



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE LICENCIATURA EM DIREITO

**A VULNERABILIDADE DO TRABALHADOR FACE À OMISSÃO DO DEVER DE
CANALIZAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL AO INSS:
PRINCIPAIS DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CONTEXTO LABORAL**

Autor: Domingos, Juscelino Anderson Arnança

Estudante n.º: 20201546

Supervisor: Me. Abílio Diole

MAPUTO

2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

CURSO DE LICENCIATURA EM DIREITO

A VULNERABILIDADE DO TRABALHADOR FACE À OMISSÃO DO DEVER
DE CANALIZAÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL AO
INSS: ***PRINCIPAIS DESAFIOS E PERSPECTIVAS NO CONTEXTO LABORAL.***

Trabalho de Fim do Curso a ser apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Eduardo
Mondlane, como requisito parcial para a obtenção
do grau de Licenciatura em Direito.

Discente: Domingos, Juscelino Anderson Arnança

Estudante nº: 20201546

Supervisor: Me. Abílio Diole

MAPUTO

2025

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, **Juscelino Anderson Arnança Domingos**, portador do B.I n.º 110104223332P e Estudante n.º 20201546, declaro que este Trabalho de Fim de Curso, com o tema ***a vulnerabilidade do trabalhador face à omissão do dever de canalização de contribuições de segurança social ao INSS: Principais desafios e perspectivas no contexto laboral***, nunca foi apresentado para a obtenção de qualquer grau académico ou num outro âmbito e que ele é original, da minha única e exclusiva autoria, pois constitui o resultado do meu esforço e pesquisa pessoal, e declaro que não contém apropriação indevida, parcial ou total, de obra intelectual de outro autor. Este Trabalho de Fim de Curso é apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane em cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do grau de Licenciado em Direito.

(Juscelino Anderson Arnança Domingos)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, *Inácia João Naiuma*, mulher de força, coragem e amor incondicional. Pelo exemplo de integridade, pela fé nos meus sonhos e pelo apoio incansável em todas as etapas da minha vida. Sem o seu carinho, sacrifício e presença constante, nada disso seria possível.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, por me conceder força, saúde e sabedoria ao longo desta jornada, e por me permitir chegar até aqui com saúde, coragem e fé. Sem Ele, nenhum passo teria sido possível.

À minha querida mãe, pelo amor incondicional, pelos sacrifícios silenciosos e por nunca deixar de acreditar em mim. Mesmo nos momentos difíceis. És a minha base, meu exemplo e minha inspiração diária.

À toda minha família, agradeço pelo apoio constante, pelas palavras de encorajamento, pelas orações e por todo o amor demonstrado ao longo do caminho.

Aos professores da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, pelo conhecimento partilhado, em especial ao Mestre. Abílio Diolé, pela orientação e pela paciência durante o desenvolvimento deste trabalho. Cada ensinamento deixou uma marca no meu percurso académico.

Aos colegas e amigos que, de diferentes formas, contribuíram com palavras de incentivo, partilha de ideias e momentos de companheirismo ao longo desta caminhada.

E, por fim, a todas as pessoas que, directa e indirectamente, fizeram parte desta conquista – o meu muito obrigado.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objectivo analisar a responsabilidade do empregador no contexto da protecção social do trabalhador, com foco na omissão da canalização das contribuições obrigatórias ao sistema de segurança social obrigatória em Moçambique. Esta omissão agrava significativamente a vulnerabilidade do trabalhador por conta de outrem, pois impede o acesso a direitos fundamentais. A pesquisa aborda inicialmente a protecção social, evidenciando a sua importância. Num segundo momento, examina – se a estrutura e o funcionamento do sistema moçambicano de segurança social à luz da Lei de Protecção Social, aprovada pela lei n.º 04/2007, de 7 de Fevereiro, com destaque para os deveres legais do empregador, inscrição, desconto, e a canalização das contribuições, analisando – se os impactos directos da omissão destes deveres sobre os direitos dos trabalhadores. No entanto, apesar da existência de mecanismos legais e institucionais que o INSS dispõe mostram – se ineficazes, e a fragilidade destes instrumentos torna urgente a adopção de medidas mais céleres e eficazes, de modo a garantir que o direito do trabalhador à segurança social como parte da dignidade humana e da justiça social.

Palavras – chaves: segurança social; empregador; trabalhador por conta de outrem; contribuições obrigatórias; responsabilidade legal; omissão; INSS; protecção social.

ABSTRACT

This study aims to critically examine the legal responsibility of the employer within the framework of worker social protection, with particular emphasis on the failure to remit mandatory contributions to the compulsory social security system in Mozambique. Such omission significantly exacerbates the vulnerability of employees, as it restricts access to fundamental rights. The research begins by outlining the concept and relevance of social protection, followed by an analysis of the structure and operational mechanisms of the social security system, as established under the Social Protection Law (Law No. 4/2007, of 7 February). Special attention is given to the employer's legal obligations concerning registration, deduction, and remittance of contributions, as well as the legal implications of non-compliance. The study further explores the direct impacts of these omissions on the rights and welfare of employees. Despite the existence of legal and institutional enforcement mechanisms under the National Institute of Social Security (INSS), these instruments are found to be largely ineffective. The inherent fragility and inefficiency of the current framework underscore the urgent need for the adoption of more timely and effective measures to ensure that workers' rights to social security are upheld as an essential component of human dignity and social justice.

Keywords: social security; employer; employee; mandatory contributions; legal responsibility; omission; SSNI; social protection.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS

Al. – Alínea

Art. – Artigo

Apud. – Citado por

CC – Código Civil

CRM – Constituição da República de Moçambique

CTN – Código Tributário Nacional

DL – Decreto – Lei

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

Ed. – Edição

IGT – Inspeção Geral do Trabalho

INSS – Instituto Nacional de Segurança Social

LPS – Lei de Protecção Social

LT – Lei do Trabalho

NUIT – Número Único de Identificação Tributária ; **N.º** - Número

OIT – Organização Internacional de Trabalho

Pág. - Página

RSSO – Regulamento de Segurança Social Obrigatória

SSO – Segurança Social Obrigatória

SSSO - Sistema de Segurança Social Obrigatória

Ss. – Seguintes

TCO – Trabalhador por conta de outrem

TCP – Trabalhador por conta própria

Vol. - Volume

Sumário

INTRODUÇÃO	1
1. Contextualização	1
1.2. Justificativa do Tema	2
1.3. Problematização	3
1.3.1. Hipóteses.....	3
1.4. Delimitação do tema	4
1.5. Objectivos	4
1.5.1. Objectivo Geral.....	4
1.5.2. Objectivos específicos	4
1.6. Metodologia	5
1.6.1. Técnicas de pesquisa.....	5
1.6.2. Modo de citar	6
1.7. Estrutura do Trabalho	6
CAPÍTULO I – A PROTECÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR	7
1. CONCEITO DE PROTECÇÃO SOCIAL.....	7
1.1. PRINCÍPIOS DA PROTECÇÃO SOCIAL.....	7
1.2.1. Princípio Fundante: O princípio da dignidade da pessoa humana	7
1.2.2. Princípios Estruturantes	8
1.2.2.1. Princípio da universalidade.....	8
1.2.2.2. Princípio da igualdade.....	8
1.2.2.3. Princípio da solidariedade.....	8
1.2.2.4. Princípio da Descentralização.....	9
CAPÍTULO II – O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL MOÇAMBICANO E AS OBRIGAÇÕES DO EMPREGADOR.....	10
2.1. SURGIMENTO E SISTEMAS DA SEGURANÇA SOCIAL	10
2.2. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL MOÇAMBICANO.....	12
2.3. SUJEITOS: EMPREGADOR, TRABALHADOR E INSS.....	14
2.4. OS DEVERES DO EMPREGADOR: INSCRIÇÃO, DESCONTOS E CANALIZAÇÃO	16
CAPÍTULO III – IMPACTOS DA OMISSÃO DO EMPREGADOR NA CANALIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL	18
3.1. CONSEQUÊNCIAS (LEGAIS E CONTRATUAIS) DA OMISSÃO DO DEVER DE CANALIZAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO.	18

3.2. IMPLICAÇÕES DA APROPRIAÇÃO INDEVIDA DAS CONTRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL DESCONTADAS AO TRABALHADOR PELO EMPREGADOR.	19
3.3. IMPACTOS CAUSADOS AO TRABALHADOR: ATRASO OU RECUSA DE BENEFÍCIOS.	21
3.4. A ACTUAÇÃO (OU OMISSÃO) E INÉRCIA DO INSS NA FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CONTENCIOSA.	22
3.5. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO.	23
CAPÍTULO IV – OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE PROTECÇÃO DO TRABALHADOR NO CONTEXTO LABORAL	25
4.1. A Análise crítica do regime jurídico moçambicano em vigor sobre a protecção do trabalhador em caso de omissão do dever de canalização de contribuição pela entidade empregadora.	25
4.2. MECANISMOS E MEDIDAS DE PROTECÇÃO DO TRABALHADOR NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO	27
4.2.1. Procedimento e processos administrativos	27
4.2.2. PROCESSOS CONTENCIOSOS LABORAIS E PENAL	28
4.3. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E INSTITUCIONAIS	29
4.3.1. Aumento das sanções administrativas	29
4.3.2. Possibilidade de criação de fundo garantidor ou incentivos, ou benefícios económicos e fiscais.	30
4.3.3. Propostas de modelo alternativo (em que o trabalhador pode excepcionalmente contribuir como se tratasse de trabalhador por conta própria)	30
4.4. Boas Práticas Internacionais e Experiências Comparadas: <i>Propostas de soluções a luz do direito comparado: Angola, Portugal, Cabo-Verde e Brasil.</i>	31
CONCLUSÃO	33
RECOMENDAÇÕES	34
Referências Bibliográficas	35

INTRODUÇÃO

1. Contextualização

A segurança social constitui um dos pilares de protecção de direitos fundamentais do trabalhador, assumindo um papel central na promoção do bem-estar colectivo, da justiça social e da estabilidade socio-económica, por outro lado, o direito à segurança social como direito fundamental do trabalhador representa uma das principais conquistas dos sistemas jurídicos democráticos modernos.

Em Moçambique, tal direito está consagrado no artigo 95.º da CRM¹, que assegura que a todos os cidadãos o acesso à assistência em situações de incapacidade e na velhice. Esta norma, obriga ao Estado o dever de promover e incentivar a criação de condições necessárias para a efectivação deste direito, mediante a inscrição dos trabalhadores no sistema de segurança social e canalização das contribuições mensais devidas.

Paralelamente, o sistema de segurança social obrigatória, gerido pelo INSS, tem a finalidade de garantir cobertura em circunstâncias que impliquem perda de rendimentos, tais como, a velhice, invalidez, maternidade, paternidade ou morte do trabalhador. Para o pleno funcionamento desse sistema, assente no princípio da contributividade, é essencial a efectiva participação regular dos empregadores no cumprimento das suas obrigações laborais, sobretudo no que concerne à inscrição dos seus trabalhadores, ao desconto das contribuições na remuneração e a sua canalização mensal ao INSS.

No quadro das relações laborais, é o empregador que assume, por imposição legal, a obrigação de descontar o valor da contribuição devida e canalizar para o INSS, tanto na parte relativa à entidade empregadora, como na que respeita ao trabalhador. Contudo, a realidade moçambicana evidencia um cenário de fragilidade no cumprimento dessas responsabilidades patronais. Casos recorrentes de empregadores que, apesar de efectuarem os descontos nos salários dos trabalhadores, não canalizam os valores ao INSS, têm gerado situações de vulnerabilidade e injustiça social.

Nessas circunstâncias, os trabalhadores ficam impossibilitados de aceder aos seus benefícios previdenciários, mesmo tendo sido descontados financeiramente, ainda que de forma indirecta.

¹ Constituição da República de Moçambique de 2004, alterada pela Lei nº 1/2018 de 12 de Junho.

Essa problemática agrava-se especialmente no contexto do TCO (trabalhador por conta de outrem) – diferentemente do trabalhador por conta própria(TCP) ou independente – não detém prerrogativa legal de realizar, por sua conta, o pagamento das contribuições.

Assim, a omissão do empregador no cumprimento deste dever de canalizar as contribuições deduzidas do salário do trabalhador, constitui não apenas uma infracção administrativa grave, mas também uma violação aos direitos fundamentais do trabalhador, comprometendo a sua segurança económica e os benefícios como pensões e subsídios decorrentes de eventualidades.

Adicionalmente, as omissões sistemáticas por parte de diversos empregadores de canalizar as contribuições de seus trabalhadores comprometem a concretização de diversos direitos sociais, uma vez que, parte dos trabalhadores tem tomado conhecimento deste facto no momento em que, se encontra em situação de vulnerabilidade, pese embora tenha plena consciência de que o montante correspondente a contribuição foi-lhe descontado.

Neste sentido, o presente trabalho visa explorar, de forma aprofundada, a problemática da vulnerabilidade do trabalhador frente à esta situação omissa do empregador no âmbito do cumprimento da obrigação legal de canalização de contribuições para à Segurança Social. Pretende-se, além do estudo do regime jurídico do sistema da Segurança Social, reflectir sobre os desafios legais e institucionais existentes que tornam a protecção efectiva dos trabalhadores frágeis, morosos e muitas vezes ineficazes. Assim, pretende-se, igualmente, apresentar propostas de medidas cautelares, preventivas e sancionatórias que possam ser adoptadas para o reforço da responsabilidade do empregador e da maior protecção jurídica e institucional dos trabalhadores afectados por essa omissão.

Trata-se, portanto, de um tema de significativo relevo social, jurídica e institucional, pois propõe não apenas o diagnóstico de um problema estrutural, mas também a construção de soluções que fortaleçam o sistema de segurança social e promovam maior justiça e equidade nas relações de trabalho, socorrendo-se em parte de soluções adoptadas ao nível do direito comparado.

1.2. Justificativa do Tema

A segurança social é um direito fundamental com consagração na CRM, que visa garantir a protecção contra riscos como doença, invalidez, e reforma, e desemprego, tal como o caso de alguns ordenamentos jurídicos.

Em Moçambique, no entanto, a falta de cumprimento do dever de canalização das contribuições de segurança social pelos empregadores, prejudica directa e gravemente os trabalhadores, comprometendo profundamente o exercício de direitos previdenciários e sociais por parte dos trabalhadores, especialmente em casos de doença, invalidez ou reforma, para além da relevância social e jurídica desta questão, se mostra oportuno realizar uma pesquisa minuciosa sobre a eficácia e eficiência dos mecanismos estabelecidos na lei e institucionais existentes de fiscalização, controlo e responsabilização bem como da necessidade de realização de reformas institucionais que garantam maior eficácia na protecção do trabalhador.

1.3. Problematização

A legislação de Moçambique, neste sentido, refere que o empregador deve inscrever, descontar uma percentagem do salário do trabalhador e canalizá-la, por sua vez, com a sua própria taxa da contribuição, ao INSS. No entanto, muitos empregadores não cumprem essa obrigação, descontam a percentagem no salário do trabalhador e não canalizam as contribuições ao sistema, conforme o Director-Geral do INSS, em 2023, quase 92 mil empresas não canalizaram as taxas da remuneração de seus trabalhadores ao INSS².

Diante disso, surge o problema central da nossa investigação, nomeadamente: Como este acto omissivo do empregador no âmbito cumprimento da sua obrigação legal de canalizar contribuições ao sistema de segurança social obrigatória (INSS) agrava a vulnerabilidade do TPO em Moçambique, e adicionalmente, como os mecanismos legais e institucionais existentes são eficazes para proteger atempadamente os seus direitos?

1.3.1. Hipóteses

Como hipóteses da presente investigação, constam as seguintes:

1. A vulnerabilidade jurídica e social do trabalhador é agravada pela ineficácia dos mecanismos legais de responsabilização dos empregadores que omitem o seu dever jurídico de canalização de contribuições sociais ao INSS.
2. Os instrumentos normativos e institucionais existentes actualmente se mostram insuficientes para garantir o direito do trabalhador à protecção social e justa em caso de omissão consciente do empregador.

² <https://opais.co.mz/cerca-de-92-mil-empresas-nao-canalizam-descontos-de-seus-trabalhadores-ao-inss/> ,
acedido no dia 18 de Maio de 2025, pelas 20 horas e 51 minutos.

3. Criação de mecanismos alternativos de contribuição directa e o reforço da fiscalização ao empregador podem mitigar ou reduzir os efeitos da omissão patronal e proteger efectivamente o trabalhador moçambicano.

1.4. Delimitação do tema

Esta pesquisa centra-se no estudo vulnerabilidade jurídica e social do trabalhador em Moçambique, quando o mesmo se vê perante à omissão do dever de canalização de contribuições de segurança social ao INSS por parte do seu empregador, mesmo quando estas tenham sido objecto de retenção na fonte salarial, abordando a responsabilidade do empregador no sistema de segurança social obrigatório em Moçambique, especificamente quanto à falta de canalização das contribuições devidas, e, por outro lado, o papel do INSS face a esse quadro preocupante, no âmbito das relações de natureza laboral, com ênfase na protecção social obrigatória prevista na legislação moçambicana em vigor, olhando para o papel do Estado, os mecanismos legais e institucionais de fiscalização, controlo e responsabilização patronal existentes, bem como as experiências comparadas que possam inspirar soluções normativas e institucionais adaptáveis ao contexto moçambicano.

1.5. Objectivos

1.5.1. Objectivo Geral

- Analisar de forma crítica a vulnerabilidade do trabalhador perante a omissão do empregador do dever de canalização das contribuições de segurança social, avaliando os mecanismos legais e institucionais de protecção do trabalhador existente, propondo perspectivas de soluções adequadas para colmatar os impactos da omissão da canalização das contribuições ao INSS.

1.5.2. Objectivos específicos

- Analisar o quadro jurídico que fundamenta a segurança social obrigatória em Moçambique, e ainda abordar o papel do INSS;
- Identificar as consequências jurídicas e sociais decorrentes da omissão do empregador na inscrição e contribuição ao INSS;
- Avaliar a eficácia e aplicação dos meios de fiscalização, controle e responsabilização actualmente previstos na legislação moçambicana;

- Analisar experiências internacionais de protecção previdenciária frente à omissão do empregador;
- Identificar os efeitos jurídicos da omissão do dever de canalização de contribuições ao INSS perante o trabalhador;
- Avaliar os mecanismos legais de protecção do trabalhador e de responsabilização do empregador;
- Avaliar e discutir a viabilidade legal e prática da realização de contribuição directa pelo trabalhador como solução excepcional;
- Propor o reforço de reformas legislativas e institucionais para garantir o reforço da protecção contínua do trabalhador.

1.6. Metodologia

Segundo MARCONI e LAKATOS (2017, P.96), “*o método é o conjunto das actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros - traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista*”. Por sua vez, o Direito como uma ciência social, emprega métodos específicos para a sua elaboração, dos quais passamos a mencionar aqueles que serão utilizados no presente trabalho: método indutivo, método dedutivo, método hipotético-dedutivo, e método sintético – analítico.

1.6.1. Técnicas de pesquisa

Na realização deste trabalho, predominará o recurso ao **método de investigação indirecta, ou documentação indirecta**, consistindo na análise bibliográfica recorrendo a manuais, monografias e dissertações de mestrado, artigos da internet, publicações avulsas, jornais, relatórios, interpretação da legislação vigente no ordenamento jurídico pátrio, entre outras fontes.

Também, recorreu-se à análise do direito comparado, concretamente, os ordenamentos jurídicos de Cabo-Verde, Angola, Portugal, e Brasil, sobre a matéria para por um lado, perceber de que modo os países com fundamento no sistema jurídico romano-germânico que o nosso se posicionaram em volta da regulamentação jurídica da situação do trabalhador perante caso de não canalização de contribuições de segurança social, e, por outro lado, como a sua experiência

poderá contribuir para a criação e adopção de boas práticas e normas jurídicas adaptáveis à realidade moçambicana.

Quanto à forma de tratamento do problema, será predominantemente feito o recurso à **pesquisa qualitativa**, que permitirá compreender a como o fenómeno da omissão da canalização das contribuições da segurança social é prejudicial para a classe de trabalhadores.

1.6.2. Modo de citar

Na elaboração do presente trabalho de fim de curso, fez-se um prévio estudo das normas da *ABNT* e *Norma portuguesa 405* sobre informação e documentação, tendo adoptado o modo de citação denominado **referência em notas de rodapé**, que consiste em apresentar as citações sob a forma de referência na nota de rodapé da página correspondente, fazendo constar os elementos cruciais para a identificação da obra citada.

1.7. Estrutura do Trabalho

O trabalho estará dividido em 4 capítulos:

O primeiro capítulo, com o título *a Protecção Social do Trabalhador*, irá dedicar-se na necessidade da protecção do trabalhador, analisando, para o efeito, o conceito de protecção social do trabalhador;

No segundo capítulo, aborda-se profundamente o sistema de segurança social moçambicano, desde a sua estrutura, modo de funcionamento, iniciando abordando o surgimento e os sistemas existentes da segurança social, e ademais, identificar-se-ão os intervenientes da segurança social, descrevendo os deveres do empregador no sistema;

O terceiro capítulo, irá dedicar-se na discussão das implicações da omissão do empregador na canalização das contribuições de segurança social para o empregador, e na esfera jurídica do trabalhador, fazendo-se uma abordagem sobre o papel do INSS perante esta situação;

Por fim, **no quarto capítulo**, será feita uma análise crítica do regime jurídico moçambicano sobre a protecção do trabalhador em caso de omissão do dever de canalização de contribuição pela entidade empregadora, abordando, adicionalmente, a eficácia dos mecanismos de protecção disponíveis para a protecção do mesmo, e análise desta matéria no campo de outras ordens jurídicas.

CAPÍTULO I – A PROTECÇÃO SOCIAL DO TRABALHADOR

1. CONCEITO DE PROTECÇÃO SOCIAL

Segundo o glossário da lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro, protecção social é *“um sistema dotado de meios aptos à satisfação de necessidades sociais, obedecendo à repartição dos rendimentos no quadro da solidariedade entre os membros da sociedade.”*

Ilídio das Neves³, ao tratar da protecção social, destaca a importância de compreender a segurança social sob duas perspectivas complementares, a primeira, sob o prisma dos indivíduos enquanto beneficiários da protecção, caracterizando o conceito como um sistema de garantias de direitos sociais; a segunda, na óptica económica, considerando os indivíduos como um sistema de garantias de rendimentos ou transferências económicas. Neste sentido, o autor define o direito à segurança social como um conjunto de prestações sociais destinadas a substituir, diante de determinadas eventualidades, o rendimento perdido. Complementarmente, João Carlos Loureiro⁴, considera essas eventualidades como “riscos sociais”, que podem ser entendidos como situações que incidem sobre a condição económica dos indivíduos, resultando na redução de seus rendimentos ou no acréscimo de encargos financeiros.

1.1. PRINCÍPIOS DA PROTECÇÃO SOCIAL

Nas palavras de Ana Prata⁵, um princípio é *“a orientação que informa o conteúdo de um conjunto de normas jurídicas, que tem de ser tomada em consideração pelo intérprete, mas que pode, em alguns casos, ter aplicação directa”*.

A doutrina, por sua vez, classifica divide os princípios da protecção social em dois grupos: princípio fundante que constitui a base do direito à protecção social, e por outro lado, os princípios estruturantes que funcionam como directrizes do sistema moçambicano de protecção social moçambicano, ou seja, os previstos na LPS.

1.2.1. Princípio Fundante: O princípio da dignidade da pessoa humana

O Direito da segurança social assenta em um princípio fundamental do Estado de Direito Democrático: a dignidade da pessoa humana.

³ Apud. CUMAIO, Inocêncio. *Direito à Protecção Social no Contexto de Pandemia e Calamidades Naturais, “Caso de Moçambique”*. Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2024, Pág. 9

⁴ LOUREIRO, João Carlos. *Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*. Coimbra Editora, 1.ª Ed., 2010, Pág. 60.

⁵ PRATA, Ana, *Dicionário jurídico*. 5ª Edição. Editora Almedina, 2013, Pág. 917.

Neste contexto, o direito à segurança social é concebido como condição essencial para uma existência digna, materializando-se no direito a um mínimo de protecção que assegura a sobrevivência. Tal direito decorre directamente do princípio da dignidade humana, o qual impõe ao Estado a obrigação de garantir a todos um mínimo que lhes possibilite viver com dignidade sendo uma garantia que deriva sobretudo do princípio da dignidade da pessoa humana. Quanto a este princípio, Jorge Novais⁶ destaca que este princípio traduz-se não apenas na proibição de privação desse mínimo, mas também na exigibilidade jurídica de prestações destinadas a assegurar a todos os cidadãos um auxílio material básico que viabilize uma vida digna.

1.2.2. Princípios Estruturantes

1.2.2.1. Princípio da universalidade⁷

Este princípio assegura o direito de todos os indivíduos à protecção contra riscos sociais idênticos e em situações equivalentes.

Ele estabelece que a segurança social é um direito universal, abrangendo não apenas os cidadãos moçambicanos, mas também estrangeiros e apátridas, ainda que possa haver requisitos específicos.

1.2.2.2. Princípio da igualdade⁸

Estabelece que no regime contributivo, todos os trabalhadores devem contribuir mediante uma taxa uniforme e na mesma proporção.

1.2.2.3. Princípio da solidariedade⁹

Este princípio defende o compromisso colectivo de amparar os mais vulneráveis, promovendo a superação de suas limitações, e por outro lado, na redistribuição intergeracional de recursos. Segundo João Carlos Loureiro¹⁰, este princípio é consequência directa da dignidade humana, pois implica responsabilidades recíprocas entre indivíduos e instituições, constituindo um

⁶ NOVAIS, Jorge Reis, *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, 1.ª edição, Coimbra Editora, 2004, pág. 64.

⁷ Vide al. a) do art. 3 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro.

⁸ Vide al. b) do art. 3 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro.

⁹ Vide al. c) do art. 3 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro.

¹⁰ Apud. FERREIRA, Sandra Paixão, *O Direito fundamental à segurança social – princípios gerais e relações com o Direito do trabalho*, Universidade de Algarve, 2015, pág. 34

elemento fundamental da concepção do ser humano, mesmo em um mundo marcado pela pluralidade e fragmentação.

Sobre o princípio, Sandra Paixão¹¹ complementa afirmando que, é a partir desse princípio que se justifica e legitima a obrigação legal imposta tanto às entidades empregadoras quanto aos trabalhadores, enquanto beneficiários, de contribuir financeiramente para a sustentação do sistema de segurança social. Ademais, através da solidariedade se exige das entidades empregadoras o cumprimento rigoroso de suas obrigações na segurança social, repudiando práticas contrárias a lei como a evasão fiscal e manipulação de carreiras contributivas, e essa postura deve reflectir uma ética responsável, inserida em uma democracia fiscal onde o pagamento de tributos transcende a imposição e se converte em um exercício de cidadania fiscal.

1.2.2.4. Princípio da Descentralização¹²

A proteção social é implementada por instituições de direito público, bem como por entidades privadas autorizadas formalmente pelas autoridades competentes.

¹¹ FERREIRA, Sandra Paixão, *O Direito fundamental à segurança social – princípios gerais e relações com o Direito do trabalho*, Universidade de Algarve, 2015, pág.

¹² Vide al. d) do art. 3 da Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro.

CAPÍTULO II – O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL MOÇAMBICANO E AS OBRIGAÇÕES DO EMPREGADOR

2.1. SURGIMENTO E SISTEMAS DA SEGURANÇA SOCIAL

Conforme expõe Ilídio das Neves¹³, a compreensão histórica é essencial para os estudos de qualquer ciência, pois as ideias e posicionamentos doutrinários que fundamentam as medidas legislativas adoptadas em determinado momento decorrem da evolução do pensamento, das acções humanas, das sociedades e dos Estados. Dessa forma, de acordo com esse entendimento, a análise histórica constitui um instrumento indispensável para a compreensão de qualquer disciplina jurídica, pois permite perceber que as normas e posições legislativas vigentes são fruto da evolução das ideias, da acção humana e das dinâmicas sociais e políticas. Neste quadro, a segurança social deve ser compreendida à luz da transformação do papel do Estado ao longo da história.

O Estado de Direito, inicialmente concebido sob a égide do liberalismo clássico, assentava na defesa das liberdades individuais e da igualdade formal, concebendo o homem como sujeito autónomo, titular absoluto de direitos civis e políticos, essencialmente negativos, direitos de defesa. No entanto, ao longo dos séculos XIX e XX, surgem movimentos reivindicativos de carácter social e laboral, que exigem uma igualdade material e a efectivação de DES, reclamando acção positiva do Estado para corrigir desigualdades e garantir condições dignas de vida. Neste novo paradigma, suscitaram os chamados direitos de IIª geração ou welfare rights, que passam a integrar os textos constitucionais e tratados internacionais. Entre esses direitos, destaca-se o direito à segurança social, cuja finalidade consiste em proteger o homem em situações de vulnerabilidade, como a doença, o desemprego, a invalidez ou a velhice.

O termo “direito a segurança social” terá sido utilizado pela primeira vez por Simón Bolívar em 1819, no congresso de Angostura¹⁴, sendo posteriormente adoptado no primeiro congresso do Partido Trabalhista Italiano, em 1894.

¹³ NEVES, Ilídio das, *“Direito da Segurança Social – princípios fundamentais numa análise prospetiva”*, Coimbra Editora, 1996, pág. 147.

¹⁴ Neste congresso, Simón Bolívar frisou que “o sistema de governo mais perfeito é aquele que engendra a maior soma de estabilidade política, a maior soma de segurança social e a maior soma de felicidade possível”.

Por sua vez, protecção social, como um sistema organizado nasce com o sistema alemão, em 1881, instituído pelo Chanceler Otto Von Bismarck. Este propôs ao Parlamento a promulgação e aprovação de três leis que instituíam seguros obrigatórios para os trabalhadores da indústria, contemplando circunstâncias de doença, acidentes de trabalho, invalidez e velhice, com contribuições partilhadas entre o Estado, os empregadores e os trabalhadores. Foi assim instituída a forma de financiamento tripartida, ainda hoje praticada. Este modelo assentava na lógica contributiva e numa cobertura limitada aos trabalhadores formais.

Mais tarde, nos EUA, no ano de 1935, a segurança social é institucionalizada com a promulgação do Social Security Act, no âmbito do New Deal de Franklin D. Roosevelt. Esta legislação introduziu seguros sociais de base laboralista e medidas assistenciais, como o apoio a idosos e desempregados, com o objectivo adicional de estimular o consumo e recuperar a economia numa lógica assistencialista e de recuperação económica. Até então, os planos de seguro social, maioritariamente bismarckianos, restringiam a cobertura aos contribuintes formais, empregadores e empregados, numa lógica de poupança compulsória¹⁵. Rodrigo da Silva Joaquim¹⁶, acrescenta que, apesar deste seguro social ser instituído por uma iniciativa estatal, carecia da dimensão da solidariedade social, visto que não contemplava a participação universal dos indivíduos.

Durante a II Guerra Mundial, em 1942, na Inglaterra, foi constituído o Plano Beveridge¹⁷, que Sofia David¹⁸, caracteriza como a expressão da “*perspectiva universalista*” da segurança social. Este conferiu ao Estado a responsabilidade de gerir e financiar um sistema destinado a proteger contra riscos sociais em situações de necessidade, independentemente do vínculo laboral. O Plano propunha que todos os trabalhadores em idade activa contribuíssem semanalmente ao Estado, constituindo um fundo utilizado para subsidiar pessoas vulneráveis. Tais subsídios seriam direitos dos cidadãos decorrentes das suas contribuições, substituindo assim, as pensões

¹⁵ Apud. JOAQUIM, Rodrigo da Silva, *Segurança Social no contexto Luso-brasileiro*, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, pág. 17.

¹⁶ JOAQUIM, Rodrigo da Silva, *Segurança Social no contexto Luso-brasileiro*, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, pág. 17.

¹⁷ O plano Beveridge foi apresentado ao Parlamento Britânico em Novembro de 1942 pelo Lord William Henry Beveridge.

¹⁸ DAVID, Sofia, *Segurança social versus democracia política, social e participativa*, Julgar – n.º 8 – 2009, pág. 181.

concedidas pela entidade estatal¹⁹. Rodrigo da Silva Joaquim²⁰, complementa que, este sistema garantiria um padrão mínimo de vida, o qual a ninguém seria permitido subsistir abaixo deste padrão. Inspirado no seguro-doença alemão de Bismarck, esse modelo implementou a contribuição obrigatória de todos os trabalhadores, destinada a custear os serviços hospitalares. Assim, originou-se o regime *beveridgeano*, sistema de repartição, no qual a sociedade unida como um só contribui para o sistema, do qual são extraídos benefícios para os que se enquadram nas situações previstas na lei de amparo social.

Nesse sentido, o direito à segurança social consolida-se progressivamente no direito internacional com a sua consagração expressa em diversos instrumentos, tais como, Recomendação n.º 67 da OIT, recomendação n.º 69 da OIT, na DUDH²¹, e também no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais²², e na Convenção n.º 102 da OIT.

2.2. ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL MOÇAMBICANO

O sistema moçambicano de segurança social encontra-se estruturado de forma tripartida, conforme previsto no n.º 1 do art. 5.º da LPS, o qual estatui que o nosso sistema de protecção social estrutura-se em três partes, designadamente: Segurança Social Básica; Segurança Social Obrigatória; Segurança Social Complementar. No entanto, esta estrutura visa assegurar a cobertura das necessidades sociais dos cidadãos, mediante a criação de mecanismos diferenciados de protecção, ajustados à condição socioeconómica dos beneficiários.

Por conseguinte, a Segurança Social Básica²³, administrada pelo Ministério que superintende a área da Acção Social²⁴, caracteriza-se por ser um regime não contributivo, dirige-se aos segmentos sociais mais vulneráveis e excluídos do trabalho formal, que não possuem capacidade contributiva. São destinatários desta protecção, os indivíduos em situação de

¹⁹ JOAQUIM, Rodrigo da Silva, *Segurança Social no contexto Luso-brasileiro*, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, pág. 17.

²⁰ Idem.

²¹ Vide art. 22.º.

²² Vide art. 9.º.

²³ Vide al. a) do n.º 1 do art. 5 da LPS.

²⁴ Vide n.º 1 do art. 39 da mesma lei.

pobreza extrema, destacando – se órfãos, abandonados ou em risco social, idosos em condição de pobreza extrema, pessoas deficientes em situação de pobreza, e os demais previstos na lei²⁵.

O segundo nível corresponde à Segurança Social Obrigatória²⁶, sob gestão do INSS²⁷, é um regime contributivo destinado aos TCO, moçambicanos e estrangeiros residentes em território nacional, e seus dependentes, e até moçambicanos no exterior, como também os TCP, em regime livre ou de avença, como forma de sustentar a inclusão dos informais, e com legislação específica, os funcionários públicos e os trabalhadores do BdM, conforme dispõe o n.º 3 do art. 18.º da LPS. Este sistema baseia-se na lógica da solidariedade intergeracional e no princípio da contributividade, através do qual trabalhadores e empregadores efectuam contribuições periódicas para assegurar protecção em eventos como doença, maternidade, invalidez, velhice e morte, podendo essa cobertura ser alargada mediante determinação do Conselho de Ministros, à medida que as condições socioeconómicas e administrativas o permitam²⁸.

O art. 12.º da referida lei diferencia entre prestações pecuniárias, em dinheiro, e em espécie, mediante bens ou serviços. Conforme imposição do n.º 2 do art. supra, as pecuniárias, são actualizadas regularmente, observando as variações salariais, sem deixar de lado, a capacidade financeira do sistema, além disso, estas prestações, nos termos do n.º 3 do mesmo art. gozam de isenção do IRPS, reflectindo uma clara orientação social.

No entanto, o art. 17.º LPS exige uma articulação entre regimes, designadamente entre os TCO, TCP e os funcionários públicos. Nesta transição, cada regime assume a responsabilidade sobre os direitos adquiridos, conforme regulamento. Esta articulação pretende evitar a fragmentação de direitos e garantir a portabilidade contributiva, assegurando que o trabalhador transite sem perder benefícios já garantidos.

Neste sistema, a contribuição, o n.º 1 do art 20.ºLPS, estabelece a partilhada entre empregadores e trabalhadores, sem que a parte do trabalhador ultrapasse 50% do total da contribuição²⁹. Ademais, o financiamento do sistema é assegurado por diversas receitas

²⁵ Vide art. 7.º e ss, da mesma lei.

²⁶ Constitui objecto do presente trabalho, e é regulada pelo Regulamento de Segurança Social Obrigatória, aprovado pelo Decreto n.º 51/2017, de 9 de Outubro.

²⁷ Vide n.º 2 do art. 39.º da mesma lei.

²⁸ Para os trabalhadores por conta própria, o artigo 22.º da LPS especifica que o regime pode ser estendido a outras eventualidades por diploma próprio.

²⁹ Nos termos do art. 1.º do DL n.º 4/90, de 13 de Abril, a taxa global contributiva para o sistema de Segurança Social Obrigatória é de 7%, na qual, cabe à entidade empregadora o contribuir com 4%, e ao trabalhador, por sua vez, cabe 3% da taxa, como dispõe o art. 2.º do mesmo instrumento legal.

previstas no art. 24.º da LPS, incluindo contribuições, juros de mora, multas, transferências de organismos estrangeiros, doações, e outras, enquanto as despesas, previstas no art. 25.º compreendem prestações, entre outras previstas no referido artigo.

Por último, temos a Segurança Social Complementar³⁰, assegurada por entes de natureza pública ou privada, cuja criação e operação é regulada pelo Conselho de Ministros. Este regime tem carácter facultativo, aplicável a pessoas já inscritas na SSO e é desenvolvida por fundos de pensões ou outros mecanismos homologados, e a inscrição neste regime não dispensa a obrigatoriedade de participação no regime obrigatório, e por sua vez, as fontes de financiamento da Segurança Social Complementar, estão previstas no art. 34.º LPS.

2.3. SUJEITOS: EMPREGADOR, TRABALHADOR E INSS.

2.3.1. EMPREGADOR

O papel do empregador na segurança social obrigatória será aprofundado no próximo ponto, por ora, cabe apenas apresentar o seu conceito para melhor perceber o seu papel, assim, nos termos do glossário da LT, empregador, é *“a pessoa singular ou colectiva, de direito público ou como privado, que no contrato de trabalho ou na relação jurídica de trabalho figura credor da prestação da actividade e devedor do pagamento da remuneração”*, e por outro lado, Menezes Leitão define o empregador como *“a pessoa singular ou colectiva para quem se transmite a disponibilidade, o poder de dispor, da força de trabalho de outrem.”*³¹

2.3.2. TRABALHADOR

Segundo, o glossário da LT, o trabalhador, como sujeito de direitos e deveres, “é qualquer pessoa singular, nacional ou estrangeira, que na relação laboral figura como devedor da prestação da actividade e credor da remuneração”. Constitui beneficiário principal do SSSO, sendo titular dos direitos relativos às prestações pecuniárias e em espécie, concedidas pelo INSS. O art. 14.º LPS determina, com clareza, que todos os TCO e TCP, moçambicanos e estrangeiros residentes no território moçambicano, devem estar obrigatoriamente inscritos no SSSO. Esta inscrição, conforme reforçado pelo n.º 3, do art. 6.º, do RSSO, é de natureza

³⁰ Vide al. c) do art 5, conjugado com os art. 31.º e ss, ambos da lei da protecção social.

³¹ LEITÃO, Menezes Luis Manuel Teles. *Direito das Obrigações*. 9ª edição. Editora Almedina. 2010, Pág. 187.

vitalícia, o que significa que uma vez efectuada, mantém-se válida por toda a vida do trabalhador, independentemente do regime contributivo ao qual este possa vir a estar sujeito.

A responsabilidade pela inscrição é partilhada: cabe às entidades empregadoras a inscrição dos trabalhadores sob sua autoridade e subordinação, conforme o n.º 2 do art. 14.º LPS, ao passo que os TCP devem efectuar per si só a sua inscrição, como estatui o n.º 3 do art. supra. Tal estrutura normativa reforça a ideia de responsabilidade partilhada e impõe ao trabalhador a consciência do seu papel não apenas como beneficiário, mas também como sujeito activo e responsável no cumprimento das suas obrigações perante o sistema, , ainda, nos termos o art. 15.º da LPS que prevê a conservação dos direitos adquiridos e em formação, garante que os trabalhadores não perdem seus direitos, mesmo que mudem de residência para fora do território nacional, salvo estipulação em contrário nas convenções internacionais.

O vínculo do trabalhador ao sistema da segurança social não se resume à inscrição. Há uma obrigação contributiva, de natureza vinculativa, que visa assegurar a sustentabilidade e operacionalidade do sistema. O n.º 3 do art. 20.º da LPS dispõe que o beneficiário do sistema não pode contestar os descontos referentes a segurança social, o que significa que o desconto das contribuições é de carácter imperativo e decorre automaticamente da relação laboral.

O trabalhador, enquanto beneficiário do sistema, está também sujeito a deveres de cooperação e actualização. O n.º 3 do art. 10.º do RSO estatui que incumbe ao trabalhador comunicar alterações nos dados de identificação e informações relativas ao agregado familiar, por sua vez, o incumprimento desta obrigação pode comprometer o acesso adequado e oportuno às prestações, prejudicando o próprio trabalhador.

Reconhecendo a descontinuidade que, por vezes, pode marcar a vida profissional, o art. 53.º do RSO permite que os trabalhadores que cessem o seu contrato de trabalho possam solicitar a manutenção voluntária no sistema, devendo para o efeito, possuir um histórico contributivo de pelo menos doze meses. Esta possibilidade visa garantir a permanência no sistema de protecção social, mesmo em situações de inactividade temporária ou mudança de regime profissional, reforçando a ideia de que a segurança social acompanha o beneficiário durante o seu percurso laboral e pós-laboral.

2.3.3. O INSS

O INSS, entidade gestora da SSO, conforme o n.º 2 do art. 39.º da LPS, foi criado pelo Decreto n.º 17/88 de 27 de Dezembro, por sua vez, é um ente público, dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa, financeira, de património próprio, e está sob tutela do Ministro que superintende a área do Trabalho. Tem como atribuições: contribuir para a definição da política e objectivos da segurança social, particularmente no que concerne as modalidades de resposta às situações de carência, à gestão financeira e à gestão de recursos humanos e materiais, promover a inscrição dos trabalhadores e das entidades empregadoras abrangidos pelo sistema de segurança social e assegurar a existência dos respectivos ficheiros centrais, bem como os titulares de prestações, e as demais previstas no art. 3.º do Decreto n.º 17/88 de 27 de Dezembro. No âmbito da promoção da inscrição dos trabalhadores e das entidades empregadoras, o INSS pode oficiosamente proceder às inscrições dos mesmos, como prevê o n.º 3 do art. 7.º e n.º 6 do art. 9.º, ambos do RSO.

2.4. OS DEVERES DO EMPREGADOR: INSCRIÇÃO, DESCONTOS E CANALIZAÇÃO

Segundo o n.º 1 do art. 6.º, RSO, a inscrição confere à entidade empregadora, a susceptibilidade de contribuinte da segurança social obrigatória. Esta inscrição é obrigatória e única, como refere o n.º 2 do mesmo art., e deve ser efectuada dentro de quinze dias contando desde o começo de actividade ou da aquisição da empresa, conforme o art. 7.º, n.º 1 RSO.

Para formalizar a inscrição, o empregador deve apresentar certos documentos legais e administrativos, entre os quais o alvará de actividade, o modelo fiscal de início de actividade, a documentação de identificação dos responsáveis legais e o NUIT. A eventual falta de um destes documentos obriga à regularização dentro de trinta dias, sem prejuízo de irregularidade contributiva, como o estabelecido no n.º 2, art. 7.º do RSO. Após a inscrição, de acordo com o art. 8.º do RSO, o INSS atribui um número de contribuinte à entidade empregadora, que passa a ser o seu identificador oficial efeitos relativos ao sistema. Esta identificação deve constar em toda a documentação e correspondência, funcionando, de certa forma, como meio de identificação institucional.

O art. 10.º do RSO impõe à entidade empregadora o dever de comunicar ao entidade competente, dentro de de trinta dias a contar da ocorrência, diversos eventos relevantes para a relação jurídica contributiva, designadamente: alterações nos seus dados identificativos, encerramento de actividades, suspensão ou extinção do contrato de trabalho, com respectiva justificação, alterações contratuais significativas, e o não cumprimento desta obrigação gera uma presunção legal da manutenção do vínculo jurídico-laboral, mantendo assim o dever de contribuir até que o empregador apresente prova em contrário, nos termos do n.º 2 do art. 10.º do RSO. Esta regra reforça protecção do trabalhador e evita lacunas contributivas decorrentes de omissões ou comunicações intempestivas por parte do empregador.

Conforme o n.º 2 do art. 14.º da LPS, os empregadores estão legalmente vinculados a proceder a inscrição dos sujeitos ao seu serviço e sob sua autoridade e subordinação. Tal inscrição é realizada por meio do preenchimento de formulário electrónico, conforme exige o n.º 1 do art. 9.º do RSO.

A entidade empregadora deve ainda enviar ao INSS, dentro de trinta dias contando a partir do dia de vinculação, documentos de identificação do trabalhador, designadamente o bilhete de identidade, ou equivalente, e o NUIT, como impõe o n.º 2 do art. 9.º do RSO. Caso o trabalhador já esteja inscrito, deve apenas constar na declaração de remunerações o n.º de inscrição, sem necessidade de novo registo, vide o n.º 5 do art. 9.º do RSO.

Um dos deveres nucleares do empregador é a responsabilidade contributiva, que abrange não apenas a sua própria contribuição, mas também o correspondente a parte do trabalhador, a qual é retirada directamente da remuneração mensal. Tal obrigação está prevista no n.º 2 artigo 20.º da LPS, que incumbe a entidade empregadora a responsabilidade pelo pagamento das contribuições devidas ao INSS, incluindo montante descontado ao trabalhador. Em outras palavras, o empregador actua como intermediário obrigatório entre o beneficiário e o INSS. O desconto operado pelo empregador não representa pagamento voluntário pelo trabalhador, mas sim um mecanismo legal de arrecadação delegada. O empregador actua, portanto, como substituto tributário³², cabendo-lhe não só descontar como também entregar os valores retidos ao INSS.

³² Apud. FERREIRA, Sandra Paixão. *O Direito fundamental à segurança social – princípios gerais e relações com o Direito do trabalho*, Universidade de Algarve, 2015, pág. 99

CAPÍTULO III – IMPACTOS DA OMISSÃO DO EMPREGADOR NA CANALIZAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL

3.1. CONSEQUÊNCIAS (LEGAIS E CONTRATUAIS) DA OMISSÃO DO DEVER DE CANALIZAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO.

O vínculo jurídico laboral entre empregador e trabalhador é sustentado por princípios de legalidade, boa-fé e respeito mútuo. Dentro deste quadro jurídico, a obrigação do empregador de canalizar regularmente as receitas de SSO constitui um dever legal essencial, destinado a garantir a protecção social dos trabalhadores, assegurando-lhes direitos previstos pelo regime da Segurança Social obrigatória, sob gestão do INSS. A omissão dessa obrigação por parte do empregador, não constitui apenas um incumprimento administrativo, mas tem implicações legais e contratuais relevantes, que podem comprometer gravemente a execução do contrato de trabalho e, sobretudo, violar de forma grave os direitos e valores fundamentais dos trabalhadores.

Na Lei do Trabalho³³, o seu art. 138.º, estabelece os fundamentos da rescisão do contrato de trabalho por justa causa, destacando no n.º 1, que essa ocorre quando se verificam “*os factos ou circunstâncias graves que impossibilitem, moral ou materialmente, a subsistência da relação contratual estabelecida*”, e por sua vez, aplica-se tanto à entidade empregadora como ao trabalhador. Em seu n.º 5, al. b), o mesmo artigo considera justa causa, por parte do trabalhador, “*a ocorrência de comportamento do empregador que viole culposamente os direitos e garantias legais e convencionais do trabalhador*”, no entanto, a omissão do empregador na canalização das contribuições de segurança social insere-se nesse quadro legal, pois impede o trabalhador de aceder aos benefícios sociais estabelecidos no sistema de segurança social obrigatória, comprometendo direitos constitucionalmente assegurados, como o direito à protecção social, previsto no art. 95.º da CRM³⁴, juntamente com a LPS, e o RSSO. Do ponto de vista legal, tal omissão pode, legitimamente, fundamentar um pedido de rescisão unilateral do contrato por parte do trabalhador, com fundamento em justa causa, e ainda, o n.º 9 do art. 138.º reforça essa compreensão, ao estabelecer que, quando um dos contraentes pode rescindir o contrato por uma situação imputável a outra parte, assim, o trabalhador, assim,

³³ Lei n.º 13/2023 de 25 de Agosto. que revoga a Lei n.º 23/2007, de 1 de Agosto.

³⁴ Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho. (*Constituição da República de Moçambique atualizada*), publicado no BR n.º 115, I Série, 02º Supl. de 12 de Junho de 2018, pág. 782-(3) a 782-(41).

diante da omissão reiterada do empregador, vê-se forçado a rescindir o contrato, seja por perda da confiança, insegurança jurídica ou privação dos benefícios de segurança social, esta rescisão será considerada como feita com justa causa, acarretando para o empregador as consequências legais correspondentes. No plano contratual, a omissão na canalização das contribuições constitui quebra das obrigações contratuais, uma vez que o pagamento da segurança social é geralmente previsto no contrato ou está implícito como obrigação decorrente da lei. O não cumprimento reiterado desse dever pode ser interpretado como má-fé contratual, além de comprometer o equilíbrio e a confiança indispensáveis à manutenção da relação de trabalho. Adicionalmente, pode gerar direito à ressarcimento por prejuízos patrimoniais e morais³⁵, sobretudo quando esta omissão causar prejuízos concretos ao trabalhador, como a impossibilidade de aceder a serviços de saúde ou subsídios.

3.2. IMPLICAÇÕES DA APROPRIAÇÃO INDEVIDA DAS CONTRIBUIÇÕES DE SEGURANÇA SOCIAL DESCONTADAS AO TRABALHADOR PELO EMPREGADOR.

O sistema moçambicano de Segurança Social obrigatória, concebido para ser um meio de protecção dos trabalhadores contra riscos sociais, depende do cumprimento rigoroso das obrigações contributivas por parte das entidades empregadoras. Uma dessas obrigações fundamentais é a de reter e canalizar correctamente as contribuições descontadas nos salários dos trabalhadores para o INSS. No entanto, quando o empregador desconta a contribuição e não a canaliza ao INSS, incorre em uma conduta gravíssima, qualificada pelo ordenamento jurídico moçambicano como crime de abuso de confiança³⁶.

A LPS esclarece no seu art. 52.º, n.º 3, que “*a retenção pelas entidades empregadoras das contribuições deduzidas nas remunerações dos seus trabalhadores é punida como crime de abuso de confiança*”. Este dispositivo legal deixa claro que, uma vez feita a dedução da contribuição no salário do trabalhador, o valor retido não pertence mais ao empregador, devendo ser entregue ao INSS. A apropriação desse montante configura, portanto, uma quebra de dever fiduciário, que ultrapassa o âmbito contratual e se insere no direito penal. Esse entendimento é reforçado pelo art. 90.º do RSSO, o qual igualmente classifica a prática como

³⁵ Nos termos da Responsabilidade Civil, prevista nos art. 483.º e ss do CC

³⁶ Crime previsto no art. 296 do Código Penal, aprovado pela Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro.

crime, remetendo expressamente para código penal, no entanto, por sua vez, o art. 296.º do CP Moçambicano³⁷, por sua vez, define o crime de abuso de confiança como “o acto de alguém que, tendo recebido legitimamente um bem por meio de um título não translativo da propriedade, dele se apropria ilegítimamente, sendo punido com as mesmas penas do crime de furto.”

No contexto laboral, as contribuições descontadas são bens pertencentes ao trabalhador, mas que, por imposição legal, são confiadas ao empregador com a obrigação exclusiva de canalização ao INSS. Ao se apropriar dessas quantias, o empregador incorre directamente num crime, com todas as consequências que dela advêm.

No entanto, no ordenamento jurídico de Portugal, esta prática constitui um crime especial, tipificado no art. 107.º do Regime Geral das Infracções Tributárias³⁸, como crime de abuso de confiança contra a segurança social, e a jurisprudência portuguesa, relativamente a este crime, estabelece que: “*De facto, as entidades patronais estão obrigadas a entregar às instituições da Segurança Social as folhas de remunerações pagas, no mês anterior, aos seus trabalhadores, assim como os gerentes. Esta incriminação, que consubstancia um meio de tutela do bem jurídico património da Segurança Social, ou seja, a tutela do respectivo erário, assente na satisfação dos créditos contributivos de que a segurança social é titular, destinando-se à prossecução dos seus fins específicos, funda-se na necessidade de proteger a confiança da segurança social e dos próprios trabalhadores, em face de quem tem o empregador a obrigação de deduzir e entregar a prestação. Constituem, assim, elementos objectivos do tipo legal em causa: a não entrega às instituições da segurança social das contribuições devidas pelos trabalhadores e membros dos órgãos sociais e terem as mesmas sido deduzidas às remunerações dos trabalhadores ou gerentes pelas entidades empregadoras.*”³⁹

³⁷ Aprovado pela Lei n.º 24/2019, de 24 de Dezembro, que revoga o art. 2º do DL n.º 182/74, de 2 de Maio e o Código Penal aprovado pela Lei n.º 35/2014, de 31 de Dezembro.

³⁸ Aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 05 de Junho.

³⁹ Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, processo n.º 1192/16.2T9STR.E2.

3.3. IMPACTOS CAUSADOS AO TRABALHADOR: ATRASO OU RECUSA DE BENEFÍCIOS.

O sistema moçambicano de segurança social tem por finalidade assegurar a protecção do trabalhador contra eventualidades, como doença, invalidez, maternidade, velhice e morte. No entanto, a efectivação desses direitos está directamente condicionada à regular situação contributiva do empregador junto ao INSS. Quando o empregador, mesmo tendo descontado as contribuições do salário do trabalhador, não procede à sua devida canalização, o trabalhador é directamente prejudicado.

O n.º 1 do art. 57.º do RSSO, estatui que, a existência de dívidas por parte da entidade empregadora determina a suspensão das prestações a que os trabalhadores tem direito, até que a situação contributiva seja regularizada, no entanto, de acordo com esta norma havendo dívida contributiva do empregador, mesmo que o trabalhador tenha tido os descontos feitos no seu salário, o INSS poderá recusar ou adiar a concessão de benefícios, excepto os subsídios estabelecidos na mesma norma, que podem ser concedidos independentemente da situação contributiva, desde que os requisitos legais estejam cumpridos, visando proteger as famílias do trabalhador em caso de falecimento, não prejudicando os dependentes por uma omissão que não lhes é imputável. No entanto, no caso dos demais benefícios, o trabalhador fica totalmente exposto aos efeitos da irregularidade contributiva, mesmo que não tenha culpa directa na situação.

Por sua vez, essa suspensão não depende da culpa do trabalhador, mas sim da situação administrativa da entidade empregadora, o que acentua o carácter injusto e desproporcional da consequência sofrida pelo trabalhador, que contribuiu com parte do seu salário para efeitos de protecção social e, ainda assim, não tem acesso imediato aos seus direitos, podendo ficar sem qualquer tipo de protecção social num momento de grande necessidade, como numa doença prolongada, gravidez ou acidente de trabalho. Em consequência, o trabalhador encontra-se duplamente vulnerável: por um lado, privado da prestação social a que teria direito; por outro, sem mecanismos eficazes para forçar o empregador ou o INSS a regularizar a situação com a urgência que o seu estado de necessidade exige. E adicionalmente, quando o trabalhador não reúne as condições de atribuição dos subsídios a que tem direito, o mesmo não tem direito as prestações a que teria direito.

Cabe salientar que o ônus da prova e da regularidade contributiva costuma recair sobre o trabalhador, mesmo quando este não tem qualquer controle sobre a obrigação legal de canalização das contribuições, o que representa um desafio jurídico e institucional que precisa ser superado com urgência no sistema moçambicano de segurança social obrigatória.

3.4. A ACTUAÇÃO (OU OMISSÃO) E INÉRCIA DO INSS NA FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E CONTENCIOSA.

O INSS, enquanto entidade gestora do sistema, desempenha um papel central na garantia da protecção dos trabalhadores, sobretudo através da fiscalização do cumprimento das obrigações contributivas das entidades empregadoras. No entanto, a sua actuação, por vezes marcada por omissão ou inércia, compromete a eficácia do sistema e expõe o trabalhador à desprotecção.

Conforme dispõe o art. 51.º da LPS, a fiscalização e o controle da adesão dos empregadores relativamente aos deveres contributivos, sendo da responsabilidade dos auditores do INSS quanto aos inspectores do IGT, os quais, após devida identificação, possuem prerrogativas legais para acesso aos locais de trabalho, verificação da documentação e levantamento de autos de notícia com força probatória, visando garantir uma acção preventiva e repressiva eficaz contra incumprimentos, como a omissão de inscrição de trabalhadores, a não declaração de remunerações e a não canalização das contribuições devidas. No entanto, na prática, a actuação do INSS e da Inspeção-Geral do Trabalho (IGT)⁴⁰ nem sempre é célere, frequente ou eficaz.

Por conseguinte, em caso de falta de pagamento, o art. 45.º da LPS prevê a emissão de um título executivo com força de decisão judicial, possibilitando a cobrança coerciva, no entanto, a demora na emissão desses títulos, a ausência de processos contenciosos oportunos e a fraca coordenação com os tribunais competentes dificultam a efectividade do instrumento. Além disso, o art. 46 prevê o direito de reter os créditos que a entidade empregadora devedora do sistema detenha sobre terceiros, o que poderia reforçar a cobrança, mas raramente é aplicado na prática de forma eficaz.

⁴⁰ A IGT é uma instituição pública, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa, e é tutelada pelo Ministro que superintende a área de trabalho.

Paralelamente, o Regulamento Interno da IGT⁴¹, estabelece funções claras e precisas quanto ao papel da inspecção no domínio de segurança social. O art. 6.º, n.º 4, do referido regulamento, atribui à IGT o papel de verificar o cumprimento das obrigações legais dos contribuintes, instaurar processos de execução de dívidas e apoiar juridicamente a cobrança de valores devidos à segurança social, no entanto, essas funções são operacionalizadas através do Departamento de Auditoria e Contencioso da Segurança Social⁴², unidade especializada da IGT, encarregue de promover acções fiscalizadoras, assessorar em contenciosos e sensibilizar os empregadores para a importância do cumprimento voluntário das suas obrigações.

Portanto, a existência dessas estruturas demonstra que o ordenamento jurídico moçambicano prevê mecanismos claros e robustos para garantir a fiscalização e responsabilização dos infractores. Todavia, a realidade revela deficiências, que comprometem o cumprimento dessas atribuições.

Essa inércia do INSS e da IGT representa uma violação aos direitos dos trabalhadores, pois a fiscalização deficiente contribui para a perpetuação da violação das normas contributivas. Ainda que o sistema disponha de instrumentos legais para a responsabilização das entidades empregadoras, a sua aplicação tardia ou ineficaz reduz significativamente a protecção esperada pelo trabalhador. Assim, para garantir uma verdadeira protecção social e efectividade do sistema contributivo, é essencial que o INSS e a IGT reformem sua actuação institucional, promovendo uma fiscalização sistemática, célere e orientada para a prevenção do incumprimento.

3.5. RESPONSABILIDADE EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO

O Estado moçambicano tem o dever constitucional e legalmente garantir a protecção dos direitos fundamentais dos cidadãos, inclusive no âmbito do domínio da segurança social obrigatória, por meio do INSS. Quando ocorrem omissões ou falhas na fiscalização, regulação ou gestão do sistema de segurança social que resultem em prejuízos directos ao trabalhador, especialmente nos casos em que o empregador retém contribuições e não as canaliza, abre-se espaço para a responsabilidade civil extracontratual do Estado. A CRM, no art. 58.º, reconhece

⁴¹ Aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 89/2016, de 7 de Dezembro.

⁴² Vide art. 23 do Regulamento interno da IGT.

expressamente o direito à reparação dos danos sofridos por violação de direitos fundamentais, bem como, responsabiliza ao Estado pelos prejuízos decorrentes de actos ilegais dos funcionários e agentes públicos, no exercício das suas funções.

No caso da SSO, é função do Estado, por meio do INSS e da IGT, zelar que os empregadores observem rigorosamente os seus deveres legais de contribuição, assim, quando o INSS e a IGT falham em fiscalizar de forma eficaz as empresas que retêm contribuições e não as canalizam, agir com prontidão após denúncias ou indícios de irregularidades, e demais situações, pode ser responsabilizado por omissão se dessa falha resultar um dano concreto ao trabalhador. Esse entendimento é reforçado pelo art. 119.º da LEPAC⁴³, que trata da legitimidade para propor acções contra o Estado, portanto, o trabalhador que tenha sofrido danos materiais ou morais por não ter acesso a um benefício da segurança social, em virtude da inércia ou omissão do Estado em fiscalizar o empregador, tem legitimidade para demandar judicialmente o Estado e exigir indemnização pelos prejuízos sofridos. Além disso, o Estado, depois de indemnizar o lesado, poderá exercer o direito de regresso contra o funcionário ou agente público que, dolosamente ou mediante negligência grave, tiver contribuído para o dano. Entretanto, no contexto da segurança social, o Estado não pode se eximir da sua responsabilidade quando a sua inércia, negligência ou falha de actuação contribui para a violação dos direitos sociais dos trabalhadores.

⁴³ Lei n.º 7/2014, de 28 de Fevereiro, que regula os procedimentos atinentes ao processo administrativo contencioso.

CAPÍTULO IV – OS DESAFIOS E PERSPECTIVAS DE PROTECÇÃO DO TRABALHADOR NO CONTEXTO LABORAL

4.1. A Análise crítica do regime jurídico moçambicano em vigor sobre a protecção do trabalhador em caso de omissão do dever de canalização de contribuição pela entidade empregadora.

No âmbito do sistema moçambicano de SSO, consagrado na CRM, no seu artigo 95.º, é regulado pela lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro e o Decreto n.º 51/2017, de 9 de Outubro, formam a base legal da segurança social obrigatória dos trabalhadores moçambicanos. Contudo, apesar do quadro normativo existente revelar-se satisfatoriamente estruturado, com mecanismos de fiscalização, cobrança coerciva, aplicação de sanções e acordos administrativos, no entanto, verificam – se obstáculos práticos e lacunas significativas na sua eficácia, particularmente no que diz respeito à segurança efectiva dos beneficiários em caso de omissão da entidade empregadora no cumprimento do dever de canalizar as contribuições de segurança social ao INSS, uma vez que, o sistema é predominantemente centrado na relação entre o INSS e o empregador, deixando o trabalhador à margem de informações cruciais e sem instrumentos directos de reparação.

O trabalhador, uma vez formalmente contratado e inscrito no INSS, legitimamente presume que o seu empregador cumpre as obrigações legais, salvo prova em contrário. A suspensão das prestações por situação contributiva irregular, decorrente do n.º 1 do art. 57.º do RSSO decorrente exclusivamente da omissão patronal afronta o princípio da boa-fé objectiva do beneficiário. por sua vez, esta norma também resulta numa inversão da lógica do SSSO, pois impõe ao trabalhador consequência da suspensão de direitos quando este é, na verdade, a vítima da infracção, em vez de proteger o trabalhador da omissão do empregador, o sistema reforça a vulnerabilidade do mesmo e transfere para ele o risco jurídico e social do incumprimento patronal.

O art. 57.º do RSSO admite duas excepções, relativamente a subsídio de funeral e subsídio por morte, cujo pagamento é garantido mesmo em situação de dívida contributiva. Embora positiva, essa excepção é limitada e insuficiente, pois diz respeito a prestações *post-mortem*, ou seja, não beneficiam o trabalhador em vida, mas sim os seus dependentes, na prática, isso significa que trabalhadores em situações de incapacidade podem ver-se desprovidos de qualquer amparo social, mesmo tendo contribuído formalmente, apenas porque o empregador não canalizou os valores retidos. Este paradoxo jurídico, em que o trabalhador cumpre a sua

parte, através do desconto na remuneração, e mesmo assim vê seus direitos negados, revela uma incoerência normativa grave, que viola os princípios da boa-fé, da justiça material, e da dignidade da pessoa humana.

Do ponto de vista constitucional, essa sanção imposta ao trabalhador não se coaduna com a função proctetiva inscrita no art. 95.º da CRM, que garante a proteção social como um direito fundamental, entretanto, se o empregador é inteiramente responsável e o trabalhador não pode recusar o desconto, então é inadmissível que o sistema prejudique o trabalhador em razão de uma obrigação que ele não controla e não pode fiscalizar directamente.

Embora o artigo 94.º do RSSO preveja multas administrativas ao empregador, os valores arrecadados não revertem directamente a favor do trabalhador prejudicado. A norma possui natureza meramente punitiva e serve como receita do Sistema de Segurança Social Obrigatório⁴⁴, sem criar um direito subjectivo do trabalhador à compensação por danos sofridos em razão da omissão contributiva, daí que, a protecção do trabalhador exige mais do que normas sancionatórias, pois, requer um sistema que o reconheça como titular de direitos e não como refém da conduta do empregador, só assim a segurança social será verdadeiramente direito humano, não sendo, um privilégio condicionado ao cumprimento alheio.

No entanto, nosso actual SSSO apresenta lacunas quanto a processo célere e eficaz para assegurar a reposição imediata do direito do trabalhador à prestação social, mesmo nos casos em que a retenção sem canalização é evidente, ou seja, não há mecanismos de reparação directa ao trabalhador prejudicado, contudo, essa lacuna compromete o objectivo do sistema e exige reformas legislativas e administrativas urgentes, que coloquem o trabalhador no centro da protecção jurídica.

Para além disso, uma das grandes falhas do regime jurídico reside na inexistência de um mecanismo legal que obrigue o INSS a informar o trabalhador sobre a sua situação contributiva, sobretudo quando há omissão do empregador, na medida em que, muitos trabalhadores apenas tomam conhecimento da falta de canalização das contribuições quando necessitam aceder a uma prestação, momento em que já estão prejudicados.

⁴⁴ Vide a al. c), do n.º 1, do art. 24.º da Lei n.º 4/2007, de 07 de Fevereiro.

4.2. MECANISMOS E MEDIDAS DE PROTECÇÃO DO TRABALHADOR NO ÂMBITO DA FISCALIZAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

4.2.1. Procedimento e processos administrativos

O sistema moçambicano de Segurança Social Obrigatória, sob gestão do INSS, em face da frequente omissão ou atraso na canalização das contribuições, o legislador dotou o INSS de instrumentos jurídicos e administrativos, como a cobrança coerciva, exercida pelo Serviço de Execução da Dívida, órgão competente pela instauração e condução do processo de cobrança coerciva de contribuições não canalizadas, sem necessidade de prévia sentença judicial.

Segundo o art. 89.º do RSSO, a instauração do processo executivo está condicionada à verificação do tempo de mora de quinze dias, no qual, este montante em dívida será automaticamente acrescido do juro de mora à taxa de dois porcentos(2%) por cada mês ou fracção em dívida, contado a partir da notificação formal ao devedor. Durante esse prazo, o contribuinte pode voluntariamente regularizar sua situação, evitando a instauração da execução. Se a dívida não for liquidada nesse período, é emitida uma certidão de dívida, que adquire natureza de título executivo extrajudicial, bastando, para fins de execução, a sua remessa ao Serviço de Execução da Dívida, no entanto, o contribuinte em dívida, no âmbito deste processo, tem direito de oposição à execução, desde que esta se fundamente na inexistência ou inexactidão da dívida. Entretanto, esta norma impõe uma cláusula penal de 5% sobre o valor da dívida para cada mês de suspensão indevida, caso se prove a existência da dívida, além do pagamento de custas e encargos.

Para além disso, o art. 99.º do RSSO estabelece a possibilidade de celebração de acordos de amortização da dívida contributiva, desde que verificados dois requisitos cumulativos: inexistência de processos em juízo envolvendo a mesma dívida e que essa dívida não resulte de crime de abusodeconfiança nos termos do CP. Este acordo, permite que o contribuinte em dívida, especialmente em situação financeira adversa, possa regularizar voluntariamente a dívida em parcelas, mantendo-se adimplente quanto às contribuições correntes. O contribuinte, durante a vigência do acordo, compromete-se a cumprir integral e pontualmente as parcelas acordadas e canalizar regularmente as contribuições mensais correntes. Porém, o incumprimento por mais de 60 dias acarreta a revogação automática do acordo e o retorno da dívida à cobrança coerciva.

4.2.2. PROCESSOS CONTENCIOSOS LABORAIS E PENAL

O processo contencioso laboral, especialmente no que diz respeito às infracções às normas laborais e de segurança social, é o meio jurídico de excelência que garante a responsabilização das entidades infractoras e assegura a devida protecção ao trabalhador. A Lei n.º 4/2021, de 5 de Maio⁴⁵, estatui os fundamentos juntamente com as competências dos tribunais de trabalho, conferindo-lhes um papel decisivo na correcção das ilegalidades no âmbito laboral.

O art. 5.º da Lei n.º 4/2021 atribui aos tribunais de trabalho uma função jurisdicional ampla, com objectivos claros como assegurar a legalidade, a observância estrita pelas leis e a protecção dos direitos dos cidadãos, em especial no que tange aos vínculos jurídico-laborais. O legislador remete a estes tribunais o papel de dirimir as controvérsias que suscitam no âmbito da execução do contrato, incluindo acidentes de trabalho e doenças profissionais, nos termos do n.º 2 do art. 5.º, bem como infracções às normas laborais e de segurança social, conforme estatui o n.º 3 do mesmo art.

Neste sentido, o tribunal laboral não apenas actua como instância de julgamento de conflitos entre trabalhador e empregador, mas também como garante da ordem jurídica e do cumprimento das obrigações contributivas para com o SSSO, protegendo os direitos dos beneficiários, e outro lado, assegurando a responsabilização das entidades empregadoras que violam as normas de SSO.

Segundo o art.º 13 da mesma lei, os tribunais de trabalho tem competência para apreciar em segunda instância as decisões do INSS e IGT, nomeadamente no domínio das infracções laborais e da segurança social, podendo apreciar as sanções administrativas aplicadas pela IGT e INSS, julgar as infracções relativas à omissão da canalização de contribuições ao INSS, no entanto, a razão de ser do processo contencioso laboral, no contexto da fiscalização e responsabilização, é a protecção do trabalhador enquanto parte mais frágil da relação de trabalho. A possibilidade de recurso aos tribunais de trabalho para corrigir decisões administrativas ou reclamar contra a omissão do empregador na realização das contribuições obrigatórias ao sistema de segurança social representa uma garantia mínima de justiça social.

⁴⁵ Esta lei altera e republica a lei n.º 10/2018, de 30 de Agosto, que estabelece o Regime Jurídico da Organização, Funcionamento e Competências dos Tribunais de Trabalho.

Relativamente ao âmbito processual penal, para reforçar o cumprimento dessas obrigações e combater condutas que ferem gravemente os beneficiários, o sistema prevê instrumentos penais como mecanismos de protecção, responsabilizando criminalmente os empregadores que pratiquem actos dolosos de omissão, retenção indevida ou desobediência às autoridades competentes, por sua vez, o n.º 3 do art. 52.º da LPS, considera como crime de abuso de confiança a prática pela entidade empregadora de reter as contribuições deduzidas dos salários dos trabalhadores sem as canalizar ao INSS, assim, esta norma penal possui função eminentemente proctetiva, visando impedir que os empregadores, de forma deliberada, se apropriem de valores que pertencem ao SSSO, prejudicando directamente os beneficiários, e, além da retenção indevida, o ordenamento jurídico penaliza também a ocultação ou recusa de entrega de documentos que comprovem a regular contribuição ou o enquadramento no SSSO⁴⁶. Trata – se de uma norma penal de suporte à actividade de fiscalização, conferindo respaldo jurídico às acções de inspecção promovidas pelo INSS ou pela IGT. O objectivo é garantir que as entidades empregadoras não dificultem ou obstruam os mecanismos de verificação legal, sem prejuízo de responsabilização criminal.

Baseando-se no art. 96.º do RSSO, o Ministério Público e o INSS possuem legitimidade para promoção da responsabilização penal das entidades empregadoras e seus responsáveis legais, por actos ou omissões que constituam infracções criminais. Este dispositivo reafirma o carácter público dos interesses protegidos, e confere ao INSS um papel activo no processo penal, inclusive com possibilidade de constituir-se assistente no processo penal e de deduzir na respectiva acção penal e o pedido de indemnização devido aos danos causados..

4.3. PROPOSTAS DE ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E INSTITUCIONAIS

4.3.1. Aumento das sanções administrativas

Propõe-se a criação de escalões de sanção administrativa, com base nos seguintes critérios: duração da omissão (pontual, persistente ou reiterada), intenção do infractor, número de trabalhadores afectados, capacidade económica da empresa, e o histórico de conformidade contributiva. Além disso, as multas podem ser agravadas em caso de reincidência. Introdução

⁴⁶ Vide o art. 92.º do RSSO, conjugado com o n.º do art. 52.º da LPS.

de sanções acessórias, como, inibição temporária do exercício de actividade económica, proibição de contratar com o Estado ou de aceder a concursos públicos.

4.3.2. Possibilidade de criação de fundo garantidor⁴⁷ ou incentivos, ou benefícios económicos e fiscais.

A protecção do trabalhador deve ser garantida mesmo quando o empregador falta, razão pela qual se propõe a criação de um fundo garantidor, em carácter subsidiário e temporário, financiado por multas aplicadas às entidades empregadoras incumpridoras, uma fracção das contribuições regulares. Este fundo, por sua vez, seria usado para garantir benefícios mínimos a trabalhadores prejudicados pela omissão do empregador, especialmente nos casos de maternidade, acidentes de trabalho, e invalidez.

Além disso, propõe – se, conceder benefícios fiscais⁴⁸ ou isenções a empresas que comprovem regularidade contributiva contínua, como por exemplo, a redução parcial da taxa de IRPC, e também, estabelecer programas de incentivo à regularização voluntária, com redução de juros e multas.

4.3.3. Propostas de modelo alternativo (em que o trabalhador pode excepcionalmente contribuir como se tratasse de trabalhador por conta própria)

O actual quadro legal não prevê um mecanismo correctivo ou alternativo para proteger os trabalhadores prejudicados por omissões imputáveis às entidades empregadoras. Dado que o TCO não tem meios directos para canalizar suas contribuições que já foram descontadas, encontra-se em situação de desprotecção e sem acesso a benefícios, daí que, criar um modelo excepcional e alternativo, que permita que o TCO possa proceder directamente o pagamento das suas contribuições ao sistema, nos mesmos moldes previstos para trabalhadores por conta

⁴⁷ Em Portugal existe o Fundo de Garantia Salarial, criado pelo DL n.º 219/99, de 15 de Junho, que visa assegurar o pagamento o qual garante aos trabalhadores o pagamento de créditos emergentes do contrato de trabalho ou da sua violação ou cessação, em caso de incumprimento pela entidade empregadora por motivo de insolvência ou de situação económica difícil.

⁴⁸ Segundo o n.º 1 do art. 2 do Código dos Benefícios Fiscais, aprovado pela Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, consideram-se benefícios fiscais, as medidas que impliquem a isenção ou redução do montante a pagar dos impostos em vigor, com o fim de favorecer as actividades de interesse público, bem como incentivar o desenvolvimento económico do país.

própria, desde que, haja existência de uma relação laboral comprovada com contrato escrito, provas de desconto da contribuição na remuneração do trabalhador, e inércia ou recusa da entidade empregadora em regularizar a situação junto do INSS.

Por sua vez, os valores pagos pelo trabalhador poderão ser objecto de direito de regresso contra a entidade empregadora, judicial ou administrativamente, no entanto, a eventual regularização posterior pelo empregador implicará devolução ao beneficiário dos montantes por este antecipadamente pagos, mediante compensação ou restituição.

O n.º 2 do art. 20.º da LPS estabelece que a entidade empregadora é responsável pela canalização das contribuições, o que não é revogado pela proposta, mas complementado com uma medida de carácter subsidiário e proctetivo. Já, por outro lado, o artigo 23.º da LPS, que permite ao trabalhador por conta própria contribuir directamente, serviria como modelo jurídico aplicável por analogia, respeitando os princípios de igualdade material e equidade, para permitir a aplicação excepcional desse regime ao trabalhador por conta de outrem prejudicado pela omissão patronal.

4.4. Boas Práticas Internacionais e Experiências Comparadas: *Propostas de soluções a luz do direito comparado: Angola, Portugal, Cabo-Verde e Brasil.*

A análise de experiências internacionais oferece subsídios relevantes para o aperfeiçoamento do regime jurídico moçambicano de protecção ao trabalhador, especialmente diante da omissão do empregador na canalização das contribuições à segurança social.

A ordem jurídica de Cabo – Verde, na lei n.º 131/V/2001 de 22 de Janeiro de 2001, lei de bases do sistema de protecção social, no n.º 3 do art. 29.º, estabelece que “*o direito às prestações não fica prejudicado quando a falta de pagamento ou declaração das contribuições não for imputável aos trabalhadores*”, no entanto, segundo este artigo, mesmo que as contribuições não tenham sido pagas ou declaradas ao sistema pela entidade empregadora, o trabalhador não deve ser penalizado, ou seja, não perde o direito às prestações da segurança social se a responsabilidade não for dele. Este artigo protege o trabalhador contra abusos ou negligência do empregador, reforçando a ideia de que a má conduta de terceiros não deve impedir o acesso à protecção social do beneficiário.

Em Portugal, o art. 202.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social⁴⁹, prevê a transmissão de dívida e sub-rogação, o qual, possibilita que terceiros, mediante autorização da Segurança Social, procedam o pagamento da dívida contributiva em lugar da entidade empregadora incumpridora, conferindo – lhe todos os meios necessários para a recuperação do seu crédito junto do empregador. Por sua vez, este artigo representa uma importante ferramenta jurídica para assegurar a efectividade dos direitos contributivos do trabalhador, ao viabilizar a actuação de terceiros no pagamento da dívida e a consequente responsabilização do empregador, mitigando os efeitos negativos da inadimplência contributiva.

Além disso, o referido instrumento legal supra, no seu art. 214.º, admite que, a Segurança Social possa tornar pública listas de entidades empregadoras que tenham dívidas contributivas em atraso, assegurando a transparência do Sistema, pois vai permitir que os trabalhadores verifiquem se a sua entidade empregadora está em incumprimento, além de, incentivar o empregador a regularizar a situação para evitar danos reputacionais.

Por conseguinte, Angola através do Decreto – Presidencial n.º 301/20, de 23 de Novembro, introduziu a actividade de mediação de Segurança Social. Segundo o art 2.º do referido instrumento, esta actividade tem como finalidade sensibilizar e apoiar contribuintes e segurados, ajudar no processo de inscrição, cumprimento declarativo e contributivo, no entanto, este instrumento jurídico, pode ajudar nos casos de falta de informação ou desconhecimento do trabalhador sobre a sua situação contributiva.

Por último, no Brasil, nos termos do art. 135.º do Código de Tributário Nacional⁵⁰, é atribuída uma responsabilidade pessoal, no qual os administradores, como sócios, directores e gerentes, da pessoa colectiva de direito privado, podem ser responsabilizados pessoalmente pela falta de canalização de contribuições de segurança social, quando agem com excesso de poderes, infracção à lei, e infracção ao contrato social ou estatuto da empresa. Assim, neste sentido, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, defendem que, *“a responsabilização pessoal do administrador prevista no art. 135.º do CTN visa coibir condutas fraudulentas que afectam*

⁴⁹ Aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro.

⁵⁰ Aprovado pela lei n.º 5.172, de 25 de Outubro de 1966.

directamente os direitos dos trabalhadores à segurança social, funcionando como mecanismo indirecto de protecção social”⁵¹.

CONCLUSÃO

A pesquisa teve como objectivo analisar o funcionamento do sistema de segurança social e a sua estrutura, com ênfase na vulnerabilidade do trabalhador diante do não cumprimento voluntário, por parte do empregador, da obrigação legal de canalizar as contribuições ao INSS, mesmo após o desconto na remuneração do trabalhador.

O **capítulo I** fez uma breve contextualização da protecção social, abordando o seu conceito legal e os seus respectivos princípios. Por conseguinte, no **capítulo II**, examinou – se a estrutura e o funcionamento do sistema de segurança social moçambicano, expondo os deveres do empregador, nomeadamente, inscrição, desconto, e canalização das contribuições, no entanto, ficou evidente que, embora a LPS e o RSSO esclareçam com clareza tais obrigações, a sua efectividade depende de uma actuação robusta do INSS e da consciência legal dos empregadores, e por outro lado, ficou patente que, o sistema de segurança social obrigatória se baseia no modelo contributivo obrigatório.

No **terceiro capítulo**, investigaram-se os impactos concretos da omissão do empregador, que por sua vez, revelou que essa omissão pode gerar consequências catastróficas ao trabalhador, que se vê privado do acesso a benefícios sociais, além disso, ficou demonstrado que a omissão do empregador configura, crime de abuso de confiança, nos termos do código penal vigente.

O **quarto e último capítulo** trouxe uma análise crítica do regime jurídico vigente e apresentou soluções práticas e jurídicas. Foram identificadas falhas no actual modelo de fiscalização e na responsabilização dos infractores. E ademais, a análise do direito comparado mostrou – se fundamental para evidenciar que o problema do incumprimento de canalização das contribuições não é exclusivo de Moçambique, mas que há soluções implementadas em outros ordenamentos jurídicos. Dessa forma, conclui – se que a protecção social do trabalhador, para além de um imperativo constitucional e legal, é uma exigência moral e ética, no qual, o empregador, ao assumir o risco da actividade económica, deve também assumir a responsabilidade social dela decorrente. O Estado, por sua vez, deve exercer seu papel

⁵¹ ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. *Manual de Direito Tributário*. 8ª edição, revista e actualizada. São Paulo: Método, 2009. Pág. 306

fiscalizador, garantindo que os direitos fundamentais dos trabalhadores não sejam lesados por práticas ilícitas e por lacunas do sistema.

Por fim, a protecção social efectiva do trabalhador depende de um conjunto de factores, tais como, legislação eficaz, instituições activas e transparentes, e consciência colectiva. Sem esses factores, o trabalhador continuará vulnerável, e o sistema de segurança social obrigatório será fragilizado.

RECOMENDAÇÕES

1. Rever a legislação referente a segurança social obrigatória, prevendo mecanismos claros e automáticos de compensação ao trabalhador que, tendo sofrido desconto, vê negado o acesso às prestações sociais por culpa do empregador;
2. Implementar mecanismos automáticos de fiscalização, com integração entre o INSS e outras entidades para cruzamento de dados em tempo real;
3. Introduzir uma responsabilização eficiente do empregador, agravando as sanções administrativas e penais aplicáveis à omissão contributiva;
4. Promover campanhas educativas nacionais, informando os trabalhadores sobre seus direitos e como verificar se as contribuições estão sendo efectivamente canalizadas;
5. Implementar dispositivos legais que permitam, em situações excepcionais, que o TCO possa contribuir directamente para o INSS.

Referências Bibliográficas

Doutrina:

- ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. *Manual de Direito Tributário*. 8ª edição, revista e actualizada. São Paulo: Método, 2009;
- CANOTILHO, J. J. Gomes e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, 1.º volume, 4.ª edição revista, Coimbra Editora, Coimbra, 2007;
- CISTAC, Gilles. *Curso de metodologia jurídica*, Livraria Universitária, Universidade Eduardo Mondlane;
- _____. *Como elaborar uma tese em ciências jurídicas*, Escolar Editora;
- DE ANDRADE, José Carlos Viera. *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4ª edição, Almedina, 2009;
- DE CASTRO, Carlos Alberto Pereira & LAZARRI, João Baptista. *Manual de Direito Previdenciário*, 21ª edição, Forense Editora, Rio de Janeiro, 2018;
- DE BARROS, Mário Silveiro. *Direito da Segurança Social*, Almedina, Coimbra, 2024;
- DO AMARAL, Diogo Freitas. *Curso de Direito Administrativo vol. II*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2011;
- LAKATOS, Eva Mari & MARCONI, Mariana de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*, 8ª edição. Editora Atlas S.A. São Paulo, 2017;
- LEITÃO, Manuel Teles Menezes. *Direito do trabalho*. 2ª edição, Coimbra, Almedina, 2010;
- LEITÃO MENEZES. Luis Manuel Teles. *Direito das Obrigações*. 9ª edição. Editora Almedina. 2010;

- LEITÃO, Luís Manuel Teles de Menezes. *O Regime dos trabalhadores por conta de outrem no Código dos Regimes Contributivos da Segurança Social*, tomo IV, ANO II, Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal, 2009;
- LOUREIRO, João Carlos. *Adeus ao Estado social? A segurança social entre o crocodilo da economia e a medusa da ideologia dos “direitos adquiridos”*, Coimbra Editora, 1.ª Ed., 2010
- MACIE, Albano. *Lições de Direito administrativo Moçambicano*, Vol. III, Editora Escolar, Maputo, 2015;
- MARTINEZ, Pedro Romano. *Direito do trabalho*. 7ª edição. Coimbra, Almedina, 2015;
- MARTINS, Alcides. *Manual de Direito da Segurança Social*, Almedina, Coimbra, 2024;
- NABAIS, José Casalta. *Direito Fiscal*, 7.ª edição, Almedina, 2013;
- NEVES, Ilídio das. *Direito da Segurança Social, Princípios Fundamentais numa Análise Prospectiva*, Coimbra Editora, 1996;
- NOVAIS, Jorge Reis. *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*, 1.ª edição, Coimbra Editora, 2004;
- PRATA, Ana. *Dicionário jurídico*. 5ª Edição. Editora Almedina, 2013;
- RAMALHO, Maria do Rosário Palma. *Da Autonomia Dogmática do Direito do Trabalho*, Coleção Teses, Almedina, 2001;
- VASQUES, Sérgio. *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2011;
- WATY, Teodoro Andrade. *Direito Tributário*, W&W Editora, Maputo, 2013;

Legislação:

Nacional

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE, assinada em 16 de Novembro de 2004, publicado no BR3 n.º 051, I Série, de 22 de Dezembro de 2004, pág. 543 a 573.
- Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho, (*Constituição da República de Moçambique atualizada*), publicado no BR n.º 115, I Série, 02º Supl. de 12 de Junho de 2018, pág. 782-(3) a 782-(41).
- Lei n.º 11/2023 de 23 de Agosto (*Altera o número 3, do artigo 311 da Constituição da República de 2004, alterada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho*), publicado no BR n.º 163, I Série, de 23 de Agosto de 2023, pág. 1929 a 1961.
- Lei n.º 13/2023 de 25 de Agosto que aprova a Lei de trabalho, BR, I Série, n.º 165, 25 de Agosto de 2023, e revoga a Lei 13/2023.
- Lei n.º 4/2007 de 7 de Setembro aprova a Lei de Protecção Social, BR, I série, Nº 6, 7 de Fevereiro de 2007.
- Decreto-Lei n.º 51/2017 de 9 de Outubro aprova o regime de Segurança Social Obrigatória, BR, I Série, Nº 157, 9 de Outubro de 2017, e revoga o Decreto 53/2007 de 3 de Dezembro.
- Decreto-lei n.º 17/88 de 27 de Dezembro, que cria o Instituto Nacional de Segurança Social, BR, I Série, n.º 51, 27 de Dezembro de 1988.
- Decreto-Lei n.º 4/90 de 13 de Abril que fixa em 7% a taxa global para sistema de segurança social e remunerações adicionais pagos mensalmente pelos trabalhadores e pelas respectivas entidades empregadoras para o sistema de segurança social, criado pela lei n.º 5 /89, de 18 de Setembro. BR, I Série, n.º 15, de 13 de Abril.

Estrangeira:

➤ Angola

Lei n.º 7/2004, de 15 de Outubro, que estabelece os fundamentos e princípios do sistema de protecção social em Angola;

Decreto presidencial n.º 227/20, de 27 de Agosto, que aprova o novo Regulamento da Segurança Social Obrigatória;

Decreto – Presidencial n.º 301/20, de 23 de Novembro, que define e regula a actividade de mediação de Segurança Social e o seu exercício.

➤ Portugal

Constituição da República de Portugal;

Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro, Lei de Bases da Segurança Social;

Lei n.º 110/2009, de 16 de Setembro, que aprova o Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social.

➤ Cabo – Verde

Lei n.º 131/V/2001 de Janeiro, que define as bases da protecção social;

Decreto-Lei n.º 50/2009 de 30 de Novembro, que altera o decreto-lei n.º 5/2004 que aprova as bases de aplicação do sistema de protecção social dos trabalhadores por conta de outrem.

➤ Brasil

Lei n.º 8.212/1991, lei de custeio da seguridade social;

Lei n.º 8.213/1991, lei de benefícios da previdência social;

Decreto n.º 3.048/1999, que aprova o regulamento da previdência social;

Lei n.º 5.172, de 25 de Outubro de 1966, que aprova o Código Tributário Nacional.

Jurisprudência:

- Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, processo n.º 5209/04.5TDLSB.L1-s;
- Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, processo n.º 106/01.9IDPRT.S1;
- Acórdão do Tribunal da Relação de Évora, processo n.º 1192/16.2T9STR.E2.

Artigos:

- CARVALHO, Osvaldo Ferreira. *O direito fundamental à segurança social e seu panorama na ordem constitucional brasileira*. Revista do Direito Público. Londrina, v.10, n.3, p.213-228, Set/Dez.2015. DOI:10.5433/1980-511X.2015v10n3p213. ISSN: 1980-511X;
- CASTEL-BRANCO, Ruth Kélia. *A Segurança Social em Moçambique: Conversa para o bói dormir ou um instrumento de redistribuição viável?*.
- DAVID, Sofia. *Segurança social versus democracia política, social e participativa*, Julgar – n.º 8 – 2009;
- DELGADO, Guilherme, JACCOUD, Luciana & NOGUEIRA, Roberto Passos. *Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania*;

Teses:

- Autor Desconhecido. *Direito à segurança social – Análise jurídico-económica e comparação de regimes contributivos*, Universidade de Porto.
- CUMAIO, Inocêncio. *Direito à Protecção Social no Contexto de Pandemia e Calamidades Naturais, “Caso de Moçambique”*, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2024;
- DO COUTO, Sandra Maria Xavier. *A responsabilidade civil extracontratual do Estado resultante da falta de encaminhamento das contribuições dos trabalhadores por conta de outrem ao Instituto Nacional de Segurança Social*, Universidade Eduardo Mondlane, Maputo, 2024;
- FERREIRA, Sandra Paixão. *O Direito fundamental à segurança social – princípios gerais e relações com o Direito do trabalho*, Universidade de Algarve, 2015;
- JOAQUIM, Rodrigo da Silva. *Segurança Social no contexto Luso-brasileiro*, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

Sites da Internet:

- <https://inss.gov.mz>, acedido no dia 10 de Abril de 2025, pelas 12 horas e 50 minutos.

- www.repositorio.ual.pt/, acedido no dia 15 de Maio de 2025, pelas 14 horas e 05 minutos.
- <https://opais.co.mz/cerca-de-92-mil-empresas-nao-canalizam-descontos-de-seus-trabalhadores-ao-inss/>, acedido no dia 18 de Maio de 2025, pelas 20 horas e 51 minutos.
- <https://expansao.co.ao/grande-entrevista/detalhe/o-nao-pagamento-a-seguranca-social-e-uma-das-materias-que-nao-perdoamos-as-empresas-60132.html>, acedido no dia 12 de Abril de 2025, pelas 12 horas e 40 minutos.
- <https://eco.sapo.pt/2024/01/05/ha-novas-regras-na-cobranca-de-dividas-a-seguranca-social-a-partir-de-1-de-fevereiro-saiba-o-que-muda/>, acedido no dia 12 de Abril de 2025, pelas 13 horas.
- <https://www.studocu.com/pt/document/universidade-de-coimbra/economia-politica-i/resumo-direito-da-seguranca-social/22291838>, acedido no dia 20 de Maio de 2025, pelas 20 horas e 43 minutos.
- <https://journals.openedition.org/spp/2613?lang=pt>, acedido no dia 20 de Maio de 2025, pelas 20 horas e 39 minutos.
- www.dgsi.pt, acedido no dia 15 de Maio de 2025, pelas 17 horas e 11 minutos.
- www.iese.ac.mz, acedido no dia 12 de Maio de 2025, pelas 20 horas e 55 minutos.