de que os bens podem advir da prática de actos criminais, deve ser o da referência ao facto criminoso, assim:

*b) estavam na titularidade do arguido antes da data do cometimento do crime de que é acusado.*

O mesmo pode ser concluído em relação ao disposto no número 8 deste artigo.

Por outro lado, e de modo assegurar a devida defesa do arguido e mesmo a criar segurança jurídica, propõe-se que a investigação patrimonial seja encerrada na instrução preparatória ou, até antes da produção da sentença e mesmo porque a aparecer depois da sentença, pelo princípio do contraditório

iria conduzir a reabertura do processo e isso poderia conduzir, por outro lado, a que se perpetuem processo, contrariando o princípio da celeridade da justiça que muito se almeja.

Pela sensibilidade das matérias nelas vertidas e mesmo de modo a permitir uma melhor e profunda análise das implicações dos direitos envolvidos em causa, recomenda-se que seja feito um trabalho técnico para evitar, com a implementação desta Lei, a colisão de direitos e a violação dos direitos fundamentais dos cidadãos, donde o património e a propriedade privada tem tutela constitucional. Deve-se procurar estabelecer uma norma que não venha, logo *a priori*, suscitar graves problemas jurídicos na sua implementação.

# Parecer do sector privado sobre a proposta de revisão da lei do sistema de administração financeira do estado (SISTAFE)

## I. CONTEXTUALIZAÇÃO

Na sequência da revisão pontual da Constituição da República de Moçambique em 2018, e a aprovação do pacote legislativo da descentralização, surgiu a necessidade de de revisão da Lei do SISTAFE por forma a incorporar aspectos relativos a administração financeira das entidades descentralizadas.

Por outro lado, a dinâmica da gestão das finanças públicas exige a revisão da Lei do SISTAFE com vista a adopção de princípios novos, processos e procedimentos mais eficazes na administração do erário público. Estas alterações importantes são susceptíveis de melhorar o desempenho das Finanças Públicas pelo fato de trazer reformas profundas e necessárias no contexto actual.

A introdução de novas filosofias na tributação e novas plataformas electronicas para a dinamização do processo de cobrança como o e-Tributação e o e-Declaração impõem desafios que na concepção e funcionalidades do sistema electrónico de administração financeira do Estado, portanto o e-SISTAFE.

No sentido operacional, está revisão deverá estar em linha com o objectivo de alargamento da base tributária e flexibilização/facilitação do processo de pagamento ou cobrança do imposto. Ademais, é necessário que os custos de transacção para arrecadação da receita sejam reduzidas ao máximo. Isto permitiria, dentre outros objectivos, a redução das despesas imputáveis ao orçamento do estado.

Outrossim, julgamos que era de extrema importância que o Ministério de Economia e Finanças tornasse público um relatório de avaliação do grau de implementação da lei supracitada a ser revista. A falta de divulgação da lei a ser revista representa um risco de continuidade das ineficiências detectadas nos relatórios e pareceres sobre a Conta Geral do Estado publicados pelo Tribunal Administrativo.

A título de exemplo, o Parecer <sup>21</sup>sobre a conta geral do Estado de 2018 aponta que persistem deficiências nos sistemas de controlo interno, no que diz respeito aos procedimentos de gestão do

---

<sup>21</sup> Disponível em:

<https://www.ta.gov.mz/Relatrios%20e%20Pareceres%20CGE/Relat%C3%B3rio%20e%20Parecer%20CGE%202018/Parecer.pdf>

orçamento e respectivas alterações, da arrecadação da receita e da execução da despesa, bem como da organização e arquivo dos documentos comprovativos das transacções efectuadas.

## II. ANÁLISE GERAL

Os objectivos da proposta de revisão da lei, descritos no artigo 4, são:

- a) estabelecer e harmonizar regras e procedimentos de planificação, orçamentação, execução, controlo, monitoria e avaliação dos resultados e da gestão dos recursos públicos;
- b) desenvolver subsistemas que proporcionem informação oportuna e fiável sobre o plano e orçamento e o património do Estado;
- c) estabelecer, implementar e manter um sistema contabilístico e de controlo da execução do plano e orçamento e do património adequado às necessidades de registo, da organização da informação e da avaliação do desempenho das acções desenvolvidas no domínio da actividade financeira do Estado;
- d) estabelecer, implementar e manter, em todos os subsistemas, normas e procedimentos de controlo interno eficientes, eficazes e internacionalmente aceites;
- e) estabelecer, implementar e manter normas e procedimentos de auditoria interna, internacionalmente aceites.

E os princípios fundamentais descritos no artigo 5 são:

- a) legalidade, o qual determina a observância integral das normas legais vigentes;
- b) regularidade financeira, pelo qual a execução do Plano e do Orçamento do Estado deve estar em harmonia com as normas vigentes e mediante o cumprimento dos prazos estabelecidos;
- c) economicidade, na base do qual se deve alcançar uma utilização racional dos recursos postos à disposição e uma melhor gestão de tesouraria;
- d) eficiência, que se traduz na maximização dos benefícios com o menor custo;
- e) eficácia, que resulta na obtenção dos efeitos desejados com a medida adoptada, procurando a maximização do seu impacto no desenvolvimento económico e social;
- f) segregação de funções, que consiste na separação de responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou actividades-chave potencialmente conflitantes;
- g) transparência, que consiste na disponibilização e divulgação, ao público em geral, de informação sobre a planificação, orçamentação, execução, controlo, monitoria e avaliação dos resultados na gestão do erário;
- h) boa-fé, na base do qual os servidores públicos devem agir com lealdade, honestidade e equilíbrio sem lesar o Estado e o privado;
- i) responsabilidade, que se traduz na obrigação de cumprimento de actos legais e no dever de prestação de contas.

Destes objectivos e princípios ressalta que o proponente pretende reformar e aproximar o sistema de administração financeira do Estado dos melhores padrões internacionais, entretanto sem referenciar as respectivas normas, garantindo que a gestão dos recursos públicos sejam feitos com eficiência, eficácia,

economicidade, de forma ética, responsável e com respeito aos princípios de sustentabilidade e equidade inter-geracional contudo não houve referência a equidade de género que é igualmente importante.

Apesar destes avanços, o sistema não garante que se tenha uma visão integrada do sector público consolidado, nomeadamente do governo central, dos órgãos de governação descentralizada, das autarquias e do sector público não financeiro. Embora sejam actores importantes na mobilização de recursos públicos, realização de despesas e geração de responsabilidades, a proposta de revisão não dá visibilidade ao papel do parlamento em actividades de institutos públicos diversos, incluindo os que actuam na área da segurança social.

Esta opção limita que os representantes do povo tenham uma participação activa no debate e fiscalização de elementos importantes para toda a sustentabilidade das Finanças Públicas. Em princípio, o tratamento destas matérias vai ser continuação da lei do SISTAFE de 2002, mas vista na perspectiva da função económica, política e jurídica do orçamento, não assegura o respeito cabal da alínea f do artigo 5 que estabelece a necessidade de segregação de funções, que consiste na separação de responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou actividades-chave potencialmente conflitantes. A função do Parlamento e por isso dos representantes do povo nesta área encontra-se bastante fragilizada. O executivo executa por via das suas instituições tuteladas, mas o papel da fiscalização parlamentar é no mínimo pouco visível para condicionar comportamentos das entidades fiscalizadas.

No geral, a proposta falha nos mecanismos de prevenção de situações de uso ineficiente e inapropriado de recursos. Não reforça os mecanismos de monitoria e fiscalização actualmente existentes. No que diz respeito a questões de sustentabilidade fiscal e equidade inter-geracional, há espaços para a melhoria, reforçando o papel do Parlamento e das avaliações independentes nesta matéria. As condições propostas na definição do défice e dos meios de financiamento aumenta os riscos de problemas de agência, porque minimizam a importância de imposição de limites concretos e a necessidade de coordenação inter-institucional nas fases cruciais de planificação e execução.

### III. ANÁLISE ESPECÍFICA

Capítulo	Artigo	Observação / Sugestão
CAPÍTULO I	6; § 2	Esta alínea pressupõe que se esteja a desburocratizar a venda do património do Estado. Ora num contexto de altos níveis de corrupção e baixo nível de transparência orçamental, torna-se arriscado optar por esta via, sob pena do património do Estado estar refém de interesses pessoais dos dirigentes públicos.
	7; § 4, 5, 6	Como serão acomodados os órgãos de governação descentralizada, com governadores eleitos e administradores eleitos em 2024.  <i>Sugestão: incluir o e-SISTAFE dos órgãos de governação descentralizadas, atendendo as especificidades da sua missão emanada da revisão pontual da constituição.</i>
CAPÍTULO II SUBSISTEMAS DO SISTAFE	11; e), h)	Estas duas alíneas pressupõem competências que devem ser exercidas em coordenação com os subsistemas de monitoria e avaliação e de auditoria interna. Talvez fosse melhor transferir.
	12; d)	Incluir equidade de género.
	14; § 2, 3	Definir a periodicidade de submissão da estratégia nacional na Assembleia da República (AR), para que isso não dependa da discricionariedade do governo do dia, gerando a falta de sincronia de períodos de vigência entre diferentes estratégias de longo prazo.
	15; § 3	Definir a periodicidade com que os sectores devem elaborar e submeter as estratégias sectoriais e territoriais, para assegurar o alinhamento inter-sectorial e territorial e destes com a estratégia nacional como principal instrumento de governação de longo prazo.
	17; § 1, 2, 3, 4	No espírito das alíneas a), b), e d) do artigo 12, que trata da sustentabilidade, estabilidade e da equidade inter-geracional, o Programa e o Plano Quinquenal

		devem incluir a previsão das receitas, financiamentos e custos previstos. O mapeamento de custos sem previsão das fontes de financiamento parece ser de pouca utilidade para a boa gestão das Finanças Públicas
	18; § 1	O cenário fiscal de médio prazo identifica as projecções de crescimento económico, a receita fiscal, o nível de fiscalidade, a despesa pública, a dívida pública, os riscos fiscais do sector público consolidado e <b>medidas de mitigação</b> para a materialização do Programa quinquenal do Governo.
	18; § 3, 4	Os órgãos de governação descentralizada como órgãos eleitos, possuem mandatos e demandas próprias que têm de ser tidas em conta na definição do cenário fiscal de médio prazo. Por isso, sugere-se que o seu plano quinquenal seja parte dos instrumentos de trabalho para a preparação do Cenário fiscal de médio Prazo. Como o instrumento de planificação de médio prazo a ser respeitado por todos órgãos do Estado, incluindo órgãos de governação descentralizadas, o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) carece de escrutínio e aprovação parlamentar. Passaria a ser proposto pelo Governo e aprovado pelo parlamento dentro de prazos previamente fixados. Assim, teria força de lei, condicionador, do governo central e dos órgãos de governação descentralizadas e dos respectivos planos de curto prazo.  Desta forma materializa-se o espírito da descentralização, sustentabilidade fiscal e equidade inter-geracional. A aprovação CFMP pelo governo não protege os planos de curto prazo de potenciais conflitos de interesses associados ao ciclo político-eleitoral, favorece planos e orçamentos pro-cíclicos, em prejuízo da sustentabilidade fiscal, da equidade inter-geracional.
	20; e), i)	e) A quantificação das despesas fiscais, nomeadamente isenções, deduções e créditos; devidamente fundamentados, incluindo a previsão das receitas substitutas

		i) A informação de riscos fiscais e formas de mitigação;
	23; § 2	Incluir ressalva de que a recondução a que se refere este parágrafo é válida apenas para as despesas correntes.
	30; § 1	<p>A assinatura de contratos e acordos internacionais que impliquem a assunção de responsabilidades financeiras para o Estado ou envolvam matéria fiscal carecem de prévia autorização do Ministro que superintende a área das Finanças, ouvida o Banco de Moçambique e a PGR.</p> <p>Incluir: “O Ministro que superintende a área das Finanças deve garantir que as responsabilidades financeiras assumidas sejam consistentes com os programas do Governo e dentro dos limites aprovados pela Assembleia da República.”</p> <p>Inclui: “As entidades que não fazem parte do nível central do Governo, não podem assumir responsabilidades com credores internacionais, incluindo os órgãos descentralizados.”</p>
CAPÍTULO II	52; d)	Onde se lê: “gerir a conta única”, devia ler-se: “gerir a Conta Única do Tesouro e a Conta Autárquica, bem como todas as contas que forem abertas ao abrigo do artigo 55; §3.”
	59; 3, 4	<p>Para a ratificação referida no número anterior, o Ministro que superintende a área de Finanças deve solicitar à Procuradoria-Geral da República a emissão de parecer ou opinião legal para certificação jurídica da legalidade da contratação da dívida, incluindo o parecer do Banco de Moçambique sobre a sua dimensão econômica.</p> <p>1. No espírito do princípio de sustentabilidade e equidade inter-geracional, parece relevante tal como feito no âmbito de garantias no artigo 60 seguinte, definir os elementos relevantes que o Governo deve ter em conta na contratação da dívida, como financiamento de despesas de capital,</p>

		<p>formação do capital humano, nível de sustentabilidade da dívida, viabilidade econômica e social estabelecida por indicadores apropriados.</p>
	60; § 2, 3, 4	<p>No espírito da sustentabilidade fiscal e da equidade inter-geracional, torna-se importante definir os elementos considerados para derivar o limite máximo de garantias, intervalos de variação e as condições em que o mesmo pode ser excepcionalmente levantado. As garantias geram de facto soft-budgets para os beneficiários, em prejuízo da eficiência, eficácia, sustentabilidade e equidade inter-geracional na gestão das finanças públicas.</p>
<p>SECÇÃO V <b>Monitoria e Avaliação</b></p>	77; § 1 a) b) c) d), 2	<p>O principal desafio passa por encontrar mecanismos para garantir a integridade, credibilidade e a independência do sistema de monitoria e avaliação</p> <p>Tal como colocado no artigo 78 seguinte com referência a unidade de auditoria, a entidade responsável pela monitoria e avaliação deve posicionar-se e reportar num nível da estrutura organizacional, que permita conduzir as suas responsabilidades com integridade, credibilidade e independência.</p> <p>Particularmente a avaliação externa da gestão das finanças públicas, do Plano e orçamento do Estado pode beneficiar do estabelecimento do conselho de finanças públicas, ou do conselho fiscal como órgão independente que realiza avaliações periódicas da gestão das finanças públicas, tendo como referência os seus desafios de sustentabilidade fiscal. Esta entidade com independência assegurada por lei emanada da Assembleia da República pode ser constituída por personalidades de reconhecido mérito dentro e fora do país, tem de ter orçamento próprio e reportar directamente a Assembleia da República.</p>



**HOTELARIA E TURISMO**



# Parecer do Sector Privado sobre a Proposta de revisão do Regulamento de Empreendimentos Turísticos, Restauração e Bebidas e Salas de Dança

## Contextualização

O conceito do turismo nível da literatura vem registando uma evolução ao longo do tempo e por conseguinte a classificação da sua segmentação. No entanto, distinguem-se dentre os segmentos do turismo o de lazer, negócios, religioso, cultural, de saúde, desportivo, e olhando para as características do turismo em Moçambique, nota-se uma preferência pelo turismo de lazer e de negócios, sendo este último mais praticado na cidade de Maputo pela natureza de infraestruturas que exige. Embora com menor frequência, também se tem notado alguns turistas em algumas zonas do país dos segmentos do turismo religioso e cultural.

Em Moçambique, o sector do turismo vem registando um crescimento assinalável, consubstanciado com aumento do número de estâncias hoteleiras, pese embora persistam deficiências na recolha de estatísticas que reflitam o real desempenho deste sector. No que diz respeito ao desempenho do sector do turismo e na procura dos serviços turísticos, os dados do INE mostram uma evolução no crescimento das receitas de alojamento e restauração, sobretudo evidencia-se uma maior procura deste tipo de serviços.

Embora de forma tímida, o gráfico 1 mostra que as receitas do sector do turismo não superaram 2pp em termos crescimento entre 2018 e 2019 e um pico na procura deste tipo de serviços nos meses de Novembro e Dezembro conforme o evidenciado pelo gráfico 3 (referente a sazonalidade na procura de serviços turísticos).

Gráfico 1. Evolução % das receitas do sector do turismo

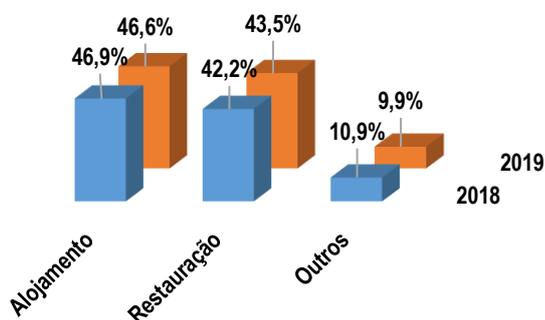
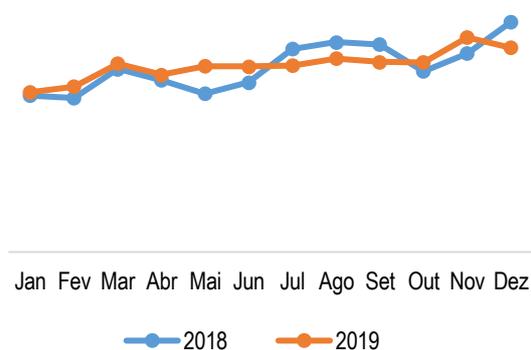


Gráfico 2. Sazonalidade da procura de serviços turísticos (%)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2018-2019)

Olhando especificamente para a sazonalidade, o gráfico 2 mostra que a procura por serviços turísticos reduz nos dois primeiros meses devido ao término da quadra festiva e voltam a aumentar de Março a Abril devido a Pascoa. Findo esse período, nota-se uma queda de Abril até Junho (período em que não

existe eventos festivos) e uma subida nos meses de Agosto e Setembro derivada do início de verão e da realização de muitos festivais. E fim por termos de Novembro a Dezembro o pico da procura justificado por se tratar de um período de férias e da quadra festiva do natal e do final do ano.

Com um desempenho ainda ínfimo para responder a novas dinâmicas que a economia nacional vem experimentando e para responder aos desafios especialmente ligados a criação de emprego e geração de renda, ao abrigo do decreto nº 49/2016, de 31 de dezembro o governo aprovou o regulamento que estabelece normas e procedimentos referentes o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento dos empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e bebidas e salas de dança.

Quadro anos depois da implementação do dispositivo acima mencionado, surge no sector a necessidade de regulamentar matérias ligadas ao Catering Industrial assim como a descentralização do licenciamento das actividades do sector como forma de tornar o processo mais célere e consequentemente a atracção de mais investimentos.

Esta revisão enquadra-se no âmbito do disposto na Lei n.º 4/2004, de 17 Junho (Lei do Turismo), que reconhece a necessidade do Estado proceder de forma continua, reformas do quadro regulatório do sector, de modo a adequar nova dinâmica exigida pelo desenvolvimento do sector dada a sua importância na criação do emprego e geração de renda o que o torna uma das áreas importantes áreas para a diversificação da economia nacional.

## **I. ANALISE GERAL**

Pode se verificar na presente proposta o esforço do governo na facilitação do licenciamento de actividades no sector através da descentralização de competências do nível central ao nível provincial, o que ao nosso entender, vai de acordo com o plasmado no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo em Moçambique ao promover a criação dum ambiente favorável de modo a tornar o país um destino mais vibrante, dinâmico com uma indústria turística crescente e sustentável. Contudo, pode se verificar que em alguns casos específicos, o novo decreto não toma em conta a questão relativa ao *know-how* em matérias determinadas matérias para o acto do licenciamento de algumas actividades específicas.

Relativamente aos requisitos para exercício da actividade de Catering, no geral parece-nos serem excessivos, onerosos para as empresas de catering (tendo em conta a sua realidade financeira, a sua experiencia, infra-estruturas etc.) o que pressupõe que na sua elaboração provavelmente não se tenha tido em consideração o contexto das empresas moçambicanas e a realidade de Moçambique, pelo que achamos que devem constar no decreto aqueles requisitos essenciais sem os quais, não é possível desenvolver a actividade de catering e que garantam ao mesmo tempo a segurança dos alimentos (que é um dos elementos mais importantes de saúde pública) sendo responsabilidade das entidades governamentais envidar esforços no sentido de promover a melhor segurança da cadeia alimentar.

## II. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE

### 1. Competências para o licenciamento

Relativamente as competências do licenciamento (artigo 11), o decreto propõe que a autorização *para instalação, alteração, ampliação, mudança de localização, encerramento de estabelecimento de catering de aviação, bem como a suspensão da actividade é da competência do ministro que superintende o sector do turismo, mediante parecer do órgão que tutela o sector da aviação.*

O nosso parecer salvo melhor opinião legal em contrario, o Governo de Moçambique através do Decreto n.º 77/12019, de 17 de Setembro (concernente a revisão do Regulamento da actividade de assistência em escala, no sector da aviação civil, aprovado pelo Decreto n.º 64/2016, de 26 de Dezembro) deferiu para Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique a competência para licenciar a categoria K de serviços de assistência em Escala mormente a assistência de restauração (Catering), pelo que visando evitar duplicação ou conflito de competência deve-se harmonizar, dada as especificidade técnicas e os standard internacionais, com o Ministério do Transporte e Comunicações.

A nossa sugestão é que mantenha a competência de licenciar na Autoridade Reguladora da Aviação Civil de Moçambique dado o seu *know How* e experiencia, contudo, esta autoridade passa solicitar previamente o parecer do Ministério de Turismo e Cultura. Ademais, as competências fixadas para os Governadores provinciais no n.º 3 do artigo 11, deve ser harmonizada com as competências dos novos Secretários de Estado Provinciais. Por fim, propomos na presente revisão no que concerne ao licenciamento, um artigo ou capítulo separado onde constem os requisitos e instrução de processos para licenciamento de empresas estrangeiras.

### 2. Apreciação da Secção V, com epígrafe CATERING

Relativamente a actividade do Catering, o regulamento dispõe duma matriz de classificação de catering, incluindo a discriminação dos requisitos gerais e específicos de cada categoria, consta da tabela 14 do Anexo II. Infelizmente, da proposta submetida não consta o Anexo II actualizado, contudo, da apreciação dos artigos seguintes de 202 a 207, parece-nos que estes tratam justamente destes requisitos, pelo que propomos a sua clarificação.

### 3. Apreciação dos requisitos

Na apreciação dos requisitos (artigos 203 a 206), não nos parece claro que na caracterização de **catering industrial** seja suficiente ser caracterizado por mera empresa com capacidade de fornecer refeições a indústria (n.º 1 do artigo 204); **catering funcional de grande dimensão** serviços prestados por empresas com capacidade de fornecer até 1500 refeições por dia( n.º 3 do artigo 205); **catering funcional de pequena dimensão** feito por empresas com capacidade de fornecer até 500 refeições por dia (n.º 1 do artigo 206).

Nesta sequencia, propomos de modo objectivo e claro, a caracterização de cada uma das categorias de modo clarificar-se o âmbito de atuação de cada uma delas, os requisitos que cada uma delas deve ter (os requisitos propostos não fazem muita distinção) as taxas a serem pagas. Por exemplo, na porposta não esta claro o que é que distingue uma empresa de catering industrial de luxo de uma empresa de catering industrial de 1.º classe.

Na alínea b) do n.º 5 do artigo 203, propomos a inclusão da area de Acondicionamento do Catering como um dos requisitos a crescer o número.

Propomos que se elimine-se as subsecções com um único artigo (cfr. sub- secção I; II, III, IV, V e VI) ou em alternativas muitos dos números do artigo único destas subsecções passem a constar como artigos.

No artigo 207 artigo faz-se menção que todos os trabalhadores das empresas de catering devem possuir formação na área de higiene e manipulação de alimentos. Propomos que se restrinja aos trabalhadores que efectivamente necessitam por exemplo a exceção dos seguranças, motoristas, contabilistas, recepcionistas.

### **Proposta dos requisitos por categoria de Catering**

#### **i. Catering Funcional de Eventos Grandes**

- Instalações – Próprias ou Alugadas
- Cozinha adequada às características da exploração da actividade,
- Equipamento – Fogão, Geleira, Congeladores e/ou Camaras Frigoríficas
- Viaturas com equipamento adequado para transporte de alimentos sem pôr em causa a saúde pública.
- Capacidade de Fornecer mais de 1.500,00 Refeições por dia
- Número mínimo de 50 Colaboradores
- Seguro das Instalações e dos Colaboradores
- Certificação em HST (Higiene e Segurança no Trabalho)

#### **ii. Catering Funcional de Eventos Médios**

- Instalações – Próprias ou Alugadas
- Cozinha adequada às características da exploração da actividade,
- Equipamento – Fogão, Geleira, Congeladores e/ou Camaras Frigoríficas
- viaturas com equipamento adequado para transporte de alimentos sem pôr em causa a saúde pública.
- Capacidade de Fornecer até 1.000,00 Refeições por dia
- Número mínimo de 25 Colaboradores
- Seguro das Instalações e dos Colaboradores
- Certificação em HST (Higiene e Segurança no Trabalho)

### iii. **Catering Funcional de Eventos Pequenos**

- Instalações – Próprias ou Alugadas
- Cozinha adequada às características da exploração da actividade,
- Equipamento – Fogão, Geleira, Congeladores e/ou Camaras Frigoríficas
- viaturas com equipamento adequado para transporte de alimentos sem pôr em causa a saúde pública.
- Capacidade de Fornecer até 500,00 Refeições por dia
- Número mínimo de 15 Colaboradores
- Seguro das Instalações e dos Colaboradores
- Certificação em HST (Higiene e Segurança no Trabalho)

### 4. **Apreciação do Glossário**

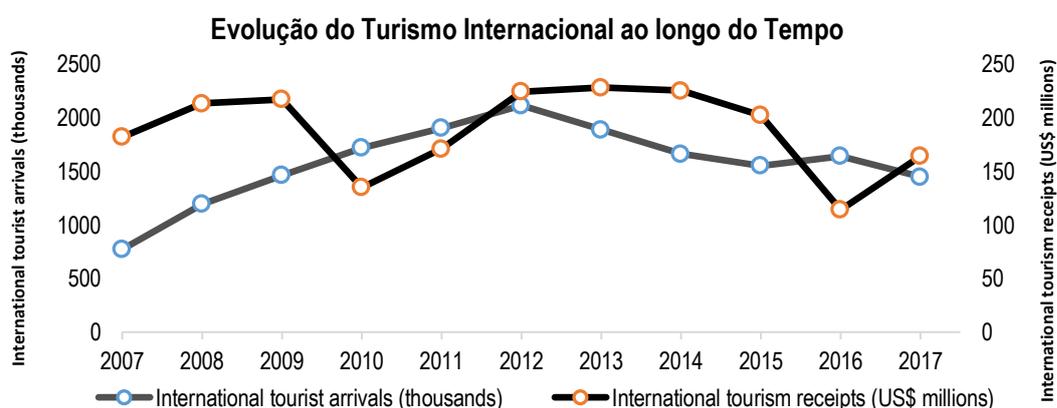
- Propomos que alguns itens que constam do glossário tais como HACCP; IFCA constem de um outro anexo com a epígrafe Lista de Abreviaturas/siglas separando-se do glossário que são definições;
- No glossário define-se serviço à americana (al. *jjj*); à francesa (al. *kkk*), à inglesa (*mmm*), à russa (*nnn*), contudo não há menção a serviços à moçambicana (será que não existe?), facto este que contradiz o ponto 7.7 valorização do património Cultural, prevista na Política do Turismo e Estratégia da sua implementação. Outrossim, não se percebe o que e que se pretende regular ou acautelar;
- Nos pontos *xx*; enuncia-se sobre pequenos-almoços que podem ser Continental, Americano ou a Inglesa e decorre-se sobre o conteúdo dos mesmos por exemplo deve constar chocolate, brioche, croissant etc. Estas descrições não promovem o uso da mandioca, batata doce e mais iguarias moçambicanas, pelo que salvo melhor explicação, o que é que se pretende acautelar, proteger ou promover com estas descrições, significa se forem servidos produtos agrícolas moçambicanos, os mesmos iram violar a al. *k*) do n.º 2 do artigo 203; *j*) do n.º 2 do artigo 204 da proposta de alteração do Decreto?
- As muitas definições que não constam do corpo dos artigos.

# Parecer do Sector Privado Atinente a revisão do Regulamento das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística

## Contextualização

O desempenho do turismo internacional e da indústria do turismo em Moçambique no que refere ao fluxo internacional de turistas e das receitas daí provenientes é evidenciado pelo gráfico 3 abaixo. Olhando para a evolução do numero do fluxo internacional de turistas, podemos constatar que desde 2007 até 2012 quando o país registou o pico, observa-se uma tendência crescente na entrada de turistas, mesmo período que se registou o pico das receitas daí provenientes. Um caso notável durante este primeiro período (entre 2007-2012), é que depois da crise financeira mundial de 2008, o sector experimentou um decréscimo na captação de receitas internacionais associado ao mesmo tempo a um decréscimo no ritmo de entradas de turistas.

Gráfico 1. Desempenho do turismo internacional entre 2007 a 2017



Fonte: Organização Mundial do Turismo (2019)

No geral, o gráfico mostra que o país tem potencial para atrair turistas dos diferentes cantos do mundo, no entanto, o sector em si é sensível aos choques externos como se pode notar nalguns períodos como é o caso da crise financeira e aos ataques armados nalgumas regiões do país.

Atendendo a dinâmica que o sector vem experimentando, em 2015 ao abrigo do decreto nº 53/2015, de 31 de dezembro o governo aprovou o regulamento de que estabelece normas e procedimentos referentes o regime jurídico da instalação, exploração e funcionamento das Agências de Viagens e Turismo e de Profissionais de Informação Turística que também no âmbito da descentralização, mereceu em 2020 uma revisão sobre relativamente aos órgãos de tutela para o licenciamento.

## **I. ANÁLISE GERAL**

Pode se verificar na presente proposta o esforço do governo na facilitação do licenciamento de actividades no sector através da descentralização de competências do nível central ao nível provincial, o que ao nosso ver, também vai de acordo com o plasmado no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo em Moçambique que na criação dum ambiente favorável de modo a tornar o país um destino mais vibrante, dinâmico com uma indústria turística crescente e sustentável.

Na nova proposta, que respeita ao licenciamento das actividades das agências do turismo e operadores do turismo, congratulamos a descentralização para os governadores provinciais, no entanto, achamos que o parecer associações (cuja proposta é que seja a AVITUM a emitir ou associações locais) deve constar como um dos requisitos, pese embora não seja de carácter vinculativo para o processo decisivo.

Contudo, a introdução da caução e seguro de responsabilidade civil para sucursais achamos ser uma das componentes que pode limitar a expansão deste tipo de serviço para as diferentes zonas do país dada a limitada capacidade financeira das empresas.

Ao mesmo tempo, achamos que com o reajuste do valor do seguro responsabilidade civil em três vezes mais que o valor proposto pelo decreto 53/2015, é penoso quando comparado com o que é objecto de cobertura e a reduzida probabilidade de tais eventos. No nosso entender, este valor no mínimo devia sofrer uma redução comparativamente ao actual valor.

No que diz respeito as garantias, a proposta do novo decreto privilegia a emissão de seguro de garantia bancarias, o que no computo geral traz benefícios para saúde financeira das empresas. No entanto, achamos pertinente a emissão de garantia coletiva, o qual as associações podem recorrer ao ministro que superintende a área do turismo, com motivos efetivamente fundamentados a apresentação duma garantia colectiva que cubra todos seus membros.

## **II. ANÁLISE NA ESPECIALIDADE**

### **1. Sobre o pedido de licenciamento e vistoria**

Sobre os requisitos de licenciamento e como forma de promover a formação de quadros no sector, achamos conveniente que pelo menos que 75% do quadro de pessoal deve ter formação media ou superior em turismo. Relativamente a vistoria, propomos a emissão de garantias bancarias no valor de 500.000,00 Mt, para ambos, operador turístico ou agência de viagens e a eliminação dos 300.000,00 MT de garantia para cada sucursal (como forma de incentivar a expansão das agências e operadores para diferentes pontos do país).

## **2. Sobre Caução, Seguro de responsabilidade civil e Caducidade**

Na nova proposta, sugerimos a abolição de caução/garantias bancárias para sucursais, e a determinação de uma taxa fixa para caução/garantias bancárias para agências ou operadores. Pela natureza, entendemos que o valor seguro só em si põe em causa a questão ligada a tesouraria das empresas, pelo que, propomos a eliminação de seguro obrigatório para todas sucursais, e a manutenção do valor da cobertura de segura nos actuais 100 000,00 MT para Agências. A par disto, propomos também a extensão do período de caducidade para 180 dias ao vez dos actuais 90 dias.

### **1. Sobre o Destino das Taxas e Outras Penalidades**

Na distribuição do valor, propomos que 35% seja destinado para o fundo de melhorias dos serviços de licenciamento. Relativamente as outras penalidades propomos a alteração do nome do artigo, para “Valor das multas” e a clarificação dos critérios de determinação dos respetivos valores uma vez que só dá intervalos para aplicação das taxas.



## TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TIC's)

# Parecer do Sector Privado Atinente a Proposta do Regulamento dos Provedores e Utilizadores de Internet

## NOTA INTRODUTÓRIA

A CTA recebeu do Instituto Nacional de Tecnologia de Informação e Comunicação, a **Proposta do Regulamento de Provedores e Utilizadores de Serviços de Internet**, o qual solicita contribuições por parte do empresariado nacional que actua no sector. Em suma, regulamento retro mencionado tem como objeto estabelecer o regime jurídico dos provedores e utilizadores de serviços de Internet com abrangência a nível nacional tanto para pessoas singulares ou coletivos sejam elas públicas ou privadas. A proposta está dividida em 5 (cinco) Capítulos nomeadamente:

- Capítulo I – Disposições Gerais
- Capítulo II – Direitos, Deveres e Garantias dos Utilizadores
- Capítulo III – Garantias
- Capítulo IV – Autoridade Reguladora e Conselho Nacional de Internet
- Capítulo V – Fiscalização, Contravenções e Sanções

Partilhada a proposta e realizado um Webinar organizado pela CTA onde o Proponente apresentou os fundamentos da sua proposta, o seguinte documento corresponde o posicionamento do sector em relação ao instrumento acima mencionado.

## 1. COMENTÁRIOS NA GENERALIDADE

Primeiro, a proposta do regulamento confunde de forma errónea Provedores de Serviços de Internet com as demais organizações que recorrem ao uso das Tecnologias de Informação e Comunicação. Este facto é confirmado pela classificação feita aos Provedores de Serviços de Internet, Provedores de Conteúdo e Provedores de Aplicações como sendo Provedores de Serviços de Internet. Na realidade, um Provedor de Aplicações e/ou de Conteúdo, pese embora recorra a serviços de Internet, não tem de facto que ser considerado Provedor de Internet. Pode sim, recorrer a serviços de Terceiros (os reais provedores de Internet) para fazer passar os seus conteúdos e/ou correr as suas aplicações e/ou transações.

Aliás, olhando para a LTE (Lei das Transações Eletrónicas), ela define Provedor Intermediário de Serviços como sendo *qualquer pessoa que, em representação de outra pessoa, envia, recebe ou armazena mensagens de dados. São aqueles que prestam serviços de acesso à rede ou que prestam serviços a partir dela (provedores de acesso, provedores de conteúdos, provedores de aplicativos e provedores de hospedagem)*. Portanto, os Provedores Intermediários de Serviços não são necessariamente os Provedores de Internet, mas sim, aqueles que prestam serviços de acesso à rede ou que prestam serviços através dela) pelo que ao nosso entender o regulamento tivesse que denominar-se **Regulamento de Provedores Intermediários de Serviços (e não necessariamente Regulamento de Provedores e Utilizadores de Serviços de Internet)**.

Segundo, a proposta do presente regulamento não levou em conta o preceituado na Lei 4/20016 (Lei de Telecomunicações), senão ora vejamos:

- a) *A Lei de Telecomunicações (LT) aplica-se a pessoas singulares e colectivas licenciadas para o estabelecimento, gestão e exploração de redes e serviços de telecomunicações. Queira-se ou não, os serviços de Internet fazem parte do leque dos serviços de telecomunicações;*
- b) *A LT indica que o Instituto Nacional de Comunicações (INCM) é a instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, financeira e patrimonial que desempenha as funções de regulação, supervisão, fiscalização, sancionamento e representação do sector de telecomunicações a nível do território nacional. Constam de entre outras, as seguintes atribuições do INCM:*
  - o *Emitir, modificar, renovar, suspender ou cancelar licenças*
  - o *Gerir os recursos escassos (frequências e numeração)*
  - o *Cobra as taxas regulatórias aos operadores de telecomunicações (incluem-se neste âmbito os provedores de Internet)*

À semelhança da LT, o proponente não levou em conta na presente proposta, o preceituado no Regulamento de Licenciamento de Telecomunicações e Recursos Escassos, ora vejamos:

- a) O regulamento estabelece os procedimentos para atribuição de licenças de telecomunicações e de recursos escassos, obedecendo ao princípio de convergência de redes e serviços e de neutralidade tecnológica;
- b) O regulamento aplica-se a operadores que exploram redes e serviços de telecomunicações e recursos escassos para uso público e privado (inclui-se neste grupo os provedores de Internet);
- c) O regulamento define o modelo de Licenciamento de Telecomunicações (Licenças Unificadas e Licenças por Classe);
- d) No âmbito do regulamento compete ao regulador (INCM) atribuir as respectivas Licenças (Licenças de Rede, Licenças de Serviços, etc.) – incluem-se neste âmbito o licenciamento de redes para a prestação de serviços de Internet;
- e) Compete ao INCM definir as condições da licença:
  - o *Termos e condições para a prestação do serviço;*
  - o *Condições de estabelecimento, exploração e gestão da rede, incluindo se aplicável, as faixas de frequência usadas;*
  - o *Direitos e obrigações;*
  - o *Zona geográfica de actuação;*
  - o *Data de início de actividade;*
  - o *Validade da Licença;*
  - o *Taxa aplicável nos termos da legislação em vigor;*

Em termos genéricos, propomos a harmonização do presente instrumento com a demais legislação existente como é o caso de licenciamento assim como com a legislação que já existe a nível internacional.

## 2. COMENTÁRIOS NA ESPECIALIDADE

### • Artigo 2

#### **Objecto do regulamento**

Propomos a redefinição do objeto do Regulamento, devendo este ser concreto uma vez que o documento é baseado na lei das transações eletrônicas e já existe mesmo a nível nacional, alguns instrumentos como é o caso da Lei de Telecomunicações e o Regulamento de Licenciamento de Telecomunicações e de Recursos Escassos.

### • Artigo 6

#### **Acesso à Internet**

Clarificar no regulamento, as posições de utilizador e provedor.

### • Artigo 25

#### **Tipo e prazo de Licença**

Propomos que os prazos de licenciamento estejam devidamente alinhados com a Legislação já vigente como é o caso da Lei de Telecomunicações e o Regulamento de Licenciamento de Telecomunicações e Recursos Escassos..

### • Artigo 30 e 33

#### **Guarda de Registo & Gestão de trafego**

Propomos a inclusão na presente proposta, o esclarecimento do nível de abrangência do objecto destes artigos: *de que websites se trata? Websites de clientes hospedados pelo ISP? Websites do ISP? Websites nacionais ou internacionais acedidos pelos clientes que utilizam o canal do ISP? Ou outros.*

O custo de recolha e guarda da informação recai sobre os operadores. É necessário que haja um debate na especialidade sobre esta matéria junto dos operadores de telecomunicações, pois envolve custos diversos para o efeito.

### • Artigo 31

#### **Qualidade de serviço**

Propomos a inclusão na presente proposta, a indicação de principais parâmetros de qualidade, valores mínimos e definição de mecanismos de avaliação dos parâmetros de qualidade. Incluir critérios de funcionamento de aplicações de medição de velocidade de acesso, devendo os mesmos estar em estrito alinhamento com o Regulamento Sobre a Qualidade de Serviços Públicos de Telecomunicações (da qual os Serviços de Internet também fazem parte).

- **Artigo 35**

### **Net Control**

Propomos a inclusão neste artigo, as notificações de aviso e de alcance do limite do Netcontrol, para o utente se planificar, podendo esta ser por e-mail ou SMS.

- **Artigo 46**

### **Prazos**

Sugerimos a revisão e definição de um tecto máximo de agravamento de multa em 10% de 7 em 7 dias; visto que é uma função exponencial que pode transformar uma multa de 20 salários mínimos de 120.000 MT para 17 milhões de MT em 1 ano, ou uma multa de 80 salários mínimos no valor de 480 mil MT para 68.180.000 MT em 1 ano.

## **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Sugerimos que:

1. O Proponente redefina o escopo do regulamento em coordenação com o INCM (Instituto Nacional de Comunicações de Moçambique) que actualmente licencia os Provedores de Serviços de Internet, para com clareza estabelecer a abrangência de cada entidade assim como o tratamento a ser dado as licenças activas emitidas pelo INCM.
2. Harmonização do presente instrumento com a demais legislação existente como é o caso de licenciamento assim como com a legislação que já existe a nível internacional.
3. Conforme o discutido na teleconferência do ultimo dia 13 onde algumas entidades defendem que a proposta deveria vir do INCM (ARECOM), entretanto a mesma foi do INTIC e tendo-se observado alguma contrariedade sobre a matéria legal no Webinar, sugerimos que estas instituições façam as devidas concertações a nível interno (sendo ambas instituições do sector publico) antes de se avançar com a divulgação da proposta.

A proposta de regulamento antevê a existência da uma associação dos operadores de telecomunicações, entidade essa que não existe; a semelhança, na proposta do regulamento não ficou claro se Conselho Nacional de Internet já existe ou não. Estes elementos e alguns artigos devem estar claros no documento de forma a trazer duvidas para os provedores assim como os utilizadores de Internet.

Qualquer que seja a decisão final com relação ao presente regulamento, o mesmo deve estar devidamente alinhados a Lei e Regulamentação já existente: 1) Lei de Telecomunicações; 2) Regulamento de Licenciamento de Telecomunicações e de Recursos Escassos”; 3) Regulamento Sobre a Qualidade de Serviços Públicos de Telecomunicações; 4) Lei das Transacções Electrónicas, e outra legislação vigente sobre a matéria.



**POLÍTICA LABORAL E ACÇÃO SOCIAL**

# Parecer do sector privado sobre a revisão da lei do trabalho

## INTRODUÇÃO

No mês de Novembro de 2017, a Lei nº 23/2007, de 01 de Agosto (Lei do Trabalho ou Lei) completou 10 anos de vigência, período durante o qual este instrumento foi posto em rigorosos testes, derivados das notáveis transformações ocorridas a nível social, económico, político e de desenvolvimento humano em Moçambique.

No presente documento fazemos o levantamento dos elementos considerados vitais pelo sector privado, em representação dos empregadores, para a melhoria do ambiente laboral e criação de cada vez melhores condições de emprego, associado à necessidade de aumento da produção e produtividade, o que passa, necessariamente, pela revisão dos preceitos basilares da Lei do Trabalho vigente com foco no estabelecimento de condições laborais que propiciem a criação de um ambiente macro-económico equilibrado e sustentável.

A promoção do emprego exige a adopção de regras mais flexíveis de contratação de trabalhadores, as quais devem ser adaptadas às necessidades específicas de cada área de actividade e natureza particular da actividade a desenvolver, o que poderá passar pela sistematização dos tipos legais de contratos de trabalho, onde a definição do regime jurídico aplicável a cada modelo de contratação deva ser objectivamente definido para a segurança das partes. A contratação de trabalhadores ao abrigo de contratos a prazo certo deve merecer uma abordagem mais equilibrada para permitir que cada vez mais trabalhadores, em especial jovens recém-formados e trabalhadores numa situação de desemprego prolongado, possam aceder ao emprego, sem as rígidas limitações e exigentes formalidades que inibem o recurso a esta figura jurídica pelos empregadores.

Esta abordagem não pode ser encarada como constituindo um desvio ao princípio da estabilidade no emprego que, aliás, está sujeita a excepções objectivamente identificáveis, sendo a garantia de emprego aos trabalhadores um direito superior a proteger para assegurar a obtenção de meios de sobrevivência das famílias.

A possibilidade de cessação dos contratos de trabalho por motivos ligados ao fraco desempenho do trabalhador, a qual embora prevista na lei vigente carece de uma melhor regulamentação dos procedimentos a observar (manifesta inaptidão), para que esta figura possa constituir um incentivo para os trabalhadores melhor empenharem-se para o aumento da produtividade e garantir o recurso criterioso ao mesmo pelos empregadores, nos casos objectivamente identificados como de mau desempenho ou inadaptação ao posto de trabalho.

A experiência mostra que a protecção excessiva dos trabalhadores não tem sido benéfica para o alcance dos objectivos dos empregadores e da nação na contribuição para o aumento de produtividade, criando, pelo contrário, barreiras para o exercício do poder regulamentar e disciplinar do empregador, em alguns casos. A manutenção de um trabalhador prevaricador nas instalações da empresa, em nome do

formalismo processual, coloca, muitas vezes, em causa o poder do empregador, bem como a integridade do local do trabalho, o que traz à luz a necessidade de reformular-se o actual procedimento disciplinar por forma a possibilitar a suspensão do trabalhador sempre que se pretenda salvaguardar a integridade e autoridade do empregador.

Uma questão não menos importante, prende-se ao facto da limitação no reconhecimento da Lei actual dos meios de vigilância quando se trata de apurar situações anómalas e/ou que comprometem o alcance dos objectivos da organização, portanto é preciso olhar estes meios de vigilância como um mecanismo para identificação e reconhecimento dos ilícitos provocados no local de trabalho.

A intervenção dos sindicatos nos processos disciplinares é um aspecto que deve merecer uma atenção especial, tendo em conta a natureza e peso do parecer produzido, a onerosidade do serviço prestado para o empregador e o risco de violação dos limites da liberdade sindical, lembrando sempre que o Sector Privado tem o Sindicato como seu parceiro estratégico. Portanto, a não menção ou esclarecimento na orientação sobre como deve ser feito esse parecer e as suas respectivas contrapartidas não podem deixar de constar desta Lei e isto vai garantir maior ambiente propício de trabalho e confiança entre os dois parceiros.

Outro aspecto importante na busca do aumento da produtividade é a flexibilização das regras referentes à duração do trabalho. O trabalho extraordinário, sendo uma excepção com vista a garantia do alcance dos objectivos das partes (empregador e trabalhador) relativamente a produção e produtividade, merece uma abordagem mais flexível, podendo propor-se uma combinação entre modelos de compensação pecuniária pela prestação de trabalho extraordinário e o modelo de compensação através de descanso compensatório a acordar por aqueles.

O regime de trabalho em alternância constitui uma prática enraizada em vários ordenamentos jurídicos para actividades específicas, em especial as que exigem dos trabalhadores continuidade e permanência no local de trabalho, o que permite uma maior disponibilidade dos trabalhadores para prestarem a sua actividade sempre que se encontrem em serviço, contribuindo para o melhor aproveitamento dos recursos colocados à disposição do empregador.

Os princípios acima enunciados devem ter sempre em conta a igualdade que a constituição e a Lei consagram para os trabalhadores que prestem a sua actividade laboral em Moçambique, devendo, na medida das especificidades de cada posição, ser extensivas aos trabalhadores de nacionalidade estrangeira todas as condições atribuídas aos nacionais. Assim, a realidade tem mostrado a necessidade de recurso a técnicos cada vez mais especializados para a materialização de determinados projectos em implementação no país, os quais muitas vezes interessa contratar sob o regime de cedência, sendo importante a abertura para este efeito.

Por fim, realce deve ser dado ao modelo de cálculo de indemnização por cessação de contratos de trabalho, onde propõe-se a adopção de um regime geral aplicável a todos os tipos de contratos, uniformizando o critério de cálculo para todas as categorias de trabalhadores, independentemente do tipo de contrato de trabalho e sua duração.

Volvidos mais de 10 anos desde a aprovação da Lei do Trabalho, tornou-se evidente que a Lei do Trabalho apresenta algumas imprecisões e incongruências, as quais não se coadunam com a actual conjuntura social e económica do país, bem como com o dinamismo resultante da globalização e tendência de flexibilização das relações laborais e colocam Moçambique em posições cada vez mais baixas no *ranking* do *Doing Business*. Portanto, surge a necessidade de avaliar a sua eficácia em relação aos objectivos que ditaram a sua adopção, facto que requer uma reflexão concertada entre as partes envolvidas na aplicação da Lei: administração do trabalho, empregadores, trabalhadores e sindicatos.

Consta no presente parecer, o levantamento das questões relevantes, sob o ponto de vista do sector privado, com enfoque nos constrangimentos que a aplicação da Lei do Trabalho tem criado para o desenvolvimento das suas actividades, em particular, e para contribuição para um ambiente de negócios favorável, no geral.

A análise centrou-se na identificação de elementos que possam conduzir a adopção de um regime laboral mais equilibrado, prático e eficaz, que sirva os interesses dos trabalhadores e dos empregadores, sendo ao mesmo tempo ajustado à realidade actual do país e às necessidades do sector privado, tendo igualmente em conta as práticas regionais e internacionais e amplos interesses de desenvolvimento económico do país.

Pretende-se que a discussão em torno da revisão da Lei do Trabalho tenha como fundamento factos e experiências voltados para os interesses do desenvolvimento económico de Moçambique, sem no entanto prejudicar o bem-estar e interesses dos trabalhadores e empregadores.

O presente parecer é o culminar do levantamento realizado à legislação vigente em Moçambique, da auscultação realizada com os principais actores do sector privado, ao longo do país, bem ainda da análise ao direito comparado com base na experiência internacional relevante.

## **DIREITO COMPARADO**

Relativamente ao direito comparado, importa destacar os seguintes ordenamentos jurídicos, cujas práticas poderão servir de inspiração para a adopção de um regime laboral que se pretende equilibrado e eficaz na busca do aumento e estabilidade do emprego, aumento da produtividade e competitividade com o foco na promoção de um ambiente macro-económico equilibrado e sustentável:

- África do Sul
- Angola
- Portugal

O recurso aos ordenamentos jurídicos acima alistados justifica-se pelo facto de cada um apresentar uma característica peculiar e experiências positivas nas diversas matérias laborais que são tratadas ao longo do presente documento.

No caso da África da Sul, para além de relevar o facto de encontrar-se na região austral de África, inspirando alguns países de expressão inglesa nesta região, é importante colher experiências positivas

que a tornam numa das economias mais fortes de África e em franco crescimento. Moçambique tem alguns acordos no domínio laboral como República da África do Sul, outros que remontam desde o período colonial, tal é o caso do acordo de 1964, de 13 de Outubro, aplicável aos trabalhadores moçambicanos nas minas da África do Sul.

A África do Sul é um país que serve de sede a muitas empresas multinacionais que investem seus recursos em Moçambique, com uma vasta experiência no sector mineiro, de gás, bem como agricultura, a qual pode ser aproveitada por Moçambique na regulamentação destes sectores novos e em franco crescimento. A expectativa dessas empresas é de encontrar um regime legal laboral consentâneo com as práticas regionais e internacionais para a materialização dos seus objectivos.

Adicionalmente, a África do Sul possui uma experiência relevante na área de direito colectivo e relações colectivas de trabalho, com um sistema de resolução de conflitos colectivos muito desenvolvido e a relação empregadores- sindicatos - trabalhadores devidamente regulamentada, da qual vale a pena lançar mão para colher as experiências relevantes aplicáveis à nossa realidade.

A escolha de Angola e Portugal tem por fundamento o mesmo sistema jurídico assente no sistema Romano-Germânico, sendo parte da nossa legislação inspirada na legislação portuguesa, incluindo, em especial o direito adjectivo vigente. Aliás, conforme referido acima, os primeiros sinais de regulamentação do trabalho em Moçambique remontam do tempo colonial, onde vigorava uma lei com inspiração iminentemente portuguesa.

Estes dois países fazem parte da mesma Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), de que Moçambique faz parte, sendo que, devido aos aspectos culturais e históricos, muitas questões laborais são semelhantes, suscitando por isso o interesse em saber como estes países os tem solucionado.

Angola partilha, igualmente, um passado histórico comum a Moçambique e apresenta alguma experiência na regulamentação de alguns sectores de actividades mercê do investimento de capital intensivo que Moçambique tem vindo igualmente a registar actualmente, podendo partilhar algumas experiências.

Para além dos ordenamentos jurídicos acima mencionados, recorreremos igualmente às boas práticas internacionais dos diferentes sectores de actividade e a outros ordenamentos com experiência relevante em alguns sectores específicos.

## **ENQUADRAMENTO ACTUAL**

Uma revisão da legislação laboral, é com certeza um imperativo que se impõem à conjuntura actual, com vista a acompanhar a dinâmica da economia nacional e as relações de trabalho cada vez mais crescentes.

A revisão da Lei do Trabalho deve iniciar pela avaliação dos 10 anos de implementação da actual lei. Iguualmente,dever-se-á procurar acomodar as diversas formas de relação de trabalho que carecem de acompanhamento legislativo, sem descurar as boas práticas que tem vindo a ser seguidas pelos países da região e ao nível internacional.

## **ANÁLISE NA ESPECIALIDADE**

De seguida apresentamos de forma detalhada as principais constatações sobre as questões relevantes identificadas na Lei do Trabalho em vigor, as quais, em nosso entender deverão merecer avaliação no âmbito da reforma da lei.

As questões aqui apresentadas resultam igualmente das contribuições feitas pelo sector privado durante as auscultações regionais ( Sul, Centro e Norte) realizadas entre os dias 17 e 25 de Maio de 2018, nas cidades de Maputo, Beira e Nampula.

Sempre que se mostrar pertinente procederemos à apresentação do fundamento da revisão, bem como a proposta de alteração com vista a responder à necessidade de conformação da lei à realidade sócio-económica actual.

## **DISPOSIÇÕES GERAIS**

### **Âmbito de aplicação**

A Lei do Trabalho estabelece o âmbito de aplicação subjectiva, onde apresenta algumas exclusões sem, no entanto, referir-se ao tratamento dos agentes do Estado, uma categoria de trabalhadores previstos no Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do estado.

É necessário clarificar a situação dos agentes do Estado no preceito relativo ao âmbito de aplicação (nº 2 do artigo 2), inserindo um texto que descreva o seguinte: *....desde que estes não sejam funcionários ou agentes do Estado regidos pelo Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE).*

Este texto permitirá distinguir, de forma clara, a aplicabilidade da Lei do Trabalho aos trabalhadores inseridos em entidades públicas,aos quais não se apliquem as regras do EGFAE, afastando quaisquer equívocos relativamente a condição dos agentes do Estado.

#### 4.1.2. Regimes especiais

O artigo 3 da Lei do Trabalho remete algumas relações de trabalho à regulamentação através da aprovação de regimes especiais, estabelecendo uma indicação taxativa das referidas relações de trabalho.

O texto do nº 1 do artigo 3 não deixa espaço à adopção de outros regimes especiais de trabalho pelo facto de fazer uma enumeração taxativa. Num contexto de desenvolvimento dinâmico das situações particulares nas relações laborais, e tendo se demonstrado a ineficiência de uma lei geral para responder a aspectos específicos de determinadas actividades, urge abrir espaço para a adopção de novos regimes que venham a surgir de tempos em tempos, sem necessitar de uma revisão pontual da LT, tal é o caso do *teletrabalho*.

Propomos, por isso, a inclusão de outros regimes especiais e a abertura para a adopção de novos regimes, através da revisão da redacção do nº 1 do artigo 3 para tornar a listagem meramente exemplificativa, nos termos abaixo:

*São regidas por legislação especial, dentre outras, as relações de:*

- .....
- *Teletrabalho*

Esta abertura permitirá integrar quaisquer regimes especiais de trabalho que vierem a surgir, não carecendo, para o efeito, de uma alteração legislativa. A título de exemplo, houve um debate aceso aquando das discussões para a aprovação do regulamento do trabalho mineiro e petrolífero, uma vez que o artigo 3 não prevê a aprovação de regulamentação especial para o trabalho petrolífero.

Por fim, por forma a possibilitar a regulamentação dos regimes especiais, urge o estabelecimento de um prazo para que o governo desencadeie o processo legislativo respectivo, propondo-se um prazo de 12 meses contados a partir da publicação da nova lei do trabalho.

#### 4.1.3. Estabelecimento de um regime jurídico especial para o trabalho rural

O trabalho rural tem especificidades que não se coadunam com o regime geral da Lei do Trabalho, quer pelo regime de sua prestação, quer ainda pela natureza e forma de prestação do trabalho, tendo em conta os hábitos e costumes de cada local.

A regulamentação do Trabalho Rural é uma necessidade ditada pelas especiais circunstâncias e abrangência em termos de trabalhadores afectados e pela natureza de prestação do trabalho sob este regime, em que muitas vezes os trabalhadores prestam serviço de forma livre, não estando adstritos ao dever de assiduidade ou de cumprimento do horário de trabalho, o que pressupõe a adopção de uma disciplina laboral consentânea com o tipo de actividade prestada e a realidade sócio-cultural dos trabalhadores.

Na falta de lei especial, a Lei do Trabalho podia regulamentar o trabalho rural ou definir as situações previstas na lei do trabalho e outra legislação que não se apliquem ao trabalho rural, tais como os limites de renovação dos contratos a prazo certo ou a obrigatoriedade de celebração de contratos de trabalho escritos, ou ainda o registo na Segurança Social Obrigatória, considerando que muitas vezes o trabalhador rural nem sequer possui um documento de identificação que permita o cumprimento de determinadas situações. Ademais, devido a natureza da economia moçambicana, várias são as situações que surgem na área do trabalho rural.

#### **4.2. Princípios e interpretação do direito do trabalho**

Na definição dos princípios de interpretação, é necessário alargar o nº 1 do artigo 4 para abranger outros factores de discriminação, sendo igualmente pertinente alguma rigorosidade no emprego dos termos “sexo” e “orientação sexual”, os quais são usados indistintamente ao longo da lei.

Mostra-se igualmente pertinente a inclusão de outras enfermidades de que possa resultar discriminação dos trabalhadores, bem como a referência a portadores de albinismo e deficiência física, considerando que a situação actual obriga a olhar com mais atenção outras doenças que têm originado focos de discriminação contra o trabalhador.

#### **4.3. Meios de vigilância à distância**

Num mundo em que as tecnologias de informação e comunicação ganham cada vez mais espaço e aceitação nos meios jurídicos, em especial como meios probatórios legalmente aceites, o estabelecimento da possibilidade da utilização de meios de vigilância à distância para esclarecer situações anómalas, especialmente quando se trata de instauração de procedimentos disciplinares, excluindo as situações de controlo de desempenho, é de extrema importância para trazer maior justiça e transparência perante práticas ilícitas e facilitarem o processo da descoberta da verdade

A regulamentação da forma e condições de utilização dos meios de vigilância no local de trabalho sem discuir as limitações inerentes ao exercício da personalidade do trabalhador, sem prejuízo da possibilidade da previsão de procedimentos específicos nas IRCT, facto que uniformizaria a prática a nível dos tribunais.

Mostra-se, por isso, pertinente a melhoria do âmbito da norma sobre a utilização dos meios de vigilância por forma a possibilitar a utilização de provas (ex. imagens) quer sobre denúncias feitas sobre situações no local de trabalho, como para a instauração de processos disciplinares em caso de cometimento de infracções disciplinares e/ou nos casos de condutas criminais, como são os casos de furto, ou violação de segurança da empresa, exceptuando-se os casos relacionados com o desempenho do trabalhador, por um lado.

Por outro lado, a lei deve descrever pormenorizadamente a forma como deve o empregador comunicar a existência na empresa de meios de vigilância à distância aos trabalhadores e a sua finalidade. Para o

efeito, dever-se-á incluir a possibilidade de a informação sobre a existências de meios de vigilância ser feita através de sinais/informações afixadas em locais visíveis no local de trabalho, e não necessariamente através de uma comunicação escrita dirigida aos trabalhadores.

A instalação destes meios deve sempre respeitar a defesa do direito à privacidade dos trabalhadores, através da definição dos locais onde os meios podem ser instalados, com excepção de vestiários, lavabos, etc.

Sugerimos a introdução da seguinte redacção: “3. Nos casos previstos no número anterior é admissível a utilização de meios de vigilância a distância para obtenção de provas sobre situações anómalas no local de trabalho, com para a instauração de procedimentos disciplinares, sempre a acção do trabalhador constitua violação dos seus deveres laborais e nos casos de condutas criminais.

4. Os meios de vigilância à distância não devem ser usados para o controle de desempenho do trabalhador.”

5. Os instrumentos de Regulamentação Colectiva de Trabalho podem prever outras situações nas quais os mecanismos de vigilância podem ser considerados para efeitos de produção de prova.”

Esta figura encontra âmparo no direito português, embora seja omissa em relação à utilização destes como meios de prova.

#### **4.4. Transferência de dados pessoais**

A Lei do Trabalho estabelece uma proibição da transferência de dados pessoais do trabalhador obtidos pelo empregador sob reserva de confidencialidade.

Há situações em que por imperativos organizativos ligados à gestão de recursos humanos e não só, as empresas têm a necessidade de trocar informações sobre o seu pessoal, mormente para o processamento de salários no estrangeiro, bem como elegibilidade para benefícios tais como assistência médica, planos de pensão, seguros, entre outros, que são geridos a nível internacional. Por se tratar de empresas do mesmo grupo, é preciso garantir que a informação possa ser devidamente partilhada, sem as limitações previstas na Lei do Trabalho, particularmente nos casos de sucursais, representações comerciais estrangeiras, organizações não-governamentais, entre outras, onde não se trata de um terceiro na relação jurídica.

É necessário prever a possibilidade da transmissão de dados pessoais dos trabalhadores entre empresas do mesmo grupo dentro ou fora do país, especialmente considerando as situações de processamento salarial efectuado pela empresa mãe.

No âmbito da introdução de medidas que permitam estimular o empreendedorismo e a criação e crescimento de pequenas e médias empresas (PME) é igualmente importante para acautelar as situações em que as empresas enviam a informação a terceiras entidades especializadas na gestão e processamento de recursos humanos, empresas que prestem serviços de contabilidade e auditoria, bem como entidades especializadas na segurança e *backup (hosting)* da informação, as quais têm surgido

cada vez mais no nosso país. Ora, se a lei não permitir o envio desta informação, as entidades empregadoras não poderão recorrer aos serviços destas PME's inovadoras e emergentes, as quais deveria ter acesso à informação dos trabalhadores para desenvolverem as suas actividades.

Assim, sugerimos que a lei preveja de forma expressa a possibilidade de partilha de ficheiros e dos acessos informáticos relativos aos dados pessoais do trabalhador ou candidato ao emprego, mediante consentimento do trabalhador, sem prejuízo de legislação específica.

## **4.5. Protecção da maternidade e paternidade**

### **4.5.1. Cessação do contrato de trabalho da mulher grávida**

A Lei estabelece uma proibição do despedimento da mulher, sem justa causa, durante a gravidez num preceito que no nosso entender pouco ou nenhum valor acrescenta, senão a criação da impressão de que o empregador não pode terminar contratos de trabalho com mulheres grávidas.

Sugerimos a eliminação da alínea d) do número 1 do artigo 11, uma vez que independentemente da condição, nenhum trabalhador deve ser despedido sem justa causa.

Embora se compreenda a necessidade de proteger a mulher grávida, é importante que se clarifique as situações específicas em que o despedimento deva ser vedado, nomeadamente nos casos que resulte de discriminação, sob pena de obrigar-se o empregador a manter trabalhadores ao seu serviço apesar de não haver, objectivamente, condições para a manutenção da relação de trabalho.

Outros ordenamentos jurídicos, como o português, fazem depender o despedimento da observância de uma série de procedimentos que visam atestar a existência de razões objectivas para o efeito, como por exemplo a exigência de um parecer prévio da entidade competente na área de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.<sup>22</sup>

Já o direito angolano concebe a possibilidade de despedimento nos casos de cometimento de infracções disciplinares que tornem imediata e praticamente impossível a manutenção da relação jurídico-laboral.<sup>23</sup>

Por seu turno, o direito Sul Africano assegura uma protecção especial aos trabalhadores contra qualquer conduta discriminatória ou cessação da relação laboral, directa ou indirectamente relacionado com a gravidez.<sup>24</sup> A doutrina entende que esta protecção abrange não só as mulheres grávidas, mas também aos homens cujas esposas estejam grávidas, de qualquer acto discriminatório<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>Artigo 63 do Código do Trabalho Português.

<sup>23</sup>Artigo 272 da Lei Geral do Trabalho de Angola

<sup>24</sup>Nos termos da Lei das Relações Laborais (Labor Relations Act) de 1995, qualquer despedimento baseado na gravidez considera-se ilícito (Secção 187(1)).

<sup>25</sup> CLAASSEN, Andre, Pregnancy and the Employer, The South African Labor Guide, <https://www.labourguide.co.za/pregnancy-and-the-employer>, acessado em 07 de Maio de 2018.

Entretanto, não encontramos em nenhuma das legislações consultadas qualquer proibição de cessação da relação laboral por motivos estruturais, desde que se prove objectivamente que a mesma teve por base necessidades operacionais do negócio e que a escolha do trabalhador não foi baseada na sua condição.

A lei deve permitir ao empregador cessar a relação laboral da mulher grávida sempre que circunstâncias objectivas o exijam, proibindo expressamente a cessação da relação laboral baseada na discriminação em razão do estado de gravidez da trabalhadora, qualquer que seja a forma de cessação eleita.

Igualmente, como forma de manter o equilíbrio entre os direitos do homem e da mulher na lei, a mesma deverá estender a protecção ao trabalhador pai, em razão da condição de gravidez da sua esposa, contra qualquer forma de discriminação.

Assim, indicar o tratamento para as situações do despedimento da trabalhadora, sem justa causa, e baseada na discriminação devido a sua condição de gravidez ou durante o período de amamentação, incluindo esclarecer as consequências (indenização / reintegração). Caso a consequência seja a mesma aplicável no regime geral, pensamos que este preceito deva ser removido pois não acrescenta qualquer valor.

A lei deve ainda estender os direitos especiais da mulher trabalhadora ao pai, aos casos de morte da mãe ou nos casos em que a mãe não esteja em condições de cuidar de si e da criança, incluindo uma previsão nos seguintes moldes: *“os direitos da mulher trabalhadora previstos na presente lei, aplicam-se com as necessárias adaptações ao pai, incluindo nos casos de ausência da mãe ou nos casos em que aquela se encontre impossibilitada de cuidar de si ou da criança.”*

Esta abordagem permitirá, por um lado eliminar a discriminação em função do género, e por outro que o pai possa contribuir para o bem-estar da mãe e da criança quando a trabalhadora se encontre impossibilitada.

#### **4.5.2. Interrupção do trabalho diário para aleitamento**

À mulher trabalhadora é reconhecido o direito de interromper o seu trabalho diário para a amamentação da criança. Entretanto, existem diferentes interpretações sobre as balizas temporais a observar para o exercício deste direito.

Existe a necessidade de clarificação do período a partir do qual inicia a contagem do ano para a interrupção do trabalho diário para fins de aleitamento da criança nos termos da alínea c) nº 1 do artigo 11, i.e., se o mesmo inicia na data do parto ou aquando do regresso da trabalhadora ao trabalho, após a licença de parto.

Em nosso entender, este período deveria iniciar após o fim da licença por maternidade estabelecida pela legislação laboral, não se aplicando às situações em que trabalhadora acumula o período de licença com as férias anuais, nem as situações em que a entidade empregadora confira períodos de licença por maternidade maiores.

O direito português é muito permissivo no que respeita ao prazo, estabelecendo apenas que este é concedido pelo período em que durar a amamentação, havendo lugar, mediante pedido da mãe<sup>26</sup>.

É compreensível que assim seja, tendo em conta a extensão do prazo de licença de maternidade que é normalmente mais longo no caso de Portugal.

#### **4.5.3. Faltas da mulher trabalhadora**

A mulher trabalhadora pode cometer até 30 dias por ano de faltas justificadas para prestar assistência aos seus filhos.

Propõe-se a transferência deste preceito (nº 6 do artigo 11) para o artigo 103, nº 3, e o seu alargamento para abranger o pai em relação às faltas em decorrência da assistência médica a filhos menores.

Nos termos em que encontra-se redigido, este preceito pode constituir uma causa de discriminação das mulheres no mercado de emprego pelo facto de esta estar susceptível de interromper o trabalho por razões diversas, tais como gravidez, nascimento, maternidade e prestação de cuidados aos filhos.

Existe uma relação entre o nível de direitos de maternidade e a probabilidade de uma mulher não ser seleccionada caso exista um candidato homem com iguais qualificações. Portanto, partilhar por exemplo as tarefas de assistência aos filhos pode diminuir a discriminação da mulher. Ao mesmo tempo, o pai gozaria de melhores direitos para participar nas vidas dos seus filhos, além do que ficaria facilitada e seria promovida uma forma mais igual de distribuir tarefas e cuidados familiares. Em suma, seria uma vantagem para homens e mulheres trabalhadores.

Por uma questão de sistematização, estas faltas devem ser consideradas faltas justificadas, e é necessário que a obrigação do pagamento da remuneração seja remetida ao INSS.

#### **4.5.4. Licença por maternidade e paternidade**

A regulamentação da protecção da maternidade é estabelecida na Convenção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a qual estabelece o direito a 14 semanas de licença de maternidade<sup>27</sup>, com um alargamento para 18 semanas através da Convenção nº 191.

A nível interno, a Lei do Trabalho concede 60 dias de licença por maternidade, um período abaixo da média regional, com a excepção do Malawi que concede 56 dias.

Por seu turno, o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado estabelece 90 dias de licença por maternidade e 7 dias de licença de paternidade.

---

<sup>26</sup>Artigo 47 do Código do Trabalho Português

<sup>27</sup>Artigo 4 da Convenção nº 183 da OIT, relativa a revisão da Convenção (Revista) sobre a protecção da maternidade, 1952

Propõe-se a uniformização do regime de licença de maternidade e paternidade com referência ao estabelecido no EGFAE(90 dias para a mulher e 7 dias para o homem) em respeito do princípio constitucional da igualdade e em seguimento das convenções internacionais e práticas regionais.

Por respeito ao princípio da igualdade, seria justo que os trabalhadoras dos sectores privado e público beneficiassem do mesmo direito a licença de maternidade e paternidade. Este seria um importante passo para evitar a discriminação entre trabalhadores de diferentes sectores e, ao mesmo tempo, respeitar o direitos de as crianças gozarem os cuidados de sua mãe por 90 dias. Também significaria que os sectores teriam a mesma possibilidade de atrair trabalhadores do sexo feminino.

A proposta é combinada com uma sugestão de também aumentar a licença de paternidade para diminuir a probabilidade de discriminação de mulheres no mercado de emprego com base no seu direito a licença de maternidade.

O pai deveria ter direito a um período mais longo de paternidade. Uma sugestão seria uma possibilidade de mãe e pai partilharem uma parte da licença, como acontece nalguns países onde questões relacionadas com igualdade de género encontram-se mais desenvolvidas, tais como países da Europa, e não só.

Actualmente, os direitos do pai a licença de paternidade são muito baixos. Isso prejudica a participação do pai nos momentos chave do nascimento dos seus filhos e o apoio que poderia dar à mãe no período seguinte ao nascimento. Ao mesmo tempo, o direito exclusivo da mãe a licença de maternidade significa que uma mulher trabalhadora pode ser menos valorizada como força de trabalho contínua e sustentável, o que resulta em discriminação nos processos de recrutamento. Portanto, aumentar o direito da licença de paternidade seria uma forma de diminuir também a discriminação das mulheres.

A Convenção 165 da OIT, ratificada por Moçambique, suporta licença de paternidade de duração mais longa.

#### **4.5.5. Casos de parto de nado morto**

A licença por maternidade é igualmente concedida à mulher nos casos de nado morto, conforme estabelecido no nº 2 do artigo 12 da Lei do Trabalho. Há, contudo, situações em que a trabalhadora tem interesse em retornar ao trabalho antes do decurso daquele período, inclusive como forma de se recuperar mais rapidamente do trauma, do ponto de vista emocional e psicológico.

Propõe-se que seja permitido que, nos casos de parto de nado morto, a trabalhadora, querendo, seja livre de regressar ao seu posto de trabalho, no período inferior aos 60 dias, estabelecendo-se um período de permanência mínima que garanta a sua recuperação física, o qual pode ser estabelecido por decisão médica.

Essa possibilidade irá retirar a limitação da trabalhadora que, querendo, pretenda regressar ao seu posto de trabalho, para aliviar o trauma ou *stress* vivido coma perda do bebé. Assim, a trabalhadora não é obrigada a ficar em casa em gozo da licença por maternidade.

## ○ **Fontes de Direito do Trabalho**

As fontes de direito do trabalho têm evoluído bastante nos últimos tempos, sobretudo na aplicação prática das normas laborais e relações laborais.

Por isso, é preciso conferir a devida tutela a estes outros novos institutos, que são verdadeiros modos de criação e revelação das normas laborais e respectiva tutela:

### **4.6.1. Códigos de boa conduta como fontes mediatas de direito laboral**

A Lei do Trabalho reconhece o papel dos códigos de boa conduta, no entanto não os classifica como fontes de direito do Trabalho.

Os códigos de boa conduta devem ser tidos como fontes de direito, pelo facto de na prática advierem normas relativas às relações laborais (fonte mediata).

Para o efeito, a redacção do nº 2 do artigo 14 poderia ser: *os códigos de boa conduta e os regulamentos internos quando não violam as disposições imperativas da LT, constituem fontes de direito.*

Os códigos de boa conduta, sobretudo quando são traduzidos a escrito, são fontes de direito, porque disciplinam a relação laboral. Consta no código de boa conduta a formação de execução do contrato, os direitos e obrigações das partes, etc.

Propõe-se uma classificação das fontes em: fontes imediatas e mediatas, e que os códigos de boa conduta sejam considerados fontes mediatas do Direito de Trabalho, quando não contrariem cláusulas imperativas da lei.

## ○ **Relação individual de trabalho**

### **4.7.1. Sentido e alcance da subordinação económica**

A Lei do Trabalho, no nº 1 do seu artigo 19 prevê as situações nas quais se pode presumir a existência da relação jurídica laboral. A subordinação económica é elencada como um dos elementos que conduzem à esta presunção, no entanto a Lei do Trabalho não dispõe o seu conceito. Assim, é necessário definir o conceito de subordinação económica.

Para o efeito, no mesmo artigo, deve-se criar uma alínea em que sejam apresentadas as situações nas quais se considere haver subordinação económica, visto que, ao nível da doutrina e da jurisprudência não há um entendimento comum. Por outro lado, é importante que haja certeza jurídica sobre a relação existente entre as partes, tendo em conta a cada vez crescente emergência de empresários em nome individual e sociedades unipessoais, em resultado dos esforços e iniciativas do Governo, e não só, com vista a estimular o empreendedorismo.

Sugerimos que a subordinação económica seja considerada a situação em que o prestador depende unicamente do rendimento obtido da entidade empregadora para a sua sobrevivência, estando impedido, quer devido a um acordo de exclusividade quer em virtude das condições da prestação de serviços, de prestar actividade para outra entidade excepto nas situações de profissões liberais. Alternativamente, como adoptado em outros regimes, que se faça depender a presunção dos seguintes elementos cumulativos<sup>2829</sup>:

1. A actividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado;
2. Os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da actividade;
3. O prestador da actividade observe o horário estabelecido pelo beneficiário da mesma;
4. A pessoa preste serviços a apenas uma entidade; e
5. O prestador desempenhe funções de direcção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.

#### **4.7.2. Idade mínima para o trabalho em Moçambique**

A Lei do Trabalho apresenta uma idade mínima para o trabalho em Moçambique de 12 anos (artigo 26). Portanto, é necessário clarificar a idade mínima para o trabalho, tendo em conta a previsão de 12 e 15 anos.

O legislador deve de forma clara e inequívoca declarar qual é a idade mínima para o trabalho e estabelecer as situações nas quais o trabalho possa ser prestado por menores de 12 ou 15 anos, ao invés de remeter totalmente para a regulamentação específica.

O direito sul africano estabelece como idade mínima para o trabalho 15 anos, sendo 18 anos a idade regular<sup>30</sup>. O direito português estabelece 16 anos como idade mínima para o emprego, devendo este possuir qualificação profissional.<sup>31</sup>

Propomos que seja considerada como idade mínima para o trabalho 18 anos de idade, ou 16 anos de idade para sectores específicos como o trabalho doméstico e rural, devendo nestes casos assegurar-se condições de saúde, segurança e morais adequadas para a idade do menor, bem como formação ou instruções adequadas sobre o trabalho a ser realizado.

---

<sup>28</sup>Secção 83ª das Condições Básicas de Trabalho da África do Sul

<sup>29</sup>Artigo 12 do Código de Trabalho de Portugal

<sup>30</sup>Section 6(43 – 48) Basic Conditions of Employment

<sup>31</sup>Artigo 68 ibidem

### **4.7.3. Estatuto de Trabalhador-Estudante**

O trabalhador que frequente cursos para aperfeiçoar as suas aptidões técnico-profissionais pode beneficiar de direitos especiais conferidos aos trabalhadores-estudantes, sendo a manutenção desta qualidade condicionada pela obtenção de aproveitamento escolar, cujos critérios não são definidos.

A Lei do Trabalho deve definir um critério objectivo para aferição do “aproveitamento escolar” exigido n.º 2 do artigo 29, para efeitos de manutenção do estatuto de trabalhador-estudante.

Sugerimos que no caso se refira à passagem de classe, ou aproveitamento positivo em pelo menos 75% das cadeiras ou módulos, para os casos em que a avaliação é feita por cadeira/módulos.

#### **o Tipos de Contratos de Trabalho**

Os tipos de contratos de trabalho constam na Lei do Trabalho. No entanto, é preciso garantir um quadro jurídico completo para todos os tipos de contrato de trabalho e a sua sistematização, incluindo a definição do regime jurídico aplicável a cada modalidade.

### **4.8.1. O regime jurídico aplicável aos contratos de trabalho a prazo incerto**

A Lei do Trabalho ao definir a possibilidade de contratação de trabalhadores ao abrigo de contratos de trabalho a prazo incerto não define com precisão o regime a que estes ficam sujeitos, especialmente quanto à duração máxima e o critério de cálculo da indemnização devida.

É necessário definir o regime jurídico geral aplicável aos contratos de trabalho a prazo incerto, no que se refere à duração, incluindo a indemnização aplicável.

Sugerimos que o regime preveja a duração de anos, em atenção ao regime geral do contrato a prazo certo, sem prejuízo da possibilidade de extensão nas situações em que seja necessário, que não exceda seis anos (atente ao limite máximo do contrato a prazo certo, incluindo as suas renovações). No caso de extensão, o empregador deverá justificar a razão para a mesma, não podendo cada extensão igualmente exceder dois anos.

Relativamente à indemnização, uma vez não ser, em muitos casos, possível prever com exactidão o prazo de cessação, propõe-se que as regras de cálculo de indemnização seja o aplicável aos contratos por tempo indeterminado.

### **4.8.2. Condições de celebração do contrato de trabalho a prazo certo**

A Lei do Trabalho estabelece que a celebração de contratos de trabalho a prazo certo só é admitida para a realização de tarefas temporárias e pelo período estritamente necessário, podendo ser celebrados por um período máximo de dois anos renováveis duas vezes, por acordo entre as partes. Caso se excedam os limites legais (prazo de validade e número de renovações), o contrato converte-se em contrato por tempo indeterminado.

Os prazos aplicáveis aos contratos de trabalho a prazo certo são muito restritivos para os empregadores, havendo situações em que a empresa necessita de manter um trabalhador contratado sob o regime de prazo certo, nomeadamente por estar engajado na implementação de um determinado projecto de duração superior ao permitido ao abrigo destes contratos, por exemplo, que não justifique a celebração de contrato por tempo indeterminado por se tratar efectivamente de uma actividade temporária, facto que não pode ser legalmente efectuado devido aos limites impostos por lei.

Igualmente, os limites impostos aos contratos a prazo certo, nomeadamente quanto ao número de renovações e natureza das actividades a desempenhar (actividades que não pertençam ao quadro de pessoal da empresa) não respondem de forma adequada aos desafios das PME emergentes (ainda que se considere a excepção durante os primeiros 10 anos de actividade), considerando que estes empresários muitas vezes assumem grandes ao embarcarem em novos desafios.

Nestas situações seria pertinente a abertura para a celebração de contratos a prazo certo por períodos mais longos, permitindo a manutenção do trabalhador ora contratado e garantia da continuidade da qualidade do trabalho para o empregador.

Adicionalmente, no nº1 do artigo 39º o legislador deve explicar os conceitos aqui usados (termo suspensivo e resolutivo), ou usar uma linguagem acessível a um cidadão comum. Nos termos em que está descrito só os juristas podem entender o alcance destes termos

#### **4.8.3. Regime de renovação do contrato de trabalho a prazo certo**

A natureza dos contratos a prazo tem subjacente a transitoriedade da sua vigência, pressupondo que verificado o prazo para o qual foram estabelecidos estes devem, em princípio cessar.

Entretanto, a Lei do Trabalho (artigo 43), estabelece um mecanismo de renovação “automática”, nos mesmos termos e condições, no silêncio das partes, verificado o prazo para o qual tenham sido celebrados.

A Lei do Trabalho (artigo 43) deve estabelecer obrigatoriedade de comunicação da intenção de renovar o contrato de trabalho a prazo certo obediência a um período de aviso prévio, em respeito do princípio da segurança jurídica e previsibilidade.

Assim, nos casos em que nenhuma das partes comunique a outra parte a sua intenção de renovar o contrato, não deve haver renovação automática, visto que as partes já previamente sabiam quando o contrato iria cessar.

Caso as partes estipulem que o contrato de trabalho não está sujeito a renovação, deve considerar-se que o mesmo caduca automaticamente na data estabelecida para a sua cessação. Este procedimento é adoptado a nível da legislação portuguesa<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Artigo 149 ibidem

Relativamente à consequência a ser aplicável no caso de o trabalhador prestar actividade para além do período estipulado no contrato, sugerimos que a entidade empregadora remunere apenas pelo período efectivamente trabalhado, desde que a prestação da actividade após o termo do contrato não exceda 30 dias. Uma vez excedido este limite de 30 dias, as partes poderão acordar na renovação do contrato pelo período estritamente necessário para o efeito, ou optar pela celebração de um contrato de trabalho por tempo indeterminado ou pelo pagamento de uma indemnização nos termos do artigo 130 da Lei do Trabalho.

Tal como refferimos acima, a introdução desta matéria visa a evitar situações de injustiça, em que a entidade empregadora tenha que incorrer com o custo por um período em que não haja necessidade de ter o trabalhador a seu serviço (uma vez que terá cessado o evento que justificou a celebração do contrato a prazo certo), ou que, e até de má-fé, nas situações em que o trabalhador quer se aproveitar da distração do empregador para beneficiar de todas as prestações supostamente vincendas.

É pertinente que se estabeleça um equilíbrio nas relações laborais, considerando o carácter bilateral das mesmas. O trabalhador, como parte da relação laboral, deve igualmente ser responsável pelo cumprimento das normas contratuais, incluindo relativamente ao seu termo. Caso o empregador não comunique a intenção de não renovar o contrato, o trabalhador não deveria apresentar-se ao trabalho e continuar a sua prestação, a menos que fosse expressamente requerido a fazê-lo.’

Mais ainda, no nº 1 E 2 do artigo 45º, somos do parecer que é preciso melhorar a redacção tornando-a mais clara acessível ao cidadão comum, pois os termos são demasiadamente técnicos o que dificulta a interpretação.

#### **i. Limites ao contrato a prazo certo**

A Lei do Trabalho estabelece uma excepção aplicável às PME, durante os primeiros dez anos de actividade, para a contratação de trabalhadores através de contratos a prazo certo, sem especificar se esta excepção aplica-se apenas ao número de renovações ou se abrange também as situações em que estes possam ser adoptados.

É necessário clarificar o âmbito da excepção a observar na celebração dos contratos de trabalho a prazo certo, relativamente à livre celebração dos contratos a prazo certo pelas pequenas e médias empresas previsto no nº 3 do artigo 42 da Lei do Trabalho. A Lei deve estabelecer se a excepção aplica-se quanto a natureza das actividades que justifiquem a utilização deste tipo de contrato ou apenas aos limites da duração e/ou ao número de renovações.

Sugerimos que a excepção seja aplicável independentemente do artigo 40 da Lei do Trabalho, tendo em conta o incentivo e protecção que a lei pretende conferir às PME, bem como ao emprego de jovens (criação de novos postos de trabalho para os jovens recém-formados).

## ○ **Período Probatório**

O aspecto importante que se procura melhorar neste capítulo tem a ver com o critério de contagem do período probatório.

Por forma a permitir um melhor controlo da contagem do período probatório, no que diz respeito à previsão da data do seu término, propõe-se que mesmo seja estabelecido em períodos mensais de calendário (ex. três meses, seis meses e duas semanas).

O recurso ao critério de número de dias tem redundado muitas vezes em erros na contagem, sobretudo quando se faz depender do mês respectivo e este tenha mais ou menos dias (ex. meses com 31 dias) o que faz com que vezes sem conta se extrapole o prazo.

Assim, na alínea b), nº1 do artigo 47º, entendemos não ser aplicável um período probatório de 180 dias (6 meses) seja aplicado aos técnicos médios e superiores. Entendemos nós que o prazo de 180 dias (6 meses) de período probatório deve ser aplicado exclusivamente a trabalhadores que ocupam cargos de direcção. Propomos um período probatório de 90 dias para os técnicos superiores, e 60 dias para os técnicos médios.

Na alínea c), nº2 do artigo 47º, propomos que se aumente o período probatório para 30 dias para permitir melhor conhecimento mútuo, pois 15 dias é insuficiente para o empregador estudar um trabalhador principalmente em grandes empresas.

### **4.9.1. Prazo para denúncia do contrato no decurso do período probatório**

A cessação do contrato do trabalho durante o período probatório conduz à interpretação de que esta só pode ocorrer até 7 dias antes do final daquele período. Entretanto, a esta altura o período probatório estaria ainda a correr.

Seria pertinente que os 7 dias de aviso prévio pudessem contar a partir do último dia do período probatório (artigo 50). Portanto, o empregador deve poder denunciar o contrato de trabalho até o último dia do período probatório e que o prazo de denúncia do contrato de trabalho seja estendido para 15 dias para os casos de período probatório igual ou superior a 6 meses.

A entidade empregadora não deve suportar uma relação de trabalho, só porque entendeu denunciar o contrato no último dia do período probatório.

A este respeito, o direito português estabelece a possibilidade de substituir o aviso prévio por remuneração correspondente a aquele período<sup>33</sup>, o que permite que as partes possam efectivamente beneficiar da duração total do período probatório.

---

<sup>33</sup>Artigo 114 ibidem

Para o caso do artigo 52º, sentimos que há uma lacuna, pois o legislador não indica onde o trabalhador deve recorrer para a declaração de nulidade do contrato. Propomos o acréscimo do nº 3 indicando a inspecção do trabalho como entidade competente para declarar a nulidade do contrato. Há morosidade nos tribunais e pode haver casos em que os contratos impugnados caduquem antes do tribunal se pronunciar, pro essa razão a Inspeção do Trabalho.

#### **4.9.2. Direitos e Deveres dos Trabalhadores**

Neste capítulo, procura-se melhorar os deveres do trabalhador e sua sistemática.

Conforme dispõe a alínea h) do artigo 58 da Lei do Trabalho, é preciso rever a norma, separando os deveres contidos na mesma, nomeadamente: dever de lealdade e de colaboração para a melhoria do sistema de segurança, higiene e saúde no trabalho.

No mesmo âmbito, deve-se apresentar o conceito de lealdade, para que o mesmo inclua a proibição de negociar em prejuízo da entidade empregadora, violar a confidencialidade relativa aos seus métodos, segredos de produção entre outros, e que o mesmo prevaleça após a cessação da relação laboral.

#### **4.9.3. Direitos e deveres no período da licença sem remuneração**

Neste capítulo, devido a abordagem superficial do tema à luz Lei do Trabalho, entendemos que é preciso definir os direitos e deveres do trabalhador durante o período da licença sem remuneração, bem assim os seus efeitos.

Propomos a inclusão de um parágrafo relativo a licença sem remuneração, no sentido de que a mesma suspende os direitos e deveres das partes, excepto o dever de lealdade.

#### **7.9.6. Dever de não concorrência e sigilo profissional**

Durante o período de prestação de trabalho o trabalhador entra em contacto com diversos aspectos particulares e vitais da entidade empregadora, tais como o acesso a segredos de produção e propriedade industrial, para além de poder ser autor de invenções a favor do empregador. As informações e técnicas apreendidas pelo trabalhador no exercício das suas funções são susceptíveis ser usadas pelo trabalhador para o seu proveito próprio e em prejuízo do empregador, quer durante a vigência do contrato de trabalho, como após a sua cessação.

O Código da Propriedade Industrial, aprovado pelo Decreto 47/2015, de 31 de Dezembro (CPI), estabelece que o direito à patente sobre todas as invenções realizadas no âmbito da execução de um contrato de trabalho que integrem uma actividade inventiva ou que correspondam às funções efectivas do trabalhador no âmbito do contrato de estudos e pesquisa que lhe sejam estritamente confiados pertence à entidade patronal.

Na mesma senda, o CPI considera concorrência desleal, nos termos do artigo 212, nº1, entre outros, uso de informações ou dados confidenciais sobre a produção ou utilização de determinados produtos

ou processos, ou sobre prestação de serviços, sem o consentimento do titular da patente. Esta disposição não faz depender as obrigações de confidencialidade e não concorrência à duração da relação laboral.

Assim, por uma questão de coerência e harmonia jurídica, é necessário que a Lei do Trabalho salvaguarde os direitos dos empregadores, estabelecendo, nomeadamente, que o sigilo profissional e a proibição da concorrência deverão prevalecer para além da cessação do contrato, como forma de proteger os legítimos interesses do empregador previstos a nível da legislação referente à propriedade industrial.

Alguns ordenamentos jurídicos consultados estabelecem a possibilidade de celebração de pactos de não concorrência entre o trabalhador e o empregador que sobrevivam à cessação de contratos de trabalho, podendo estes estar condicionados ao pagamento de remuneração por determinado período de tempo<sup>3435</sup>.

#### **7.9.7. Formação profissional e não concorrência**

Durante a execução de contratos de trabalho situações há em que o empregador submete o trabalhador, às suas expensas, à formação especializada com vista a melhorar o seu desempenho profissional, na expectativa de que este se mantenha ao seu serviço. No entanto, alguns trabalhadores desvinculam-se mesmo antes que o empregador tenha “recuperado” o investimento realizado para a formação, passando a mesma a beneficiar exclusivamente ao trabalhador e/ou à concorrência.

Em face desta realidade, é necessário que a Lei estabeleça uma obrigatoriedade de permanência do trabalhador por período mínimo a determinar nos termos das políticas de formação do empregador ou, alternativamente, que este reembolse ao empregador pelos custos incorridos para a formação.

#### **7.9.8. Pagamento pelos 03 dias de falta justificada por motivos de doença não cobertos pelo INSS**

O Regulamento de Segurança Social Obrigatória exclui o pagamento do subsídio por doença quando esta não resulte na incapacidade para o trabalho que ultrapasse 3 dias.

Propõe-se que o pagamento pelos 03 primeiros dias de faltas por doença seja suportado pelo INSS, tendo em conta que o trabalhador contribui na totalidade do tempo de trabalho, ou seja para cada mês, os 30 dias.

O INSS deve assumir na totalidade e pagar todos dias de faltas justificadas em caso de doença.

---

<sup>34</sup>Artigo 47 da Lei do Trabalho Angolana

<sup>35</sup>Artigo 136, nº 2 do Código do Trabalho Português

## ○ Poder Regulamentar

Neste capítulo pretende-se avaliar e rever os poderes da entidade empregadora na regulamentação da relação laboral.

### **4.10.1. O exercício do poder regulamentar na elaboração dos regulamentos internos**

Conforme o artigo 61 da Lei do Trabalho, é necessário preservar o poder regulamentar do empregador, substituindo a consulta ao sindicato pela simples comunicação, para aprovação do Regulamento Interno, nos casos em que não haja comité sindical no local de trabalho.

Considerando que o regulamento interno é elaborado no âmbito do poder de direcção do empregador, bem como que o mesmo não constitui fonte imediata de direito, não se percebe a pertinência da submissão deste documento, de cariz unilateral à apreciação do Sindicato, e muito menos o condicionamento da sua aprovação pelas autoridades laborais ao parecer positivo do sindicato.

A obrigatoriedade da intervenção do sindicato neste processo, que é diminuta e onerosa, conduz a que este documento, que se pressupõe regulador da organização da organização e disciplina no trabalho pelo empregador, e portanto unilateral, se torne, em termos práticos num Instrumento de Regulamentação Colectiva de Trabalho (IRCT), sem que tenha efectivamente a força jurídica de um IRCT.

Na mesma senda, julgamos que, tratando-se de um poder atribuído por Lei à entidade empregadora, a mesma não deveria ser obrigada a exercê-lo, independentemente da sua dimensão, particularmente considerando que muitas empresas possuem outros instrumentos de organização e disciplina do trabalho, tais como manuais de trabalhadores e outras políticas internas. A entidade empregadora pode exercer esse poder, de elaboração dos regulamentos internos, devendo para o efeito comunicar o sindicato, assim como faz com as autoridades laborais, particularmente nas situações em que não haja comité sindical na empresa, uma vez que o sindicato do ramo muitas vezes não dispõe de informação relevante para avaliar as normas internas da empresa, por não estar representado no local de trabalho.

A nível do direito comparado, importa ressaltar que a legislação laboral de Angola<sup>36</sup> e de Portugal<sup>37</sup> atribuem carácter facultativo à adopção de regulamentos internos pelas empresas, sendo este obrigatório apenas nas situações em que a sua elaboração seja exigida por instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, caso em que deverá observar os procedimentos de aprovação e publicação estabelecidos na lei.

---

<sup>36</sup>Artigo 64 ibidem

<sup>37</sup>Artigo 99 ibidem

#### **4.10.2. Das infrações e sanções disciplinares**

Com vista a tornar objectiva e inequívoca a classificação das condutas dos trabalhadores que consubstanciem infracção disciplinar, é pertinente que se estabeleçam métodos e critérios científicos claros para a aferição e classificação das infracções disciplinares e sua gravidade.

Nesta sequência, urge a revisão do tratamento e classificação das seguintes infracções disciplinares:

#### **4.10.3. Assédio e assédio sexual**

A Lei não define o conceito de assédio e assédio sexual para efeitos laborais, o que torna estes termos susceptíveis de interpretações muito abertas, disvirtuando, em alguns casos, o espírito da própria Lei.

É importante a definição destes conceitos por forma a estabelecer as balizas de actuação dos aplicadores da Lei. No que diz respeito ao assédio, é necessário clarificar e definir o seu conceito por forma a incluir outras formas de assédio, como o assédio que seja praticado por outros colegas que não necessariamente os superiores hierárquicos do trabalhador.

A título de exemplo, poder-se-ia adoptar uma definição que refira o assédio como sendo *o comportamento indesejado, nomeadamente o baseado em factor de discriminação, praticado aquando do acesso ao emprego ou no próprio emprego, trabalho ou formação profissional, com o objectivo ou o efeito de perturbar ou constranger a pessoa, afectar a sua dignidade, ou de lhe criar um ambiente intimidativo, hostil, degradante, humilhante ou desestabilizador.*

Por sua vez, constitui *assédio sexual o comportamento indesejado de carácter sexual, sob forma verbal, não verbal ou física, com o objectivo ou o efeito referido acima.*

O assédio, de forma geral, encontra-se devidamente definido e regulado no Código de Trabalho Português.<sup>38</sup>

É no entanto, necessário ter em atenção a cultura e práticas locais na definição de assédio para não correr o risco de se abrir espaço para que o conceito se alargue a situações que fazendo parte do comportamento social dos trabalhadores possa ser interpretado como assédio à luz da lei.

#### **4.10.4. Do procedimento disciplinar**

O processo disciplinar constante da lei é muito formal e segue um ritual que pode, em algumas circunstâncias, limitar a instrução devida do processo, favorecendo comportamentos desviantes de alguns trabalhadores e coarctar o direito de defesa dos trabalhadores,. É o caso dos prazos rígidos para a instrução do processo, remissão do processo para o parecer do sindicato, entre outros.

---

<sup>38</sup>Artigo 29 ibidem – Proibição do assédio

Algumas formalidades legais podem ser revistas e/ou alteradas para permitir que as partes possam exercer os seus direitos de forma cabal.

#### **4.10.5. Pertinência da intervenção do sindicato**

A intervenção do sindicato nos moldes estabelecidos na Lei do Trabalho em vigor visa responder a uma mera formalidade legal para a validação do processo disciplinar, sem, no entanto representar um peso na tomada de decisão pelo empregador, se atendermos ao facto de o parecer produzido por aquele não ser vinculativo, por um lado.

Por outro lado, o contrato de trabalho tem carácter bilateral, sendo partes apenas o trabalhador e o empregador, podendo aquele, sempre que achar necessário e pertinente, socorrer-se do apoio de terceiros para a defesa dos seus interesses, incluindo o sindicato.

É de ressaltar que quando o organismo sindical em causa não se encontra representado no local de trabalho, geralmente o parecer emitido é genérico, não demonstrando qualquer esforço do sindicato para emitir um parecer objectivo que demonstre uma análise aprofundada das matérias, e muito menos qualquer esforço para apoiar o trabalhador no exercício do seu direito à defesa.

Portanto, não nos parece razoável, por este motivo, que a validade do processo disciplinar seja posta em causa pela falta de envio do processo ao sindicato, com vista a obtenção de um parecer não vinculativo.

A emissão dos pareceres dos sindicatos (que embora não vinculativos condicionam a validade do processo disciplinar) tem-se mostrado oneroso para os empregadores, em especial nas situações em que não exista comité sindical na empresa ou onde os trabalhadores não sejam afiliados a algum sindicato.

Assim, considerando o carácter bilateral do contrato de trabalho, a natureza não vinculativa do parecer e o facto de o trabalhador poder socorrer-se do sindicato/advogado para assistência sempre que julgar necessário, sugerimos a supressão desta formalidade.

A manter-se esta formalidade, sugerimos que a mesma seja aplicável apenas aos casos em que exista um comité sindical na empresa respectiva, o qual conhece não só a realidade da empresa, mas também os trabalhadores.

#### **4.10.6. Prazos para remissão do processo disciplinar ao sindicato**

É imperiosa a harmonização das fases do processo disciplinar, tendo em conta o momento da remissão dos autos ao sindicato.

Seria conveniente que o processo fosse remetido ao sindicato após a realização de todas as diligências requeridas pelo trabalhador, momento em que o sindicato estaria em melhores condições de avaliar o processo e emitir um parecer mais realístico.

Com efeito e para permitir a realização das diligências requeridas, sempre que o trabalhador solicite a realização de quaisquer diligências de prova devem ser suspensos os prazos de 15 dias da fase de defesa, devendo o processo ser remetido ao sindicato só depois de terminadas todas as diligências.

#### **4.10.7. Audição do trabalhador antes da aplicação da sanção**

A Lei do Trabalho prevê a realização de uma audição prévia à aplicação da sanção disciplinar ao trabalhador, a qual tem carácter imperativo nos termos do nº 3 do artigo 65. Na mesma sequência, sempre que requerido pelo trabalhador, após apresentação da sua resposta, a audição deste é obrigatória sob pena da declaração da invalidade do processo disciplinar (alínea b), nº 2 do art. 67).

Ora, embora a audição prévia da al. b) nº 2 do art. 67 seja facultativa, devendo ser recorrida em caso de solicitação do arguido, coloca-se a questão do procedimento a seguir em face da solicitação pelo trabalhador, se deverão ser realizadas duas audições (a facultativa e a obrigatória) ou se a realização da audição requerida pelo trabalhador implica o cumprimento da obrigação da audição obrigatória.

Sugerimos que a audição seja obrigatória apenas nos casos em que o trabalhador tenha requerido, uma vez que o mesmo terá já apresentado e esgotado a sua defesa escrita, retirando-se a exigência contida no artigo 65.

#### **4.10.8. Possibilidade de suspensão imediata do trabalhador, sem nota de culpa prévia**

A Lei do Trabalho prevê apenas a possibilidade da suspensão do trabalhador com a notificação da nota de culpa, o que pressupõe que todos os elementos da infracção já devam ter sido reunidos à data.

No entanto, existem situações em que havendo forte convicção de cometimento da infracção disciplinar pelo trabalhador, ainda se mostra necessária a recolha de dados bastantes e até a identificação de outras infracções e/ou sujeitos (ex. o trabalhador pode ser encontrado em flagrante a retirar bens da entidade empregadora), o que não poderá ocorrer na presença deste pelo risco da ocultação de elementos de prova, por exemplo.

Assim, mostra-se pertinente a supressão da obrigatoriedade de nota de culpa prévia para suspensão em caso de infracção disciplinar, substituindo-se aquela por comunicação escrita (nº 5 do artigo 67), especialmente nos casos em que a permanência do trabalhador possa prejudicar a preparação da nota de culpa por obstrução de provas ou pela gravidade da infracção, devendo a entidade empregadora apresentar a nota de culpa no decurso de determinado prazo a ser indicado na lei (ex. o prazo para a realização do inquérito).

Nos casos de flagrante delito, receio fundado do trabalhador comprometer a investigação dos supostos factos objecto de sanção disciplinar, ou quando haja fundado receio de que o trabalhador continue a cometer a infracção disciplinar ou prejudique o bom ambiente no local de trabalho, a entidade empregadora deve ter a possibilidade de suspender o trabalhador sem perda de remuneração.

O direito português prevê a possibilidade de suspensão preventiva do trabalhador, determinada nos 30 dias anteriores à notificação da nota de culpa, devendo o empregador justificar pela inconveniência da presença do trabalho<sup>39</sup>.

#### **4.10.9. Limitação das diligências de prova a requerer pelo trabalhador**

A realização de diligências de prova para o esclarecimento dos factos arrolados na nota de culpa é de capital importância para a descoberta da verdade e, conseqüentemente, a imputabilidade dos factos ao trabalhador. Os meios a lançar mão para a descoberta da verdade não podem ser usados de forma abusiva sob pena de colocar-se o empregador numa situação de incumprimento nos casos em que não seja possível realizar as diligências requeridas pelo trabalhador (tendo em conta os prazos, custos inerentes ou porque a sua realização não depende da disponibilidade terceiros).

Ora, por uma questão de segurança jurídica, convém que se limitem os meios a que se pode lançar mão para a produção de provas para evitar que se requeiram provas “irrealizáveis” no espaço e tempo razoáveis ou, alternativamente, que o empregador possa avaliar da pertinência e exequibilidade para que deverá fundamentar a não realização.

Assim, nos casos em que o trabalhador requeira diligências de prova alargadas em termos temporais, a fase da decisão deverá ficar suspensa até o fim da diligência, definindo-se igualmente um prazo máximo para a realização de tais diligências de prova (p.ex. 15 dias).

Igualmente, nas diligências que impliquem, necessariamente, a deslocação das partes e a participação de terceiros, os custos deverão ser assumidos pela parte que a tenha requerido ou, alternativamente, repartidos equitativamente pelas partes.

A experiência contida no direito português estabelece, por um lado, a possibilidade de o empregador decidir a realização de diligências de prova requeridas pelo trabalhador, bem como limitar o número de testemunhas a inquirir a pedido do trabalhador.<sup>40</sup>

#### **4.10.10. Suspensão de prazos por ocasião da realização do inquérito**

O nº 3 do artigo 67 da Lei do Trabalho estabelece que a realização do inquérito suspende o prazo de prescrição da infracção pelo período máximo de 90 dias. Tendo em conta o tratamento jurídico dos termos caducidade e prescrição e por forma a permitir que o empregador possa recorrer ao inquérito para a investigação de outros elementos da infracção, p.ex. situações de co-autoria, prejuízos causados, circunstâncias de cometimento da infracção, data, modo e local de cometimento da infracção, entre outros, sugerimos que a lei estabeleça de forma clara que a realização do inquérito prévio suspende o prazo de caducidade e de prescrição da infracção.

---

<sup>39</sup>Artigo 354 ibidem

<sup>40</sup>Artigo 356 ibidem

O Código de Trabalho Português prevê a suspensão da contagem dos prazos de caducidade e prescrição aquando da instauração do inquérito prévio.<sup>41</sup>

#### **4.10.11. Recusa de recepção da decisão final pelo trabalhador**

A violação do prazo para a comunicação da decisão ao trabalhador pode redundar na declaração de invalidade do processo disciplinar. Entretanto, a mesma consequência aplica-se às situações de não recepção da notificação pelo trabalhador, em especial naqueles casos em que este se recuse a receber a notificação da decisão final.

Propomos que o procedimento legal aplicável à recusa de recepção da nota de culpa (n.ºs 6 e 7 do artigo 67) seja aplicável à recusa de recepção da decisão final do processo disciplinar, bem como de outras diligências de prova, ou seja à confirmação, num documento ou na própria decisão, pela assinatura de dois trabalhadores, dos quais, preferentemente, um deve ser membro do órgão sindical existente na empresa, se aplicável.

Caso o trabalhador suspenso se encontre em local desconhecido pelo empregador, propomos que a notificação edital, através da afixação da mesma no local de trabalho, seja suficiente.

A nível do direito português, a comunicação da decisão é feita ao trabalhador e à comissão de trabalhadores, considerando-se eficaz a decisão logo que chegue ao conhecimento do trabalhador, ainda que por culpa do trabalhador esta não tenha sido oportunamente recebida.<sup>42</sup>

#### **8.8.1. Falta de emissão do parecer pelo sindicato**

A Lei é omissa em relação à consequência da falta de emissão do parecer pelo sindicato, embora a sua solicitação constitua um requisito de validade do processo disciplinar.

Ora, nos casos em que o sindicato não se pronuncie dentro dos prazos legais, o processo disciplinar deve seguir os seus termos até ao final, considerando-se, para todos os efeitos legais, como início de contagem dos 30 dias para a tomada de decisão, a data limite para a emissão do parecer pelo sindicato.

Esta posição tem como fundamento a natureza não vinculativa do parecer, e igualmente que a morosidade no encerramento do processo disciplinar prejudica não só a entidade empregadora, mas principalmente ao trabalhador.

O leque de causas que ditam a ilicitude do despedimento não integra a falta de remessa dos autos ao comité sindical quer no direito Angolano<sup>43</sup> como no português<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup>Artigo 356 ibidem

<sup>42</sup>Artigo 357 ibidem

<sup>43</sup>Artigo 50 e seguintes ibidem

<sup>44</sup>Artigos 381 e 382 ibidem

### **8.8.2. Destino das multas resultantes de processos disciplinar**

A Lei não estabelece o destino das multas aplicadas como sanção disciplinar aos trabalhadores (artigo 63, n.º 1, alínea d)), o que é feito a nível do Regulamento da Inspeção-Geral do Trabalho<sup>45</sup>.

Propõe-se a inclusão de uma disposição sobre a obrigatoriedade de remissão das multas aplicadas em resultado de processos disciplinares à Inspeção-Geral do Trabalho, devendo o valor repartir-se com a empresa para atender a finalidades sociais dos trabalhadores.

### **8.8.3. Prazo de caducidade para a aplicação das sanções a que não caiba processo disciplinar**

A lei não estabelece o prazo de caducidade para a aplicação de sanções disciplinares que não careçam de instauração do processo disciplinar, do que resulta que quanto a estas o empregador mantém o poder disciplinar até pelo menos 6 meses, a contar da data de cometimento, excepto quando as infracções constituam igualmente crime (prazo de prescrição).

Assim, por forma a proteger os direitos dos trabalhadores, em especial a segurança jurídica, convém que seja igualmente estabelecido o prazo de caducidade de 30 dias para que o empregador possa exercer o poder disciplinar, tendo em conta que a entidade empregadora é prejudicada pelo comportamento do trabalhador, ainda que tal prejuízo nem sempre tenha implicações financeiras directas.

### **8.8.4. Falsificação de documentos**

A Lei deve tipificar como infracção disciplinar a prestação/apresentação de informações ou documentos falsos ou quer no momento da apresentação da candidatura do trabalhador, quer no decurso da relação laboral (informações pessoais, qualificação, carteira profissional, etc.).

Esta prerrogativa do empregador deverá ser susceptível de exercício a qualquer momento no decurso da relação laboral, independentemente do momento da ocorrência, não se considerando, para o efeito, os prazos de prescrição aplicáveis às demais infracções disciplinares.

### **8.8.5. Causas de invalidade do processo disciplinar**

No referente às causas de invalidade do processo disciplinar, a Lei prevê que algumas causas de invalidade possam ser sanadas (n.º 2 do artigo 68). Entretanto, a mesma não se refere à consequência desta revisão/correção, em termos de prazos e nem para a intervenção do trabalhador. É necessário que ao trabalhador seja concedida, igualmente, a possibilidade de responder à nota de culpa revista pelo empregador, especialmente nos casos em que esta inclua outros factos, como sejam as circunstância de tempo, modo e lugar de cometimento da infracção.

---

<sup>45</sup> Artigo 23 do Decreto n.º 45/2009, de 14 de Agosto, que aprova o Regulamento da Inspeção-Geral do Trabalho

### **8.8.6. Transmissão da empresa ou estabelecimento**

A Lei prevê a transferência automática dos trabalhadores nas situações de transmissão da empresa ou estabelecimento. Esta transferência automática tem por objectivo essencial a garantia da estabilidade do emprego e a manutenção dos direitos adquiridos.

O nº 2 do artigo 76 refere-se à rescisão ou denúncia do contrato de trabalho, havendo sempre justa causa nas situações elencadas de a) a d).

Nos termos gerais da Lei , há lugar a rescisão sempre que a parte que pretenda rescindir tenha justa causa imputável a terceiro, originando direito à indemnização. Da análise do artigo em apreço, constata-se haver uma mescla de situações de cessação do contrato por caducidade, rescisão e denúncia, o que requer a distinção das situações conforme seja (i) denúncia, (ii) rescisão e (iii) caducidade.

Propomos que este artigo se refira à cessação de contratos de trabalho no geral, tendo em conta que este termo é mais abrangente.

### **8.8.7. Determinação do critério de indemnização aplicável**

Tendo em conta a indicação das situações que possam dar lugar à cessação do contrato de trabalho na sequência da transmissão da empresa ou estabelecimento, conforme referido acima (nº 2 do artigo 76), propõe-se, por uma questão de técnica legislativa, a integração do nº 3 do artigo 77 na listagem acima.

Na mesma sequência, os casos de rescisão propriamente dita, deverão estar sujeitas ao cálculo previsto no artigo 130 da Lei do Trabalho.

Por fim, aquando da cessação do contrato, o adquirente não deve ser responsabilizado nas situações em que o trabalhador não seja transmitido por livre vontade ou quando preencha os requisitos para beneficiar da pensão por velhice.

Mostra-se ainda pertinente a indicação das situações de cessação de contratos de trabalho, em decorrência da transmissão do estabelecimento, que possam dar lugar ao pagamento de indemnização ao trabalhador, estabelecendo-se o regime de responsabilização solidária ao transmitente e adquirente pela indemnização devida, em protecção do direito dos trabalhadores.

### **8.8.8. Cedência ocasional de trabalhador e Agências Privadas de Emprego**

Na cedência ocasional o trabalhador continua vinculado ao seu empregador original, passando a subordinar-se juridicamente ao cessionário.

Existem algumas dúvidas que requerem clarificação por parte da Lei relativamente aos direitos que assistem ao trabalhador, nomeadamente:

### **8.8.9. Responsabilidade pela Remuneração**

O trabalhador cedido deverá auferir pelo menos a remuneração e benefícios aplicáveis aos trabalhadores do cessionário que ocupem a mesma posição, enquanto durar a cedência, o qual não deve nunca ser inferior ao salário que aufera actualmente.

Igualmente, o cessionário deverá ser responsável pelo pagamento das remunerações do trabalhador durante o período da cedência, ou alternativamente este aspecto pode ser remetido a acordo entre as partes no contrato de cedência.

### **8.8.10. Poder Disciplinar**

O cessionário goza da possibilidade de exercer o poder disciplinar sobre o trabalhador, com a excepção da aplicação da sanção de rescisão ou despedimento, que caberá ao cedente com quem existe um vínculo laboral. Assim justifica-se porque a subordinação jurídica (incluindo os poderes de direcção e disciplinar) passe a ser assumida pelo cessionário.

### **8.8.11. Obrigatoriedade de previsão da cedência em instrumento de regulamentação colectiva de trabalho**

Atendendo a natureza temporária ou pontual da cedência ocasional, não nos parece razoável e nem coerente que a mesma dependa da sua previsão em IRCT<sup>46</sup>, uma vez que nem todas as empresas possuem IRCTs ou comités sindicais. Na verdade, a maioria das PME e as recém constituídas não possuem um IRCT em vigor. Portanto este requisito limita a possibilidade de uso deste regime pelas empresas que não possuam IRCTs.

Sugerimos a remoção desta condição, e que a cedência ocorra desde que estejam preenchidos os demais requisitos previstos no n.º 2 do artigo 78 da Lei do Trabalho, nomeadamente, *‘nos termos de legislação específica ou dos números seguintes’*.

Deve-se igualmente suprimir o requisito previsto na alínea b) do número 3 do referido acordo, uma vez que um dos pressupostos para a cedência é o acordo entre as três partes (cedente, cessionário e trabalhador).

### **8.8.12. Responsabilidade solidária entre o cedente e cessionário**

Sugerimos o estabelecimento da responsabilidade solidária entre o cedente e o cessionário para o pagamento de indemnização em caso de violação dos requisitos legais estabelecidos para a cedência, tendo em conta o tempo de serviço prestado pelo trabalhador em cada empregador, uma vez que compete a ambos empregadores assegurar o cumprimento dos requisitos legais.

---

<sup>46</sup> Instrumento de Regulamentação Colectiva de Trabalho

Igualmente, sugerimos que a consequência seja o retorno do trabalhador ao cedente, entidade com quem o trabalhador mantém a relação originária, com vista assegurar a estabilidade e segurança no trabalho.

Assim, sugerimos a alteração do n° 4 do artigo 78 da Lei do Trabalho: *“Verificando-se a inobservância dos pressupostos cumulativos da cedência ocasional de trabalhador, assiste ao trabalhador o direito de optar pela reintegração na empresa cedente ou por uma indemnização calculada nos termos do artigo 128 da presente Lei, a ser paga pelo cedente e cessionário, de forma repartida”*.

### **8.8.13. Cedência de trabalhador estrangeiro pelas APE's**

A tendência que se verifica a nível internacional é a cada vez mais crescente terceirização dos serviços de contratação e gestão de trabalhadores, principalmente, mas não se limitando, nas grandes empresas, empresas do sector de exploração de recursos minerais ou energéticos, agricultura, construção, entre outras, quando necessitem de mão-de-obra intensiva ou muito especializada não disponível localmente.

A proibição da cedência de trabalhadores estrangeiros pelas APEs através de um decreto, não decorrendo de qualquer comando legal superior, pode ser considerado inconstitucional por violação do princípio da igualdade (relativamente aos nacionais) e legalidade, bem como o da reciprocidade (em relação à cedência de nacionais para o estrangeiro), previsto na Lei do Trabalho.

Propõe-se que as APEs sejam autorizadas a contratar trabalhadores estrangeiros para a cedência, por forma a responder às necessidades do mercado de trabalho, podendo condicionar-se esta cedência à disponibilidade de quota por parte da empresa utilizadora, considerando que muitas vezes o recurso às APEs não está necessariamente relacionado com a questão da quota para a contratação de estrangeiros, mas à própria gestão dos trabalhadores, desde a procura e identificação no mercado (nacional e estrangeiro) de trabalhadores que preencham os requisitos das funções a desempenhar.

Por forma a implementar eficientemente a proposta acima, a legislação poderá condicionar a contratação de trabalhadores estrangeiros, a contratação e formação de um determinado número de moçambicanos, por exemplo, sendo que os órgãos da administração do trabalho deverão efectivar o controlo da actuação das APEs no que refere à contratação de trabalhadores estrangeiros para cedência, através da fiscalização da sua actuação, materializando o previsto na legislação específica<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup>Decreto n° 36/2016, de 31 de Agosto, que aprova o Regulamento de Licenciamento e Funcionamento das APEs

#### **8.8.14. Horário de trabalho**

A definição de um regime de prestação do trabalho rígido limita o alcance dos objectivos de desenvolvimento em geral, criando constrangimentos no alcance das metas do empregador, com consequências para a produção e produtividade das empresas, prejudicando deste modo o crescimento da empresa e da melhoria das condições de emprego e salariais dos trabalhadores.

A adopção de um regime de trabalho mais flexível permite às partes desenvolver as actividades laborais de acordo com a conveniência e as necessidades de produção. Embora advogemos a adopção de regimes mais flexíveis, estes deverão, no entanto, obedecer a certos limites legais que permitam ao trabalhador o exercício dos seus deveres sociais, incluindo um repouso necessário.

#### **8.8.15. Alteração do regime do trabalho extraordinário**

Como forma de acompanhar as boas práticas internacionais no que tange à realização de trabalho extraordinário (horas extras), bem como tornar este regime mais flexível e apetecível para as partes sem, necessariamente, implicar custos adicionais, por um lado. Por outro lado, considerando que existem situações em que convém, inclusive ao trabalhador, beneficiar de descanso compensatório ao invés de remuneração adicional, o qual é fundamental para o seu equilíbrio emocional e físico, propõe-se que, a par da possibilidade de compensar o trabalho extraordinário através de remuneração adicional, haja igualmente a possibilidade de se proceder à compensação através de descanso compensatório, sujeito a limites a convencionar na lei ou por IRCTs.

É igualmente pertinente o esclarecimento do mecanismo de estabelecimento da remuneração pelo trabalho extraordinário nas situações de trabalho por turno, quando o turno termine, por exemplo, no início do período normal de trabalho do dia seguinte, tendo o trabalhador prestado serviço durante a noite.

A regulamentação do trabalho extraordinário passível de compensação por descanso remunerado é previsto a nível da legislação da África do Sul, onde o trabalhador poderá, por acordo com o empregador, beneficiar de um descanso compensatório equivalente ao tempo trabalhado.<sup>48</sup>

O direito português prevê igualmente a figura de “descanso compensatório do trabalho suplementar”, sendo este remunerado, o qual corresponde a 25% das horas de trabalho suplementar realizado.<sup>49</sup>

#### **8.8.16. Trabalho excepcional no regime de trabalho por turnos**

O regime de turnos prevê um período de descanso compensatório para além do descanso semanal, o qual entendemos compensar pelo trabalho prestado quando o turno coincida com dias de descanso semanal ou feriado. Há que ter em atenção que este regime pretende acautelar as actividades contínuas

---

<sup>48</sup>Secção 2.3.4 Basic Conditions of Employment

<sup>49</sup> Artigo 229 ibidem

ou de carácter específico que pela sua natureza não podem ser interrompidas, isto porque o descanso em dias de feriados ou de descanso normal prejudicaria a actividade, bem como a estrutura dos turnos.

O trabalho realizado em dias de descanso semanal (domingo) e feriados não deve ter qualquer efeito no trabalho por turnos, isto é não deve ser compensado por remuneração/descanso compensatório.

#### **8.8.17. Limites do período normal de trabalho**

Extensão do número de horas de trabalho semanais no regime de trabalho por turnos de 12 horas, para que o limite de 56 horas seja apenas aplicável em termos médios, em consonância com o estabelecido no artigo 4 da Convenção da OIT n.º 1 de 1919, sobre o horário de trabalho, por forma a permitir uma melhor estruturação dos turnos, considerando que, turnos em que o trabalhador trabalhe dois dias, seguidos de dois dias de descanso, em ciclos de 7 dias semanais o trabalhador inevitavelmente realizará 60 horas de trabalho nalgumas semanas. Entretanto, computados os períodos de descanso num determinado período (por exemplo de 6 meses) o limite de 56 horas não é excedido.

#### **8.8.18. Horário de trabalho em regime de alternância**

A especificidade de certas actividades em sectores específicos de actividades que requerem a prestação de serviços num regime de trabalho mais intensivo requer a prestação de serviços em regimes peculiares, tais como a permanência no local de trabalho por períodos mais prolongados.

É o caso do trabalho em plataformas petrolíferas ou minas, nas quais exige-se que o trabalhador permaneça durante um período em actividade e o período subsequente de inactividade, ou seja, trabalho em regime de alternância.

A actual Lei do Trabalho não prevê este regime, embora já constitua realidade no Regulamento do Trabalho Mineiro<sup>50</sup>, Regulamento do Trabalho Marítimo<sup>51</sup> e o Decreto-Lei que estabelece o regime jurídico e contratual especial aplicável ao Projecto de Gás Natural Liquefeito nas Áreas 1 e 4 da Bacia do Rovuma<sup>52</sup>.

Propõe-se a adopção deste regime, com referência ao estabelecido em legislação acima referenciada, observando os seguintes princípios:

- permitir maior flexibilidade na implementação de períodos de trabalho com base em distintos regimes de rotação, sem observância de quaisquer dias de descanso obrigatórios, mas seguidos de períodos de descanso compensatórios e adequados, a determinar pela entidade empregadora em conformidade, com as necessidades operacionais de continuidade e observando as melhores práticas internacionais do sector;

---

<sup>50</sup>Decreto nº 13/2015, de 3 de Julho

<sup>51</sup>Decreto nº 50/2014, de 30 de Setembro

<sup>52</sup>Decreto-Lei nº 2/2014, de 2 de Dezembro

- definir quais os períodos máximos: por exemplo 45 dias de trabalho efectivo seguido de um período igual de repouso, mas deixar em aberto a possibilidade de o empregador implementar distintos regimes de rotação, em conformidade com as necessidades operacionais de continuidade e observando as melhores práticas internacionais do sector e contemplar, nomeadamente, as seguintes regras:
- incluir os períodos de férias anuais é imputado aos períodos de repouso se estes tiverem uma duração superior a 15 dias, independentemente de as férias serem ou não absorvidas pelos períodos de repouso, o trabalhador tem sempre direito às gratificações anuais a título de férias ou de subsídio, se houver lugar;
- adoptar a duração do período de trabalho normal de 12 horas diárias que inclui dois períodos de descanso, de 30 minutos cada um, considerado tempo de trabalho, sempre que o trabalhador não possa ausentar-se do local de trabalho; e
- permitir abertura para outros regimes de rotação desde que observem as melhores práticas laborais, usos e costumes internacionais de trabalho.

### **8.8.19. Férias e antiguidade do trabalhador**

#### **8.8.19.1. Contagem das férias**

Necessidade de estabelecimento de um critério de contagem de férias em dias úteis. Esta clarificação é relevante especialmente nas situações em que os trabalhadores requeiram o gozo de férias de forma parcelada, casos em que alguns gestores de recursos humanos fazem a contagem em dias consecutivos, incluindo os finais de semana, ainda que não tenham sido requeridos pelos trabalhadores. Noutros caso, os gestores de recursos humanos procedem a contagem em dias de calendário, o que em caso de parcelamento prejudica o empregador, pois o trabalhador acaba por gozar mais dias úteis de férias do que os que teria direito, caso as gozasse de forma consecutiva.

A legislação laboral de Portugal<sup>53</sup> e Angola<sup>54</sup> prevêem a atribuição de férias com duração mínima de 22 dias úteis, facto que dissipa quaisquer dúvidas em relação à contagem, independentemente da forma do seu gozo.

#### **8.8.19.2. Os efeitos da licença sem remuneração**

Durante o período de licença sem remuneração cessam as obrigações das partes quanto à efectiva prestação de actividade e remuneração, ficando o vínculo laboral temporariamente suspenso.

A licença sem remuneração é concedida a pedido e no interesse do trabalhador, que embora mantenha o direito ao posto de trabalho, não presta actividade efectiva por determinado lapso de tempo.

---

<sup>53</sup>Artigo 238 ibidem

<sup>54</sup>Artigo 137 ibidem

Sugerimos a inclusão de um parágrafo relativo a licença sem remuneração, no sentido de que a mesma suspende os direitos e deveres das partes, excepto o dever de lealdade.

Já o Código de Trabalho Português estabelece como efeito a suspensão do contrato de trabalho, com excepção dos direitos, deveres e garantias que não pressuponham a efectiva prestação de trabalho.<sup>55</sup>

## **8.8.20. Remuneração do trabalho**

### **8.8.20.1. Definição do princípio da igualdade**

Para efeitos de estabelecimento de salário igual por trabalho igual, é necessário enfatizar que este princípio aplica-se à não discriminação em razão do género, no sentido de que homens e mulheres deverão auferir salário igual por trabalho igual, por forma desestimular a discriminação entre homens e mulheres, e assim cumprir com a recomendação da OIT estabelecida na Convenção n° 100 de 1951, sobre igualdade de remuneração.

É igualmente pertinente definir o princípio de igualdade nas relações laborais, ou seja, em que consiste o princípio da igualdade na remuneração, tendo em conta as excepções aplicáveis.

Este princípio deve ser considerado tendo em atenção o tempo de serviço, a qualificação, o desempenho, bem como outros elementos subjectivos, normalmente tidos em conta no momento da negociação do contrato. Este princípio encontra-se estabelecido no Regulamento do Trabalho Mineiro.<sup>56</sup>Sugerimos que a lei se refira à banda salarial e não necessariamente ao mesmo salário, em caso de trabalhadores que ocupem as mesmas posições.

O princípio da igualdade nas relações laborais e na remuneração está previsto no n° 3 do artigo 108 *ex vi al. e*) do artigo 59 ambos da Lei do trabalho.

Portanto, é necessário a clarificação do princípio da igualdade para efeitos laborais/salariais.

A lei angolana estabelece excepções ao princípio de igualdade de remuneração, sendo esta determinada em função das condições de prestação e qualificação, bem como do rendimento do trabalhador.<sup>57</sup>

A nível do direito português, o cálculo da remuneração tem em conta a quantidade, natureza e qualidade do trabalho.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup>Artigo 317 e 295 *ibidem*

<sup>56</sup>Artigo 24, n°2, do Decreto 13/2015, de 3 de Julho, que aprova o Regulamento do Trabalho Mineiro.

<sup>57</sup>Artigo 164 *ibidem*

<sup>58</sup>Artigo 270 *ibidem*

### **8.8.20.2. Clarificação do regime de indemnização dos contratos a prazo certo.**

De acordo com o nº 3 do artigo 109 da Lei do Trabalho, sugerimos que a base de cálculo da compensação em caso de cessação de contrato a prazo certo seja o salário base e o bónus de antiguidade, à semelhança do previsto para os contratos por tempo indeterminado.

Este facto permitiria a clarificação da base de cálculo de indemnização, nos casos de contrato a prazo certo. Portanto, as remunerações que se venceriam até a data da cessação, sendo salário base acrescido apenas do bónus de antiguidade.

A nível da lei angolana, o direito a indemnização e critérios de cálculo são comuns para todos os tipos de contratos de trabalho, tendo como elementos a antiguidade e o salário base auferido pelo trabalhador à data da cessação.<sup>59</sup> Igualmente, o Código do Trabalho Português estabelece, para efeitos de cálculo de indemnização o tempo de serviço, independentemente do tipo de contrato de trabalho.<sup>60</sup>

### **8.8.20.3. Compensação do empregador por rescisão de contrato de trabalho a prazo certo**

A lei do Trabalho impõe ao empregador a obrigação de compensar o trabalhador através do pagamento de uma indemnização correspondente às remunerações que se venceriam entre a data da cessação e a convencionada para o termo do contrato (nº 4, artigo 131). Esta obrigação aplica-se igualmente nos casos de despedimento declaração de ilicitude de despedimento e rescisão por iniciativa do trabalhador com justa causa (artigo 69 e 128).

Ora, o fundamento do legislador para a adopção deste princípio é da salvaguarda das expectativas legítimas do trabalhador, o qual ao celebrar um contrato de trabalho a prazo espera que o mesmo seja executado até à data convencionada para a sua cessação.

Ocorre, porém, que ao empregador não se confere o direito a tal expectativa, onde muitas vezes a cessação do contrato pelo trabalhador causa prejuízos consideráveis para a empresa e frustra as legítimas expectativas do empregador de contar com o referido trabalhador por determinado período para a execução das tarefas para as quais o trabalhador tenha sido contratado, em especial, nos casos em que se mostre difícil identificar técnicos com qualificação necessária.

Propomos, por uma questão de equidade, a adopção do mesmo critério de compensação ao empregador nos casos em que as suas expectativas sejam frustradas pelo facto de determinado trabalhador ter se comprometido com outro empregador na constância do vínculo com este.

---

<sup>59</sup>Artigo 261 ibidem

<sup>60</sup>Artigos 366, 391, 392, 396 ibidem

#### **8.8.20.4. Da questão do limite de 1/3 de desconto na remuneração**

Conforme dispõem o nº 4 do artigo 114 da Lei do Trabalho, em caso algum o valor total dos descontos pode exceder um terço da remuneração do trabalhador. Trata-se do princípio da intangibilidade da remuneração do trabalhador.

Para o efeito, sugerimos que seja clarificado que o desconto de 1/3 é sobre o salário bruto.

Igualmente clarificar que este limite não se aplica às situações de adiantamento de salários e multas em resultado de aplicação de sanções disciplinares. Isto é, as multas resultantes da aplicação de sanções disciplinares não devem estar sujeitas ao limite de 1/3, sob pena de distorcer a finalidade das sanções disciplinares. Igualmente, os adiantamentos, não se tratando de empréstimos mas de pagamento antecipado da remuneração, não deveriam estar sujeitos a qualquer limite uma vez que, a falta de pagamento da remuneração no mês do adiantamento não constitui um desconto.

#### **8.8.20.5. Exceção à regra da garantia salarial e descontos na remuneração, nos casos de cessação do contrato de trabalho**

Sugerimos que nos casos de cessação do contrato de trabalho, as regras estabelecidas no artigo 114 e 120 da Lei do Trabalho, referentes aos descontos na remuneração e a garantia salarial, possam sofrer uma exceção, procedendo-se assim, ao desconto no último pagamento/indenização do trabalhador do valor de dívidas contraídas e assumidas pelo trabalhador ou multas advenientes da aplicação de medidas disciplinares.

### **8.8.21. Cessação e Suspensão do contrato de trabalho**

#### **8.8.21.1. Prazo e o efeito da não comunicação da detenção/prisão do trabalhador**

De acordo com a Lei do Trabalho, a prisão ou detenção do trabalhador suspende a relação laboral, devendo a entidade empregadora, em princípio, reintegrar o trabalhador, logo que cesse o impedimento, salvas as exceções previstas na Lei do Trabalho<sup>61</sup>.

Entretanto, por forma a salvaguardar a posição do empregador, e tratando-se de um impedimento não imputável ao empregador, a falta de comunicação do impedimento ao empregador, não deve prejudicá-lo nas situações em que o mesmo tenha instaurado um processo disciplinar por abandono contra o trabalhador, por desconhecimento do seu paradeiro.

#### **8.8.21.2. Quando é que começa a operar a caducidade do contrato**

O artigo 125 da Lei do Trabalho não prevê o momento a partir do qual a caducidade do contrato de trabalho opera. A lei deve prever quando é que começa a operar a caducidade do contrato de trabalho, isto é no momento da comunicação da incapacidade do trabalhador pela Junta Médica de Saúde, ou com o início do pagamento da pensão pelo INSS ou Seguradora.

---

<sup>61</sup> Artigo 122, ibidem

No entanto, sugerimos que a caducidade opere a partir do momento da declaração da incapacidade pela junta médica de saúde, pois a essa altura o trabalhador certamente já não se encontra em condições de continuar a prestar as suas actividades para a entidade empregadora.

**8.8.21.3. *Em caso de realocação, é necessário rever a remuneração de acordo com a categoria que o trabalhador vier efectivamente a ocupar (excepção ao princípio da irredutibilidade da remuneração)***

Possibilidade de revisão da remuneração, categoria e posição do trabalhador que seja realocado para o aproveitamento da sua capacidade residual, independentemente da causa da incapacidade, considerando que o trabalhador já estará a beneficiar da pensão por invalidez.

**8.8.21.4. *Uniformização do prazo da prescrição para o exercício de direitos após a cessação da relação laboral***

O nº 2 do artigo 127 da Lei do Trabalho prevê que o empregador ou o trabalhador podem impugnar a justa causa para rescisão do contrato de trabalho, dentro do prazo de três meses a contar da data de conhecimento da rescisão.

Portanto, é necessário a clarificação deste prazo de três meses para impugnação da justa causa para a cessação do contrato de trabalho, considerando o prazo da prescrição de direitos emergentes do contrato de trabalho, previsto no artigo 56 da Lei do Trabalho que fixado em seis meses.

**8.8.21.5. *O incumprimento das formalidades para a efectivação da rescisão do contrato de trabalho pelo empregador, com justa causa não deve afastar a justa causa, mas sim resultar em sanção administrativa***

O nº 6 do artigo 127 da Lei do Trabalho prevê que a rescisão do contrato de trabalho, por parte do empregador, deve ser precedida das formalidades de comunicação ao MITESS, sindicato e trabalhador, sob pena de não ser admissível a justa causa.

É nosso entendimento que deverá ser revista a consequência do incumprimento da obrigação da comunicação ao MITESS e sindicato, não podendo ser a inadmissibilidade a prova de justa causa, pois os factos que justificam a cessação da relação laboral prevalecem, independente do cumprimento das formalidades legais.

Neste caso, tratando-se de mera formalidade, o empregador ficaria sujeito a uma multa fixada em 1 salário mínimo aplicável na área de actividade.

#### **8.8.21.6. Necessidade de adopção de regime específico para os casos de rescisão do contrato por manifesta inaptidão do trabalhador**

Definição do regime aplicável à rescisão do contrato de trabalho por manifesta inaptidão do trabalhador, particularmente relativamente aos requisitos, eliminando-se o requisito da submissão prévia à formação profissional ou, alternativamente, que a formação prévia seja aplicável apenas aos casos em que haja alteração da categoria do trabalhador.

É igualmente pertinente a definição do período de adaptação a considerar para efeitos de efectivação desta forma de cessação. Considerando que a baixa performance tem consequências directas na produtividade e produção, sugerimos que o período de adaptação não exceda 30 dias. Por outro lado, urge a clarificação das situações em que se pode recorrer a este regime pois a doutrina refere-se a situações nas quais tenha havido alguma alteração nos meios de produção/ introdução de novas tecnologias. É necessário prever todas as situações pois a prática demonstra várias situações de fraco desempenho em que não há necessariamente alterações nos meios de produção.

A lei portuguesa estabelece um regime jurídico aplicável à cessação de contratos de trabalho por inadaptação superveniente, definindo detalhadamente as situações de inadaptação, requisitos para o despedimento, as comunicações necessárias e os direitos que assistem ao trabalhador.<sup>62</sup>

#### **8.8.21.7. Uniformização do Prazo de aviso prévio para a denúncia do contrato pelos trabalhadores**

A Lei do Trabalho, nos artigos 129 prevê os prazos de denúncia dos contratos de trabalho pelo trabalhador, de acordo com os diferentes tipos de contratos de trabalho, e a antiguidade do trabalhador.

Por uma questão de uniformização e equilíbrio entre as partes, tendo em conta que a cessação do contrato de trabalho implica igualmente prejuízos para o empregador, sugerimos que o prazo de denúncia seja único, independentemente do tipo ou duração do contrato, por forma a permitir que o empregador se prepare para a saída do trabalhador. Assim, sugerimos que após o período probatório este prazo seja estabelecido em 30 dias, à semelhança do período de aviso prévio conferido ao empregador, em caso de rescisão.

#### **8.8.22. Rescisão de contratos de trabalho por iniciativa do empregador com aviso prévio**

##### **8.8.22.1. Definição do papel dos órgãos de mediação e conciliação de conflitos no processo de cessação de contrato de trabalho**

O nº 6 do artigo 130 da Lei do Trabalho prevê que, compete às autoridades judiciais ou os órgãos de mediação e arbitragem declarar o recurso abusivo ou a inexistência das razões determinativas da rescisão do contrato de trabalho fundada em motivos estruturais, tecnológicos ou de mercado.

---

<sup>62</sup>Artigos 373 e seguintes

No entanto, sugerimos a supressão dos órgãos de mediação e conciliação no leque dos órgãos com competência para declarar o uso abusivo ou inexistência de motivos para aplicação deste regime. Estes órgãos não tomam decisões de mérito mas buscam a resolução dos litígios por meio de conciliação das partes.

Assim, a competência do nº 6 do artigo 130 limita-se apenas às autoridades judiciais.

#### **8.8.22.2. Definição da “indenização” e “compensação”**

Por um lado, a indenização é a importância devida na relação de trabalho, quando exista perda ou lesão de um direito. Nos casos de cessão de um contrato de trabalho com justa causa pelo trabalhador ou empregador, em princípio há lugar ao pagamento das respectivas indenizações.

Por outro lado, a compensação é uma forma de extinção de obrigação, adstrita a dívidas de natureza laboral. Aqui, procura-se anular obrigações.

Os termos acima referidos são empregues indistintamente ao longo da Lei do Trabalho (artigos 109, nº 3; nº 3 e 6 do artigo 131), facto que gera incertezas na sua interpretação. Assim, do acima exposto, urge a uniformização da terminologia sobre a indenização (indenização vs compensação).

#### **8.8.22.3. Uso dos termos “despedimento colectivo” versus “rescisão colectiva”**

Nos termos da Lei, o despedimento resulta da cessação do contrato de trabalho em resultado da violação de deveres laborais pelo trabalhador, sendo precedido do competente processo disciplinar. Assim, o processo descrito no artigo 132, o qual é fundamentado por motivos estruturais, tecnológicos ou de mercado não constitui um despedimento, mas sim rescisão do contrato. Portanto, sugerimos a uniformização da terminologia do artigo 132, no sentido de que não se trata de despedimento colectivo, e sim rescisão em massa.

#### **8.8.22.4. Indenização em casos de suspensão do contrato de trabalho por motivos respeitantes ao empregador**

De acordo com o nº 7 do artigo 123 da Lei do Trabalho, urge a revisão do critério da indenização a pagar aos trabalhadores na sequência da cessação dos contratos de trabalho após a suspensão de contratos por motivos respeitantes ao empregador, remetendo-se à fórmula prevista para a rescisão por motivos económicos (artigo 130).

O pagamento de 45 dias de salário por cada ano de serviço não nos parece razoável, considerando que por um lado o empregador claramente envidou todos os esforços para evitar a cessação do contrato, e por outro a cessação é efectivamente motivada por motivos económicos / estruturais, previstos no artigo 130. Pelo que sugerimos a adopção deste critério para o cálculo de indenização em caso de suspensão da relação laboral sob pena de dissuadir os empregadores de recorrerem a este regime.

### **8.8.23. Providência Cautelar de Suspensão do despedimento**

A possibilidade de fazer uso da providência cautelar para suspensão do despedimento consta do nº 4 do artigo 69 da Lei do Trabalho. Sugerimos que esta figura seja suprimida da Lei do Trabalho.

É preciso avaliar sob o ponto de vista prático a necessidade da manutenção desta figura, tendo em conta que muitas vezes se recorre a esta como manobra dilatória para manter o trabalhador em actividades auferindo salários, mesmo antes do Juíz ter tido acesso ao processo principal. Por outro lado, a permanência no local de trabalho de um trabalhador que se encontre numa situação de litígio com a entidade empregadora não nos parece favorável para a manutenção de um bom ambiente de trabalho, e pode permitir que o trabalhador cometa outras infracções disciplinares e consequentemente prejudique as actividades do empregador. O trabalhador, ainda que seja provada a licitude do despedimento, não é obrigado a indemnizar o empregador ou devolver os salários recebidos durante aquele período, o que é de certa forma injusto para o empregador que fica obrigado a pagar remuneração ao trabalhador ainda que este seja culpado da infracção que tenha originado o despedimento.

Acresce o facto de a Lei já proteger o trabalhador contra situações de despedimento ilícito, onde este teria sempre direito a ser reintegrado, e portanto a receber a remuneração vencida nos últimos seis meses, ou indemnizado nos termos do artigo 128 da Lei do Trabalho, ou seja, o efeito jurídico que presumivelmente se pretende assegurar com esta providência cautelar já se encontra salvaguardado no nº 2, artigo 135.

### **8.8.24. Sindicato – Protecção dos titulares dos órgãos sindicais**

#### **8.8.24.1. Proibição do uso da função de sindicalista para violar os seus deveres e aproveitar da norma para refugiar-se da aplicação de sanção**

A Lei do Trabalho prevê a protecção dos titulares dos órgãos sociais das associações sindicais, sendo que os mesmos não podem ser prejudicados por razões atribuíveis ao exercício das suas funções. No entanto, é preciso acrescentar, em forma de contrapeso, que é proibido ao sindicalista fazer o uso dessa qualidade para violar os seus deveres enquanto trabalhador. Nos casos de violação dos seus deveres como trabalhador, o empregador é livre de aplicar a sanção que lhe couber em função da gravidade da infracção.

É necessário estabelecer um contrapeso aos sindicalistas para evitar abusos em função da sua qualidade.

#### **8.8.24.2. Retenção na fonte das contribuições para o Sindicato pela entidade empregadora**

O nº 3 do artigo 144 referente ao sistema de cobrança de quotas, deveria ser removido, pois o empregador não se deve imiscuir na relação dos sindicatos e seus membros.

Os documentos constitutivos dos sindicatos deveriam prever o valor e a forma de canalização das contribuições dos trabalhadores para o sindicato, retirando-se este encargo do empregador.

## 8.8.25. Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos

### 8.8.25.1. Obrigatoriedade da mediação

A norma do artigo 184 da Lei do Trabalho foi declarada materialmente inconstitucional pelo acórdão do Conselho Constitucional nº 3/CC/2011, de 7 de Outubro, publicado no Boletim da República nº 41, 1ª Série, de 18 de Outubro de 2011.

De acordo com o referido acórdão, o artigo 184 da Lei do Trabalho é materialmente inconstitucional porque, sem autorização constitucional expressa, nos termos dos nºs 2 e 3 do artigo 56 da Constituição, limita, nos domínios das relações jurídico-laborais individuais de trabalho, o direito de recorrer aos tribunais, reconhecido aos cidadãos pela norma do artigo 70, conjugada com a primeira parte do nº 1 do artigo 62, ambos da Constituição.

No artigo 189 relativo a arbitragem obrigatória, a arbitragem deve ser *ad hoc*, sendo os árbitros escolhidos pelas partes, vinculados pelo direito moçambicano. Sugerimos a supressão da obrigatoriedade da arbitragem como condição para o recurso aos tribunais ao longo da Lei do Trabalho.

## Greve

### 5.1. Regime Jurídico aplicável à greve

O recurso à greve é um direito consagrado constitucionalmente e permite aos trabalhadores pressionarem os empregadores na resolução de conflitos laborais, em defesa dos seus direitos e interesses. Entretanto, casos existem em que o recurso a greve é ilícito, quer pela preterição dos requisitos legais, quer pela natureza das exigências dos trabalhadores.

Assim, nos casos de impasse, sendo manifestamente injustificável a exigência dos trabalhadores, dever-se-ia permitir que os empregadores recorram ao suspender total ou parcialmente as suas actividades nas situações em que tenham sido esgotados os mecanismos alternativos de resolução de conflitos e uma certidão de impasse tenham sido emitida.

Por outro lado, é importante definir o lock out e as condições em que a suspensão das actividades da empresa não é considerado lock-out.

Durante as negociações os representantes dos trabalhadores não deveriam auferir remuneração porque não se encontram a exercer o seu dever laboral. Estes deveriam ser compensados pelo sindicato, uma vez que estão a actuar em representação dos trabalhadores, e o sindicato tem (ou devia ter) recursos para assegurar estes pagamentos, resultantes das quotas pagas pelos seus associados.

A Lei da África do Sul estabelece a admissibilidade de *lock out* no capítulo referente à greve.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup>Secção 66 ibidem

## **6. Acidentes de trabalho e doenças profissionais**

### **6.1. *Melhorar o conceito de doença profissional***

O artigo 224 da Lei do Trabalho, deverá ser consistente e melhorado aproveitando a redacção da norma do nº 1 do artigo 20 do Decreto 62/2013 por ser mais abrangente em relação ao conceito estabelecido na Lei do Trabalho.

*“Considera-se doença profissional toda a situação clínica que surge localizada ou generalizada no organismo, de natureza química, biológica, física e psíquica que resulte de actividade profissional e directamente relacionada com ela.”*

### **6.2. *Clarificação da extensão das situações de acidentes de trabalho, em especial no que diz respeito à participação em actividades lúdicas organizadas pelas entidades empregadoras***

O artigo 222 da Lei do Trabalho conjugado com o artigo 9 do Decreto 62/2013, prevêem o conceito de acidente de trabalho, no entanto, urge a necessidade de clarificação da extensão das situações consideradas acidentes de trabalho, em especial no que diz respeito à participação em actividades lúdicas organizadas pelas entidades empregadoras.

Para tal, sugerimos a inclusão de uma nova alínea e) sobre outras actividades organizadas pela entidade empregadora.

Estas situações devem ser incluídas no conceito de acidente de trabalho, uma vez que ainda que não haja dever de subordinação nestas situações, o trabalhador está a participar na sua qualidade de trabalhador da entidade empregadora.

## **7. Reforma Obrigatória**

### **7.1. *Excepção da reforma obrigatória para os sócios, administradores, representantes e outras pessoas que ocupem cargos similares***

Propõe-se a revisão do conceito de reforma obrigatória com vista a excluir desta alguns trabalhadores, como os sócios que embora possam reunir os requisitos para beneficiarem da reforma, tenham interesse na actividade da empresa.

O fundamento reside no facto de que para além da sua experiência, os sócios geralmente têm interesse pessoal no desenvolvimento das actividades das empresas por si participadas, e devem poder continuar a prestar a sua actividade nas suas empresas, enquanto tiverem capacidade para o efeito, independentemente de preencherem ou não os requisitos para beneficiarem da pensão por velhice.

## **7.2. Definição do conceito de “jovem recém-formado”**

Para efeitos de qualificação dos trabalhadores como jovens, com vista a beneficiar da excepção da limitação da renovação de contratos de trabalho a prazo, é importante definir a idade máxima do *jovem* para os efeitos deste regime. Sugerimos que sejam 35 anos, em consonância do estabelecido na Resolução nº 16/2013 de 31 de Dezembro, que aprova a Política da Juventude.

Igualmente, é importante definir até quanto tempo após a formação o jovem é considerado *recém-formado*, bem como o nível de formação em causa (básico, médio, superior; técnico ou geral). Propõe-se adopção de um prazo máximo de 12 meses após a formação, período normalmente coincidente com a graduação de estudantes, sendo a formação de nível técnico-médio ou superior.

## **7.3. Contrato de aprendizagem**

Por uma questão de sistematização, o artigo 249 da Lei do Trabalho deve ser transferido para a secção referente aos tipos de contrato (artigo 36 e seguintes da Lei do Trabalho), onde se deverá apresentar os tipos de contratos de trabalho e estabelecer o respectivo regime jurídico.

## **7.4. Avaliação profissional**

O artigo 251 da Lei do Trabalho enquadra-se na secção referente a avaliação profissional de trabalhadores. A Lei é muito restritiva quanto às situações que requerem a realização de avaliação profissional do trabalhador, dentre as quais não se inclui a avaliação contínua como critério de gestão de Recursos Humanos a nível da empresa.

Sugerimos que a estabeleça uma abertura para que os empregadores possam servir-se da avaliação profissional como um instrumento de gestão de Recursos Humanos, em especial para a integração, enquadramento técnico e salarial dos mesmos.

Os critérios de avaliação profissional de trabalhadores devem ser previamente estabelecidos pelo empregador nas suas políticas internas e comunicadas ao trabalhador.

## **7.5. Regime transitório**

Com a revogação da Lei em vigor será necessário clarificar a aplicabilidade do regime de indemnização para os trabalhadores que auferiram até 7 salários mínimos que tenham sido contratados ao abrigo da Lei 8/98, de 20 de Julho.

Considerando que a alínea a) do nº 4 do artigo 270 da Lei do Trabalho estabelece uma norma transitória, na qual, durante os quinze anos de vigência da actual Lei do Trabalho aplica-se o regime de indemnização previsto na Lei 8/98, para os trabalhadores que auferiram remuneração entre os 01 a 07 salários mínimos.

Deve-se proteger os direitos destes trabalhadores, tendo em atenção o período previsto na actual lei do trabalho e o princípio dos direitos adquiridos. A norma caduca em 2022.

## **7.6. Contratação de trabalhadores de nacionalidade estrangeira**

### **7.6.1. Do regime de quotas**

#### **7.6.1.1. Do critério de atribuição de quotas**

Em conformidade com o nº 5 do artigo 31 em conjugação com o nº 1 do artigo 34 da Lei do Trabalho, as quotas para a contratação de trabalhadores estrangeiros são atribuídas consoante o tipo de empresa da seguinte forma:

- a) 5% da totalidade de trabalhadores nas grandes empresas (mais de 100 trabalhadores);
- b) 8% da totalidade de trabalhadores nas médias empresas (11-100 trabalhadores);
- c) 10% da totalidade de trabalhadores nas pequenas empresas (1-10 trabalhadores).

O critério de quotas actualmente estabelecido por Lei não é proporcional ao número de trabalhadores nacionais contratados atendendo que uma pequena empresa pode contratar 1 trabalhador estrangeiro tendo 10 trabalhadores ou mesmo não prefazendo este número.

As médias e grandes empresas, por implicarem um nível de investimento considerável na fase inicial, são as que têm maior necessidade de mão-de-obra especializada, especialmente nesta fase, o que teoricamente justificaria a possibilidade destas contratarem um maior número de trabalhadores de nacionalidade estrangeira.

Ademais, as médias e grandes empresas por serem de maior dimensão também têm necessidades acrescidas de mão-de-obra qualificada estrangeira, e por serem empresas que maior número de empregos nacionais criam, seria pertinente que estas tivessem a possibilidade de contratar mais estrangeiros, uma vez que maior número de moçambicanos estaria exposto à experiência e formação dos trabalhadores estrangeiros. Para o efeito, propõe-se a revogação do nº 5 do artigo 34 da Lei do Trabalho por uma norma que estabeleça uma quota proporcional de acordo com o seguinte critério: por cada 10 trabalhadores nacionais contratados as empresas gozam da quota de 1 trabalhador estrangeiro.

#### **7.6.1.2. Do trabalho de assistência especializada**

Em relação ao regime de quotas, sendo as ONGs abrangidas pela Lei do Trabalho, propõe-se o estabelecimento de um regime especial de quotas, considerando que estas não se enquadram nos conceitos de quota previstos na Lei do Trabalho. É necessária a abertura de um número que permita a definição do regime de quotas aplicável a ONGs, associações e ao sector cooperativo.

Actualmente, as ONGs e demais entidades que prestam trabalho de investigação científica, docência e em outras áreas de assistência técnica especializada não podem contratar trabalhadores estrangeiros no âmbito do regime de quotas por a interpretação das autoridades laborais do artigo 19 do Decreto nº 37/2016, de 31 de Agosto (“D37/2016”), que aprova o Regulamento dos Mecanismos e Procedimentos

para Contratação de Cidadãos de Nacionalidade Estrangeira, ser no sentido de que a contratação de trabalhadores estrangeiros para trabalho nas áreas supra mencionadas deve ser feita mediante o regime de autorização de trabalho.

A interpretação supra advém da Lei do Trabalho que estabelece no nº 4 do artigo 31 o regime de autorização de trabalho como o principal regime na contratação de trabalhadores estrangeiros, e o regime de quotas uma excepção por força do nº 5 do artigo 31. E segundo a interpretação do MITESS, por o nº 3 do artigo 33 remeter para legislação específica os mecanismos e procedimentos de contratação de estrangeiros, o artigo 19 do D37/2016 restringiu a possibilidade de contratação através do regime de comunicação de trabalho, sem prever a excepcionalidade do regime de quotas ou do regime de trabalho de curta duração para as ONGs.

A proibição do uso da quota pelas entidades supra mencionadas contraria os princípios constitucionais de igualdade e do direito ao trabalho, na medida por um lado aquelas entidades, consideradas empregadores para todos os efeitos da Lei do Trabalho, conforme previsto no artigo 2 da referida lei, são discriminadas no que concerne ao direito a beneficiar do regime de quotas. Por outro lado, constitui igualmente discriminação aos trabalhadores estrangeiros daquelas entidades, os quais não gozam dos mesmos direitos que os trabalhadores das demais entidades registadas em Moçambique – artigo 35 e 84 da CRM.

Visto que a proibição do regime de quotas consubstancia-se numa interpretação dos artigos da Lei do Trabalho acima citados, propõe-se a alteração desses artigos, e especialmente do artigo 31, nº 4 *in fine* da Lei do Trabalho. Também propõe-se a definição do termo “empregador” para efeitos de aplicação da Lei do Trabalho como sendo qualquer entidade legal devidamente registada na República de Moçambique. Por forma a reforçar o direito de qualquer tipo de entidade empregadora beneficiar dos regimes previstos é necessário estipular na Lei do Trabalho que todos empregadores, bem como os seus trabalhadores gozam dos mesmos direitos laborais e estão sujeitos aos mesmos regimes de contratação.

## **7.6.2. Da comunicação de trabalho de curta duração**

### **7.6.2.1. Previsão do regime de trabalho de curta duração na Lei do Trabalho para clarificação quanto às finalidades**

Em conformidade com o nº 3 do artigo 5 do D37/16 e nº 6 do Decreto 63/2011, de 7 de Dezembro, o regime de trabalho de curta duração aplica-se apenas a trabalhos de natureza eventual, pontual ou imprevisível não sendo admissível usar este regime enquanto se organiza ou aguarda-se a emissão de um atestado de comunicação de trabalho dentro da quota ou de uma autorização de trabalho em conformidade com a prática actual - nº 2 do artigo 7 do D37/16.

Porque a produtividade da empresa depende da força de trabalho, propõe-se a inserção de uma disposição na Lei do Trabalho que preveja o regime de trabalho de curta duração e as finalidades para as quais pode ser usado, incluindo-se para além dos trabalhos eventuais, pontuais e de imprevisibilidade, os trabalhos imprescindíveis à produtividade ou manutenção das operações correntes

da empresa, possibilitando aos directores ou profissionais especializados executar trabalhos ligados à produtividade e gestão da empresa, enquanto organizam os documentos para a submissão do processo de comunicação ou autorização de trabalho ou aguardam a emissão dos respectivos despachos.

O regime de trabalho curta duração actualmente é só para trabalhos de natureza pontual ou imprevisíveis, não podendo ser usado para trabalhos imprescindíveis à produtividade ou manutenção das operações correntes da empresa, que embora previsíveis, sejam efectivamente de curta duração.

Propõe-se a revisão do nº 3 do artigo 5, retirando-se o termo imprevisíveis, tendo em conta o conceito de curta duração que tem por base a duração do trabalho a desenvolver, sendo necessariamente previsível a duração (curta).

Estender a aplicabilidade do regime de curta duração a trabalhos de montagem e reparação de equipamentos, incluindo a formação de moçambicanos no uso dos referidos equipamento, e estabelecer a possibilidade de alargamento do prazo de 90 dias, nestes casos específicos, dependendo da complexidade para a montagem, reparação ou formação dos trabalhadores para o uso do equipamento.

#### **7.6.2.2. *Dos sócios, gerentes e administradores não residentes***

É entendimento das autoridades laborais que sócios, gerentes e administradores não residentes em Moçambique precisam estar munidos de uma comunicação ou autorização de trabalho pelo facto de visitarem o país para praticarem determinados actos tais como, a assinatura de alguns documentos, participação numa assembleia geral ou uma simples visita às instalações da empresa, mesmo quando se encontrem munidos com uma procuração para os devidos efeitos.

Exigir-se uma comunicação ou autorização de trabalho para as categorias de pessoas acima referidas que não gozam do estatuto de residente não se coaduna com a natureza destes atestados, na medida em que os sócios, gerentes e administradores quando não residem em Moçambique, não são trabalhadores da sociedade moçambicana mas sim da sociedade que é sócia desta, sendo esta uma pessoa distinta juridicamente daquela. Por outro lado, tanto a comunicação como a autorização de trabalho são para a realização do trabalho efectivo, não para atender a visitas pontuais nas instalações da empresa registada em Moçambique por aquelas categorias de pessoas.

Tal exigência cria vários constrangimentos ao investidor, uma vez que a tramitação da comunicação ou autorização de trabalho é morosa e dispendiosa, frustrando as expectativas dos investidores visitarem a empresa em tempo útil, desencorajando o investimento estrangeiro em Moçambique e dificultando os negócios, a produção e o crescimento da economia, em última análise.

Assim, propõe-se a inserção de uma disposição na Lei do Trabalho que defina as categorias de pessoas não residentes em Moçambique que estão isentas de uma comunicação (quer no âmbito da quota, quer no âmbito de trabalho de curta duração) ou autorização de trabalho quando visitam a empresa, para os propósitos acima referidos, bastando para tal que estejam munidos do visto apropriado.

### **7.6.3. Da carteira profissional**

O nº 1 do artigo 22 do D37/2016 estabelece de forma vaga a exigência de carteira profissional limitando-se a referir que “*nos casos em que seja exigível carteira profissional, o contrato de trabalho só é valido mediante a apresentação da mesma*”, sem no entanto referir quais são esses casos.

Tem sido prática corrente, a exigência de carteira profissional para a contratação de trabalhadores estrangeiros para algumas profissões, tais como deã prática de medicina, embora o MITESS, com base no seu poder dicionário, possa requerer carteira profissional para outras áreas.

A redação do artigo supra mencionado cria insegurança jurídica aos empregadores, que podem ser surpreendidos aquando da submissão do processo de comunicação ou autorização de trabalho, com a exigência de uma carteira profissional, que requer um processo prévio, para o qual não estavam informados o que irá acarretar um atraso no processo de contratação.

Propõe-se a inserção de uma norma na Lei do Trabalho que clarifique as áreas/profissões em que a carteira profissional é exigível, e que a mesma remeta às profissões para as quais é exigível uma carteira profissional em Moçambique.

Outra questão que a este respeito levanta-se tem a ver com o momento em que a carteira é exigível pois, algumas ordens profissionais em Moçambique, como é o caso da ordem dos médicos, fazem depender a sua atribuição da prévia autorização para o exercício trabalho em Moçambique, facto que não vai de encontro com a obrigatoriedade de apresentar este documento no acto do pedido de autorização de trabalho.

### **7.6.4. Regime da contratação de profissionais para sectores críticos da economia moçambicana**

O desenvolvimento da economia moçambicana depende da produção, sendo que para além do investimento, é necessário meios de produção, em especial a força de trabalho. Sendo que na força de trabalho, Moçambique carece de quadros com qualificações em certos sectores é importante determinar quais são as deficiências e reconhecer através da Lei do Trabalho, criando-se um novo regime de contratação de profissionais para sectores críticos da economia moçambicana, no qual o procedimento a ser aplicado seria o mesmo do regime de quotas. Isto é, estando preenchida a quota, havendo um cidadão estrangeiro a contratar para qualquer sector considerado crítico à economia, a entidade empregadora poderia contratar usando o procedimento estipulado para o regime de quotas.

Embora a saúde seja considerada uma área básica e crítica porque ainda conta com 1 médico para 22 mil habitantes, por esta área ser uma área ligada directamente à vida humana, não faria parte da lista.

Propõe-se exactamente que a Lei do Trabalho, estabeleça que a lista de profissionais para sectores críticos da economia moçambicana a ser publicada em diploma específico, conferindo desta forma a possibilidade de o Governo alterar a lista das categorias de profissionais dos sectores considerados

críticos em conformidade com o crescimento da economia (ex: casos de técnicos de mineração, técnicos de engenharia industrial, bioquímicos, mecânicos a diesel, etc).

#### **7.6.5. Dos prazos para a emissão**

Um dos constrangimentos que se verifica na contratação de trabalhadores estrangeiros em Moçambique é a morosidade na emissão de comunicações e autorizações de trabalho, sendo que na prática a emissão demora em média: a) 15-20 dias para o atestado de comunicação de trabalho no âmbito da quota, ao invés dos 5 dias úteis previstos no nº 1 do artigo 11 do D37/2016; e b) 40-60 dias para a autorização de trabalho, ao invés dos 15 dias úteis previstos no nº 2 do artigo 17 do D37/2016.

Uma vez que a demora na emissão destes documentos contribui para o incumprimento dos planos de actividades empresariais programadas, prejudicando a economia do país, é necessário prever uma norma que estabeleça que em caso de incumprimento dos prazos estipulados para a emissão do atestado de comunicação de trabalho ou autorização de trabalho considera-se deferimento tácito, uma vez que a conformidade dos requisitos é verificada no momento da submissão do pedido.

A inserção de uma norma material na Lei do Trabalho que defina que os interesses da produção da empresa devem ser considerados, poderá desencadear um deferimento tácito aquando da revisão da lei processual, nomeadamente do D37/16, permitiria às entidades empregadoras a programação das actividades para a produção da empresa.

Ademais, em relação à comunicação de trabalho de curta duração, não obstante a lei determinar que a conformidade da comunicação é verificada e comunicada num prazo de 5 dias úteis, devido à natureza de imprevisibilidade e urgência, a norma que se propõe adicionar poderia desencadear na redução do prazo de emissão ou na remoção da exigência da emissão do atestado, sendo a comunicação *per si* suficiente à luz do princípio da celeridade que impõe que o procedimento administrativo deve ser célere de modo a assegurar a economia.

A demora na resposta das comunicações de trabalho de cidadãos de nacionalidade estrangeira tem, em certas circunstâncias, criado prejuízos para os empregadores que contam com a sua presença em determinado estágio do desenvolvimento de suas actividades.

Estabelecer na LT uma norma de deferimento tácito, que permita que o trabalhador estrangeiro possa iniciar as actividades mediante o respectivo protocolo quando, tendo decorrido o prazo legal para a emissão da comunicação de trabalho, a mesma não tenha sido emitida. O mesmo aplicar-se-ia para as comunicações de trabalho de curta duração.

#### **7.6.6. Do visto de negócios**

Determina onº 1 do artigo 32 da Lei do Trabalho a proibição da contratação de cidadão estrangeiro quando tenha entrado em Moçambique com um visto de negócios.

Na prática, em razão de ser do processo de selecção e recrutamento, o visto de negócios é o “passe temporário” que permite todo este processo até à contratação, sendo que muitas vezes quando o atestado de comunicação de trabalho ou a autorização de trabalho é emitida, o cidadão estrangeiro já se encontra em Moçambique munido de um visto de negócios.

Pelo que, propõe-se a remoção do visto de negócios do nº1 do artigo 32 e a inserção de uma norma que estabeleça o visto de trabalho como o visto adequado para o trabalhador estrangeiro findo o período probatório do contrato de trabalho. A possibilidade de permanência do cidadão estrangeiro com o visto de negócios durante o período probatório iria prevenir que a entidade empregadora incorresse em custos com o visto de trabalho, quando na avaliação da manutenção do contrato de trabalho durante o período probatório, verificasse que o trabalhador estrangeiro não se adaptou ao trabalho.

#### **7.6.7. Da transferência temporária do trabalhador estrangeiro**

O nº 1 do artigo 75 da Lei do Trabalho prevê a possibilidade de o empregador transferir o trabalhador de local de trabalho. Esta transferência representa na maior parte dos casos, uma deslocação do trabalhador estrangeiro da sede da empresa para uma sucursal da mesma instalada numa outra província do país.

Em conformidade com o nº 1 do artigo 75 da LT e nº 4 do artigo 24 do D37/2016, a transferência deve ser comunicada às autoridades laborais. No entanto, na prática, é necessário aguardar pela emissão de um despacho de transferência. Porém, a emissão deste despacho é morosa, o que acarreta atrasos nas actividades que o trabalhador tem de executar, comprometendo a produção da empresa.

Assim, por forma a assegurar que os quadro-chave da empresa possam ser transferidos sem a necessidade de esperar por um atestado da comunicação, propõe-se a inserção de uma excepção à regra do nº 1 do artigo 75 da Lei do Trabalho, estabelecendo que a comunicação de transferência não é necessária para os casos de transferência temporária, quando o contrato de trabalho já preveja a possibilidade de transferência temporária.

#### **7.6.8. Da pluralidade de empregadores**

O artigo 35 da Lei do Trabalho prevê a possibilidade de o trabalhador celebrar um único contrato de trabalho com vários empregadores, desde que entre eles exista uma relação ou que mantenham entre si um estrutura organizativa comum - nº 1 do artigo 35 da Lei do Trabalho.

Não obstante o nº 1 do artigo 2 da Lei do Trabalho referir que esta aplica-se às relações jurídicas de trabalho subordinado estabelecidas entre “trabalhadores nacionais e estrangeiros de todos os ramos de

actividade “, o entendimento das autoridades laborais é de que esta disposição não se aplica a trabalhadores estrangeiros.

A impossibilidade de um trabalhador estrangeiro celebrar um contrato de trabalho com vários empregadores do mesmo grupo não se coaduna com a necessidade da organização dessas empresas, até porque por vezes o sócio administrador de uma sociedade por ele criada quer também exercer funções noutra sociedade onde detém participações sociais, pelo que esta impossibilidade de celebração de um contrato com pluralidade de empregadores consubstancia-se como um desaconselhamento ao investimento e como uma desigualdade no tratamento dado a trabalhadores nacionais, em inobservância do princípio de igualdade previsto no artigo 35 da CRM e no nº 2 do artigo 31 da Lei do Trabalho.

Por isso, é de se propor a inserção no artigo 35 da Lei do Trabalho de uma disposição que estabeleça que a pluralidade de empregadores é permitida para os trabalhadores estrangeiros nos mesmos termos em que é permitida para os trabalhadores nacionais, devendo usar-se do regime de contratação aplicável ao empregador que representa os demais no cumprimento dos deveres emergentes do contrato de trabalho.

#### **7.6.9. Da suspensão do trabalhador ilegal**

Determina a alínea c) do nº 1 do artigo 267 da Lei do Trabalho que, para os casos de inobservância das normas sobre o regime de contratação de mão-de-obra estrangeira, será aplicada a suspensão do trabalhador ilegal e uma multa de valor compreendido entre cinco a dez salários mensais por este auferido.

Contudo, propõe-se uma excepção à suspensão do trabalhador, quando este seja docente, nos termos abaixo apresentados.

Ora, tendo em conta que a deficiência do Estado em satisfazer as necessidades básicas da população nas áreas da saúde, educação, segurança e bem estar, no qual o sector privado é chamado a contribuir, e tendo em atenção os princípios constitucionais que zelam pelos direitos e garantias individuais, mas ao mesmo tempo atendendo que à semelhança da saúde, a educação é uma área crítica para a sociedade, propõe-se a excepção da suspensão somente para os docentes, para assegurar que, no decurso de uma inspecção de trabalho e enquanto se regulariza os processos dos trabalhadores estrangeiros, os docentes estrangeiros abrangidos possam continuar a leccionar por forma a não se pôr em risco o ensino (ano lectivo) com base no interesse superior da criança ou discendo e o seu direito à educação.

#### **7.6.10. Cedência ocasional de trabalhadores Moçambicanos para o estrangeiro (trabalho em multinacionais)**

Na actual dinâmica das empresas multinacionais que operam em Moçambique temos tido situações de trabalhadores moçambicanos que são alocados a empresas do grupo em outros países para a troca de experiência, num processo de formação no local de trabalho. Esta realidade aplica-se igualmente aos

estrangeiros que têm realizado alguns estágios profissionais em Moçambique ao abrigo de programas de formação, sem constituírem, objectivamente, trabalhadores da entidade nacional.

Quanto aos trabalhadores nacionais levanta-se a questão ligada à contagem de antiguidade e tratamento das obrigações com a segurança social para os trabalhadores durante o período que se encontrem afectos a empresas estrangeiras para efeitos de formação ou cedência.

A Lei deve estabelecer um tratamento destas situações por forma a proteger, quer o empregador, quer o trabalhador enquanto não se encontra a laborar efectivamente em Moçambique. Para esta situação, enquanto o trabalhador continuar a ser remunerado pela entidade Moçambicana, esta deverá continuar a ser responsável pelo cumprimento das obrigações laborais daquele em Moçambique.

No que diz respeito aos trabalhadores estrangeiros que venham trabalhar em Moçambique no âmbito de troca de experiências/formação, urge a adopção de um tratamento especial fora do modelo de autorização de trabalho, sugerindo-se que estes estrangeiros que venham trabalhar no país em regime de estágio / intercâmbio para troca de experiência não afectem a quota.

## **8. Recomendações Gerais**

O processo de revisão da Lei do Trabalho deve estar alinhado com os objectivos macroeconómicos de desenvolvimento, tendo ainda em consideração as aspirações dos principais actores da realidade laboral nacional, nomeadamente o Estado, os trabalhadores e os empregadores, sem deixar de fora os aspectos sócio-culturais que caracterizam a sociedade moçambicana, em particular.

É preciso ter em conta as aspirações dos trabalhadores na qualidade de detentores da força de trabalho necessária para a materialização dos projectos concebidos pelos empregadores, aos quais é necessário garantir condições mínimas de trabalho consentâneas com o nível salarial atribuído pelo empregador, sendo, igualmente, responsável por garantir a legalidade laboral.

O papel do Estado, deverá circunscrever-se à procura do equilíbrio na regulamentação da realidade laboral, com foco no incentivo à produtividade, justiça laboral, cultura de trabalho, respeito pelas leis e criação de condições de trabalho dignas em que se respeitem os direitos humanos e de privacidade dos trabalhadores, sem discurar o respeito das obrigações destes face ao empregador.

Das auscultações e estudos realizados em torno da revisão da Lei do Trabalho, identificamos como principais questões a levar a debate as que seguem alistadas abaixo, reconhecendo, no entanto, que a implementação de parte das mesmas poderá observar um processo faseado dadas as consequências na estrutura da Lei do Trabalho:

- 1) **Regulamentação de regimes especiais** – a especificidade de certas actividades requer a urgente regulamentação para que a Lei se coadune com as práticas e especiais características da actividade. Urge, por exemplo, a regulamentação do trabalho rural e do trabalho eventual, sendo pertinente o estabelecimento de um prazo para que o governo aprove a regulamentação pertinente.

- 2) **Protecção da dignidade do trabalhador** - embora seja pertinente a protecção da dignidade do trabalhador, há necessidade de acautelar a disciplina laboral através da utilização dos meios de prova obtidos através de meios de vigilância a distância. De igual modo, é necessário estabelecer uma abertura para que os dados pessoais ligados à gestão de recursos humanos (processamento salarial), sejam transferidos para outras entidades, dentro ou fora de Moçambique.
- 3) **Protecção da maternidade** – tendo em conta as convenções da OIT e a prática adoptada para o funcionalismo público, propõe-se a uniformização das licenças de maternidade e paternidade, com o regime aplicável aos funcionários e agentes do Estado. Igualmente, urge reduzir a diferenciação entre mães e pais trabalhadores, por forma a reduzir a desvantagem das mulheres relativamente aos homens, quanto ao acesso e permanência no local de trabalho.
- 4) **Tipos de contratos de trabalho** – considerando a disposição dispersa das formas de contratos de trabalho, mostra-se pertinente a sistematização num capítulo único, onde se inclua o respectivo regime jurídico, o que permitirá uma análise sistematizada pelos aplicadores da Lei. É igualmente pertinente estabelecer regimes de contratação mais flexíveis, particularmente relativamente ao uso dos contratos a prazo certo.
- 5) **Disciplina laboral** – aspectos ligados à disciplina laboral, que vão desde os prazos de caducidade e prescrição, a pertinência da intervenção dos sindicatos e a utilização de meios de vigilância a distância para a produção de provas deverão merecer especial destaque para garantia da disciplina e respeito da integridade dos bens e instalações e produtividade.
- 6) **Horário de trabalho** – destaca-se a necessidade de flexibilização da prestação de trabalho sob o regime de turnos e realização de trabalho extraordinário, os quais deverão contribuir para o aumento da produtividade do empregador, estabelecendo-se a possibilidade da compensação do trabalho extraordinário por descanso compensatório.
- 7) **Cessação de contratos de trabalho** – levantamos a pertinência da sistematização das formas de cessação de contratos de trabalho num único capítulo, o que possibilitará a sua análise pelos aplicadores da lei.
- 8) **Contratação de trabalhadores de nacionalidade estrangeira** – a flexibilização do processo de contratação de trabalhadores estrangeiros é necessária para a garantir objectividade e certeza por parte dos empregadores quando pretendam recorrer a estrangeiros para a realização de actividades específicas para as quais não existam nacionais qualificados. Igualmente, é necessário que o regime de quotas cumpra o papel para o qual foi concebido, flexibilização da contratação.



**ENERGIA, HIDROCARBONETOS E RECURSOS MINERAIS**

# Parecer do Sector Privado Atinente a Proposta de Revisão da Lei de Minas

## Enquadramento

Pela presente acusamos a recepção do ofício nº181/MIREME/GM/0001/2020 que solicita o parecer do sector privado sobre a Proposta de Revisão da Lei de Minas a qual agradecemos.

A presente proposta de revisão da Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto propõe-se a ajustar matérias como o i) tratamento das sociedades anónimas versus apresentação dos titulares de acções e interesses participativos nas empresas detentoras de títulos mineiros, II) O reforço das competências do Governo para a regulamentação sobre a aquisição de bens e prestação de serviços as empresas mineiras de forma a garantir maior participação de nacionais e o estabelecimento de parcerias com os estrangeiros, iii) Flexibilizar os procedimentos na transmissão indirecta de direitos mineiros de forma a captar mais receitas e evitar a evasão fiscal e fuga ao fisco, iv) inclusão de normas para assegurar a inibição de licenciamento mineiro nas áreas de protecção total e parcial, com vista a assegurar a defesa de interesse publico em áreas de conservação, (v) a necessidade de responder aos titulares mineiros relativamente a solicitação de garantias dos financiadores da actividade mineira nomeadamente através do penhor de direitos mineiros. E por fim, a inclusão de comandos claros sobre a necessidade de colaboração dos titulares mineiros na publicação e fornecimento de informação para assegurar a transparência na gestão da indústria extractiva, no âmbito da Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva.

Em nosso entender, e de modo a melhorar o ambiente de negócios no sector de minas, propomos que as seguintes matérias também mereçam atenção na presente revisão: i) Descentralização das competências de autorização das licenças para as províncias, de modo tornar o processo mais rápido e menos oneroso; ii) Liberalização da comercialização dos minérios dentro do mercado nacional; iii) Remoção da necessidade de criação de áreas designadas, para que uma área possa ser explorada pelos garimpeiros locais e nacionais; iv) Conjugação do sistema de Cadastro de Minas com o de Geografia e Cadastro de modo a reduzir os conflitos de terra devido a sobreposição de títulos; v) Protecção dos garimpeiros locais nacionais que descobrem novas áreas de exploração, garantido que as empresas licenciadas para as tais áreas possam trabalhar com os mesmos na forma de contracto ou fomento e vi) Flexibilização na anulação das licenças que não estão em exploração e atribuição a novos requerentes.

Apreciada a proposta, levamos a vossa consideração o Parecer do Sector Privado, o qual se circunscreve em:

## Análise General

Neste processo de revisão é preciso assegurar-se que haja harmonização com os demais instrumentos normativos sobre as matérias aplicáveis e preconizar-se uma lei que seja flexível e que nos permite mobilizar e atrair investimentos no País.

Por outro lado, é importante que ao procedermos as revisões legislativas com impacto nos negócios tenhamos sempre presente que a Lei não pode vir acrescer mais procedimentos e tornar o processo de investimento nacional mais pesado sobre pena disso trazer reflexos negativos para o país e sobretudo penalizar-nos, ainda mais, nos rankings do doing business.

O Sector Privado reconhece que a legislação deve responsabilizar as empresas e também promover os negócios e o desenvolvimento local. Contudo, preocupa-nos que algumas alterações propostas possam em certa medida, ter um efeito não intencional de desencorajar o investimento e reduzir a competitividade do sector.

Durante a análise da proposta constatamos que existem outras matérias que era importante aproveitar-se esta oportunidade para se proceder a sua revisão, pelo que. Para além de termos apreciado a proposta nos termos em que nos foi enviado, fizemos também uma proposta quer de texto a ser considerado, quer também em relação a matérias constantes da actual lei que julgamos que, pela sua natureza, deviam ser remetidas para outros instrumentos que melhor adequam a matéria.

As matérias sobre a responsabilidade social, zonas de protecção parcial e órgãos do INAMI, são abordadas na especialidade noutros instrumentos como o Acordo Mineiro; Lei de Terras; Lei de Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica e Decreto n° 22/2015 de 17 de Setembro que “Define as atribuições, competências e orgânica do Instituto Nacional de Minas”, nesse sentido, entendemos que a introdução das mesmas matérias na especialidade nesta proposta pode criar alguma ambiguidade na sua interpretação ou ainda induzir a algumas incongruência ou até significar a introdução de critérios adicionais com encargos para o empresário a isso associados.

## Análise específica

Em relação, as Formas de Titularização, propomos a reformulação do Ponto 4) Para todo detentor de um ou mais títulos mineiros, a atribuição de outro título mineiro está sujeita a prova do desempenho deste nos outros títulos mineiros.

**Ponto 5:** Em nosso entender, é mais fácil provar a experiência do que a competência, a última é mais subjectiva do que objectiva, pelo que, propomos a substituição do termo “competência” por “Experiencia”

No que diz respeito ao Contrato Mineiro, propomos a reformulação do **Ponto 2E)** Programa a ser realizado pelo titular mineiro no âmbito da responsabilidade social empresarial.

Propomos a reformulação do **Ponto 2F)** Memorando de entendimento entre o governo, o titular mineiro e a (s) comunidade(s) locais e para cada programa proposto.

**Ponto 3:** Neste ponto faz-se referência ao “pagamento de oferta financeira”, no entanto, não está claro se “oferta financeira” é semelhante ou diferente a “Taxa de Adjudicação ou Bónus de Assinatura”, conforme disposto no Artigo 33 número 2 Lei No. 15/2011 de 10 de Agosto, Lei das PPPs, pelo que, propomos a uniformização dos termos ou a inclusão da definição de “oferta financeira” no glossário.

Propomos a reformulação do **Ponto 4)** Os Contratos Mineiros Visados pelo Tribunal Administrativo são publicados no Boletim da República e nas páginas de internet do governo, no prazo de 30 dias, a partir da data em que o titular mineiro toma conhecimento, salvaguardando a informação comercial estratégica e concorrencial, conforme estabelecido no Artigo 23 da Lei No. 15/2011 de 10 de Agosto, Lei das PPPs.

Em nosso entender, sem o Visto do Tribunal Administrativo os Contratos Mineiros aprovados pelo Governo são inexistentes ou inexecutáveis, pelo que, propomos a reformulação do **Ponto 5)** Sem prejuízo da sua publicação nas páginas de internet do governo, os contratos mineiros uma vez Visados pelo Tribunal Administrativo bem como a sua alteração devem ser remetidos para conhecimento da Assembleia da República.

Em relação aos Princípio de Prioridade, propomos a manutenção do texto original do **Ponto 1**, uma vez que “data” e “hora” não são indicadores de qualidade. E a adição do **Ponto 2)** com a seguinte redacção: “A prioridade em caso de submissão de dois pedidos concorrentes na mesma data e hora será analisada e decidida nos termos a regulamentar”.

Nas Competências do Governo, a redacção actual do **Ponto 8**, sugere que o governo vai regulamentar a aquisição de bens e contratação de serviços, substituindo os departamentos de procurement das empresas, pelo que, propomos a seguinte redacção “Regulamentar sobre as regras de procedimentos para aquisição de bens e contratação de serviços para a indústria mineira”. Com esta redacção pretende-se deixar claro que é apenas para o governo regulamentar as regras básicas, sob pena de haver intervenção excessiva nos actos de procurement do sector privado.

Sobre as Zonas de Protecção Total e Parcial a proposta do **ponto 4)** Nas áreas de protecção parcial, o licenciamento da actividade é permitido a partir de 500 metros do limite máximo da zona de protecção parcial, definido na lei aplicável, entra em contradição com a Lei de Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica, que reconhece o exercício da actividade mineira dentro das áreas de conservação parcial uma vês que as licenças tenham sido emitidas antes de serem declaradas áreas de protecção parcial. As matérias sobre as Zonas de Protecção Total e Parcial são reguladas pelo Artigo 5 da Lei 19/97 de 1 de Outubro, Lei de Terras, que é uma lei especial e que prevalece perante as demais leis, pelo que, propomos que a matéria do **Ponto 4** seja harmonizada com estes instrumentos legais ou se mantenha o texto original.

No que tange ao Desenvolvimento da Actividade Industrial, no Ponto 2: a disposição referente a a retirada de “preço de mercado” desta disposição que se encontra na Lei no. 20/2014 é injusta, anti-competitiva e anti-investimento. Se o interesse do País é comercial então faz sentido que adquira o produto mineiro ao preço de mercado, ou seja, um preço comercial. Ademais, o Estado tem a Empresa Moçambicana de Exploração Mineira, SA (“EMEM”) que tem uma participação em todos Contratos Mineiros e que tem direito a sua quota parte na produção mineira em cada concessão, pelo que, pode requisitar a sua quota parte em espécie. O mesmo pode ser feito com o Imposto de Produção em que o Estado pode requisitar o pagamento do imposto em espécie em vez de ser em dinheiro. Portanto, o Estado tem várias opções antes de se apropriar do produto mineiro da concessionária/investidor. Pelo que propomos a manutenção de “a preço do mercado internacional” ou a reformulação do texto nos seguintes termos: “O Estado pode requisitar a compra do produto mineiro para seu uso na indústria local, sempre que os interesses comerciais do país o exijam, desde que o preço a ser pago pelo Estado seja compatível com o preço de mercado que a empresa poderia obter pelo produto, sem que isso coloque em risco todos os contratos que as empresas tenham firmado anteriormente.”

No que diz respeito Aquisição de Bens e Serviços propomos a manutenção do texto original do Ponto 4, e que a referência a percentagem relativa ao “preço incluindo impostos” seja mantida no Decreto n.o 31/2015, Regulamento da Lei de minas.

Sobre a Força de Trabalho na Actividade Mineira propomos a reformulação do Ponto 1B) garantir o emprego, formação e especialização de moçambicanos nas áreas de actividade de acordo com a legislação moçambicana.

Em relação a Geossítio, Património Geológico e Achados Arqueológicos, Em nosso entender o Ponto 3, destina-se a proteger o Governo de qualquer reivindicação financeira feita pelo titular por encontrar e remover quaisquer geossítios, património geológico e achados arqueológicos da área mineira, no entanto, o custo associado a tal actividade seria ainda, coberto e reportado como parte das operações mineiras, pelo que, sugerimos que o texto seja reformulado de modo a garantir que, o titular mineiro seja de alguma forma compensado pelas despesas incorridas durante as operações para encontrar e remover quaisquer geossítios.

Nas Condições e Prazo de Atribuição, em nosso entender, a proposta do Ponto 4, retira o direito de preferência na aquisição da concessão mineira as empresas que tenham gasto tempo e dinheiro fazendo a prospecção da área, desincentivando as empresas de efectuar prospecções, pelo que, propomos a manutenção do texto original do ponto 4.

Sobre os Estudos Científicos, Propomos a reformulação deste artigo nos seguintes termos: As instituições de ensino ou de investigação científica constituídas ou registadas de acordo com as leis da República de Moçambique podem, com prévia autorização da entidade competente, realizar estudos científicos em área de título mineiro, de acordo com o estabelecido na presente lei e demais legislação aplicável, desde que a investigação científica não impacte na operação mineira e que seja aprovada pela direcção da empresa.

### **Artigo 62 - Transmissão Entre vivos**

**Ponto 3:** Todos os requisitos a serem cumpridos para que ocorra a transmissão entre vivos devem constar desta lei e não do regulamento, pelo que, propomos que o texto seja reformulado retirando a frase “bem como os requisitos estabelecidos nos termos a regulamentar”.

### **Artigo 64 - Revogação de Títulos Mineiros**

**Ponto 1:** Sugerimos a retirada da alínea a) porque entendemos que já esta coberto pela a alínea e) do mesmo ponto.

Não é desejável que um erro administrativo ou um atraso no envio de relatórios permita que o certificado mineiro seja revogado, pelo que, no **Ponto 4**, propomos a introdução da alínea e) Uma vez notificado de incumprimento das obrigações para com o Estado, não regularize ou apresente prova de cumprimento, num prazo máximo de 30 dias.

### **Artigos 69 e 70 - Classificação Ambiental das Actividades Mineiras e Instrumentos de Gestão Ambiental**

Propomos que estes artigos sejam retirados, porque estas matérias já se encontram reguladas pelos Artigos 5 e 7 do Decreto n° 26/2004 de 20 de Agosto, que aprova o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira. Em caso de manutenção destes artigos sugere-se a adição da alínea d) no ponto 1 do artigo 70 com a seguinte redacção “Auditoria Ambiental para Todas as Categorias”.

## **CAPÍTULO III**

### **Artigos 26A-G**

Os aditamentos sobre o INAMI são matérias que tradicionalmente em Moçambique são cobertas por decretos do Conselho de Ministros e não por uma lei, aliás tal como feito pelo Decreto n° 22/2015 de 17 de Setembro que “Define as atribuições, competências e orgânica do Instituto Nacional de Minas”. Ademais é sempre mais vantajoso, em termos de gestão de alterações ou actualização que seja necessária, quando feito por decreto do Conselho de Ministros em vez de uma lei pelas formalidades e requisitos necessários, pelo que, propomos que estas matérias sejam transferidas para o referido decreto.

### **Artigo 37 - Penhor de Direitos**

Propomos a reformulação do **Ponto 1)** Os direitos mineiros só podem ser dados em penhor para efeitos de garantia dos créditos contraídos pelo titular mineiro para financiar as operações mineiras objecto do título mineiro, mediante autorização do Ministro que superintende o sector dos recursos minerais.

Propomos a reformulação do **Ponto 4)** Os direitos mineiros penhorados não podem ser transmitidos pelo respectivo titular, nem por ele novamente onerados, sem a prévia autorização expressa do credor pignoratício.

### **Artigo 53 - Regime jurídico**

Propomos a reformulação do **Ponto 1)** O regime jurídico para a prospecção, pesquisa e avaliação, exploração, tratamento e comercialização estabelecido na presente lei é aplicável aos recursos minerais existentes na zona costeira, águas interiores marítimas, mar territorial, zona contígua, zona económica exclusiva e na plataforma continental, designados, genericamente, por espaço marítimo sob soberania e jurisdição do Estado Moçambicano.

Propomos a reformulação do **Ponto 3A)** Os padrões internacionais para a mineração no mar.

## **Capítulo IX**

### **Artigo 77 - Garantias**

Propomos a reformulação do ponto 2) A expropriação de bens e de direitos de propriedade privada no âmbito de um título mineiro só poderá ter lugar excepcionalmente e com fundamentação, por causa do interesse público e estará sujeita ao pagamento de uma justa indemnização, a ser liquidada na data da expropriação.

### **Artigo 81 - Instrumentos de Gestão Ambiental**

Propomos a introdução no **Ponto 1** da alínea e) Auditoria Ambiental para todas Categorias. E a reformulação do **Ponto 2)** A consulta a comunidade é obrigatória e contínua antes e durante a implementação do respectivo instrumento de gestão ambiental até o encerramento da mina, e segue os preceitos estabelecidos em legislação específica.

### **Artigo 87 - Aquisição, Transporte e Uso de Explosivos**

Propomos que o artigo seja reformulado nos seguintes termos: A aquisição, transporte, manuseamento, armazenamento e uso de produtos explosivos, pólvoras e artificios de iniciação devem ser efectuados por pessoal e entidade devidamente licenciada mediante autorização por Autoridade Nacional competente.

### **Artigo 88 - Material Radioactivo**

Propomos a reformulação do **Ponto 2)** Sem prejuízo do disposto nos números 1 e 2 do artigo 5, a prospecção e pesquisa bem como a exploração mineira, no que diz respeito à exposição de pessoas, bens e meio ambiente a radiações ionizantes, está sujeita à prévia autorização da Autoridade Reguladora da Energia Atómica na República de Moçambique.



Pela Melhoria do Ambiente de Negócios  
[www.cta.org.mz](http://www.cta.org.mz)