

Policy Brief No. 4

11.05.2020

COVID-19 afecta preservação de empregos
ou a laboração plena das empresas

As alternativas para um seguro social de desemprego em Moçambique



Visão

Um continente africano onde a governança democrática, os direitos humanos e a participação dos cidadãos são mantidos em um ambiente pacífico.

Missão

O EISA procura atingir a excelência na promoção de eleições credíveis, participação cívica e fortalecimento das instituições políticas para uma democracia sustentável em África.



Instituto Eleitoral para a Democracia Sustentável em África



© EISA, Maio de 2020

Policy Brief editado por:

Ericino de Salema (ericino@eisa.org.za)

COVID-19 afecta preservação de empregos ou a laboração plena das empresas

As alternativas para um seguro social de desemprego

- “Como direito humano fundamental, o direito à segurança social impõe ao Estado o dever de promover, proteger e de realizar a segurança económica de qualquer cidadão sob sua jurisdição, sendo que a obrigação de realizar o direito à segurança social obriga ao Estado a tomar medidas legislativas, administrativas, legais e de qualquer natureza necessárias à garantia da segurança económica das pessoas, nomeadamente através da política de emprego e da política de protecção social”
- “Por isso, a falta de cobertura do regime de segurança social às situações de risco social de desemprego deve merecer ponderação do legislador com vista à sua inclusão, na medida em que os aparentes receios da insustentabilidade do sistema são injustificados, pois o seguro social de desemprego funciona nos mesmos termos em que opera a repartição de outros riscos sociais”
- “...a limitação legal de os fundos de pensões introduzirem um seguro social de desemprego, atrás referida, não deve constituir um limite legal a que esta prestação possa ser oferecida em termos comerciais através do seguro de desemprego que as seguradoras podem oferecer. Este seguro é oferecido, por exemplo, pelo Standard Bank aos seus clientes”
- “É importante ter presente que a tendência de redução do montante das compensações indemnizatórias em caso de rescisão de contratos de trabalho, por iniciativa do empregador, teria no seguro de desemprego um contrapeso muito forte e que até poderia facilitar futuras revisões da legislação laboral nesta matéria. Aliás, no lugar de a legislação laboral continuar a manter um regime de indemnização em caso de despedimento, por iniciativa do empregador, deveria potenciar a contribuição dos trabalhadores e empregadores para um seguro social de desemprego, que substituiria os rendimentos do trabalhador”

De acordo com a Confederação das Associações Económicas (CTA), pelo menos 901 empresas já suspenderam as suas actividades devido à pandemia da COVID-19, afectando pouco mais de 20 mil postos de trabalho, 41 por cento dos quais nas províncias de Maputo e Sofala¹. Perder emprego num contexto como o moçambicano encerra vários desafios sociais e económicos, sobretudo por o nosso país não dispor de um seguro social de desemprego. Actualmente, é factual a prevalência em Moçambique, tal como disse há dias o inspector-geral do trabalho, da impossibilidade, legal ou económica, de o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) substituir os salários dos trabalhadores em regime de suspensão dos contratos de trabalho ou de despedimento por motivos económicos.

Mas o que torna, efectivamente, impossível que trabalhadores nas condições similar à dos acima referidos possam recorrer ao INSS para efeitos de garantia da sua dignidade por estes dias, por via do pagamento dos seus salários? E que alternativas podem ser consideradas para a efectivação do seguro social de desemprego em Moçambique?

Na verdade, a impossibilidade há dias anunciada pelo inspector-geral do trabalho é propiciada pelo facto de não se poder contar com a segurança social obrigatória neste período de crise provocada pela pandemia da COVID-19, ao arrepio do disposto no artigo 2 da Lei n.º 4/ 2007, de 7 de Fevereiro (Lei da Protecção Social - LP), nos termos do qual *A protecção social tem por objectivo atenuar, na medida das condições económicas do país, as situações de pobreza absoluta das populações, garantir a subsistência dos trabalhadores nas situações de falta ou diminuição da capacidade para o trabalho, bem como dos familiares em caso de morte dos referidos trabalhadores e conferir condições suplementares de sobrevivência* (o destaque é nosso).

A pandemia que levou à declaração do Estado de Emergência² tem impactos económicos e sociais que em algumas situações tornaram objectivamente impossível a prestação de trabalho pelos trabalhadores ou a laboração plena das empresas, gerando a suspensão ou a extinção dos contratos de trabalho, sem que o Sistema de Segurança Social Obrigatório possa substituir os rendimentos dos trabalhadores, apesar desta ser uma situa-

1 Dados fornecidos ao EISA pela CTA no domingo, 10 de Maio de 2020.

2 Estado de Emergência activo desde 1 de Abril, por calamidade pública, inicialmente por 30 dias, tendo sido renovado por igual período, até 30 de Maio, podendo ser objecto de outras renovações, nos termos da CRM.

ção enquadrável no conceito de incapacidade a que se refere o artigo 95 da Constituição da República de Moçambique (CRM), nos termos do qual o cidadão tem o direito fundamental à protecção (social) em caso de incapacidade e velhice. Com efeito, não tendo sido fixado o conteúdo normativo do conceito de incapacidade, deve-se entender que o cidadão deve ser protegido tanto na situação económica, como física (por motivo de doença ou deficiência).

Contudo, parece haver receio da insustentabilidade económica da institucionalização de uma protecção social substitutiva dos rendimentos de trabalho em caso de desemprego, situação que não deve ser confundida com o pagamento do chamado rendimento mínimo, que seria um modelo de protecção social próximo do que é prestado pelo Instituto de Assistência Social às pessoas vivendo em situação de pobreza absoluta, no âmbito da Segurança Social Básica. A protecção social substitutiva de rendimentos em caso de desemprego dum indivíduo que tenha sido trabalhador e contribuído para o sistema de segurança social é a que consubstancia o subsídio de desemprego. Infelizmente, o nosso sistema de segurança social obrigatório não integra este ramo de desemprego.

Esta e outras limitações do regime da protecção social constituem motivo para começar-se a pensar em outros modelos que preencham as lacunas do sistema de segurança social do trabalhador moçambicano e da generalidade da população em situação de vulnerabilidade económica, como forma de melhorar o Índice de Desenvolvimento Humano do país. Afinal, *Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social, à realização pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade*³, tendo em conta que qualquer pessoa é susceptível a riscos sociais como parte da condição humana⁴.

Como direito humano fundamental, o direito à segurança social impõe ao Estado o dever de promover, proteger e de realizar a segurança económica de qualquer cidadão sob sua jurisdição, sendo que a obrigação de realizar o direito à segurança social obriga ao Estado que adopte as medidas legislativas, administrativas, legais e de qualquer natureza necessárias à garantia da segurança económica das pessoas, nomeadamente através da política de emprego e da política de protecção social⁵. É neste quadro que Amartya Sen⁶ entende que a segurança social constitui mecanismo de garantia de que nenhum cidadão fique privado da igualdade de oportunidades em razão da sua condição económica e social, o que é próprio dos direitos económicos e sociais, cuja função é propiciar a satisfação das necessidades humanas básicas,

sendo que ao direito humano à segurança social incumbe libertar a pessoa humana da situação de necessidade, através da atribuição de rendimento mínimo básico e da garantia de acesso à saúde⁷.

De acordo com a Recomendação N.º 67, de 1944, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), relativa à segurança de rendimentos, a protecção social deve aliviar e prevenir situações de privação através da restauração de um nível mínimo ou razoável dos rendimentos perdidos devido à incapacidade para o trabalho ou de obter trabalho. Esta recomendação e outros instrumentos do género inserem-se nos esforços da OIT na promoção do direito à segurança social, que tem vindo a defender a extensão da segurança social para todos como medida de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento económico.

Conforme se extrai da Declaração de Filadélfia de 1944, da OIT, uma paz duradoura só pode ser alcançada na base de uma justiça social que assegure a todos os seres humanos o direito de aspirar pelo desenvolvimento do seu bem-estar material e espiritual em condições de liberdade, dignidade e igualdade de oportunidades, cuja prossecução deve constituir o âmago do esforço nacional e internacional, de tal modo que a avaliação positiva das políticas económicas e sociais deve depender da sua eficácia para a consecução destes objectivos.

Na abordagem das possibilidades de protecção social que possam preencher as lacunas do sistema de segurança social gerido pelo INSS, importa partir de três premissas, designadamente a definição da protecção social e posição da OIT sobre os modelos de protecção social (I), em segundo lugar a análise da necessária introdução do seguro social de desemprego (II); e, por último, uma palavra sobre a necessidade da valorização legislativa e institucional da protecção social informal (III).

I. A definição da protecção social e a posição da OIT sobre os modelos de protecção social

A análise de vários instrumentos internacionais e estudos da OIT mostra que o conceito de protecção social é evolutivo⁸, variando entre definições restritivas a definições amplas. Conforme nota Wouter Ginneken, a Recomendação sobre a Segurança de Rendimentos, de 1944, a Recomendação sobre Cuidados de Saúde, também de 1944, e a Convenção de 1952 sobre Padrões Mínimos de Segurança Social, todos baseiam-se numa definição restritiva de segurança social, referindo o primeiro instrumento que a segurança social tem a função de aliviar as necessidades e prevenir privações, através da restauração de rendimentos perdidos devido à incapacidade para o trabalho ou falta de trabalho, enquanto o segundo associa o acesso à saúde ao seguro social de saúde, assistência

3 Artigo 22 da Declaração Universal dos Direitos Humanos

4 Garcia, A. Bonilla and Gruat, J.V. *Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*. Version 1.0. ILO, Geneva, 2003. Pg. 2.

5 Conceição, Apelles J. B. *Segurança Social. Manual Prático*. 8.ª edição, Almedina, Coimbra, 2008.

6 Vencedor do Prémio Nobel da Economia em 1998, pelo seu trabalho em torno da temática 'pobreza e fome'.

7 Declaração de Filadélfia de 1944 (OIT), ponto III (f).

8 Garcia, A. Bonilla and Gruat, J.V. *Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*. Version 1.0. ILO, Geneva, 2003. Pg. 20.

social ou à provisão de serviços públicos de saúde, sendo que para a Convenção n.º 102, da OIT, sobre os Padrões Mínimos de Segurança Social, considera, apenas, nove ramos de segurança social formal, designadamente cuidados de saúde, auxílio-doença, desemprego, velhice, acidentes de trabalho, invalidez, família, maternidade e viuvez, dos quais os Estados devem, pelo menos, garantir três ramos, sempre tendo em mente o trabalhador formal.

Por isso, ultimamente a OIT tem recorrido a uma conceitualização ampla de protecção social, mais coerente com a ideia de extensão da protecção social para todos, por ter reconhecido que, sem a introdução de medidas que estendam a cobertura, larga maioria da população será socialmente excluída da garantia de um mínimo de segurança económica, o que só pode ser evitado através da combinação dos meios clássicos de segurança social, nomeadamente seguro social, benefícios universais (por exemplo: saúde e educação) e assistência social, com os chamados sistema descentralizados de protecção social resultantes de iniciativas privadas ou comunitárias, particularmente o micro seguro. Esta combinação, na óptica da OIT, implica a construção de pontes entre os sistemas formais de protecção social com outros modelos privados ou não formais⁹. Do mesmo modo, o Banco Mundial, também, adopta um conceito amplo, integrando na protecção social todas as medidas pessoais ou colectivas de gestão de riscos sociais¹⁰.

No seu último relatório mundial, a OIT define a protecção social como um conjunto de políticas e programas voltados à redução e prevenção da pobreza e vulnerabilidade ao longo do ciclo da vida da pessoa humana¹¹, ou seja, medidas públicas que a sociedade providencia aos seus membros para protegê-los contra choques económicos e sociais causados pela falta ou redução substancial de rendimentos de trabalho, em virtude de constrangimentos tais como doença, desemprego, maternidade, acidentes de trabalho, invalidez, velhice ou morte do trabalhador¹².

Neste sentido, a protecção social pode ser definida como o conjunto dos *benefícios que a sociedade providencia ao indivíduo ou agregados familiares através de medidas públicas e colectivas para garantir um padrão mínimo de vida e proteger contra a perda ou declínio dos padrões de vida decente causadas por diversos riscos e necessidade sociais*¹³. Na esteira desta visão ampla da protecção social, os meios de solidariedade social, na base de repartição de riscos, quer sejam informais ou organizados de forma privada, integram o âmbito da protecção so-

cial. Na verdade, são estes modelos privados e informais que este *policy brief* pretende explorar como medidas alternativas ao sistema de segurança social obrigatório, regulado pela Lei n.º 4/2007, de 7 de Fevereiro – Lei da Protecção Social – bem como promover uma discussão pública sobre o necessário aprofundamento do regime da protecção social.

Embora num estudo recente sobre a matéria¹⁴ a OIT conclua sobre o falhanço da privatização do sector de pensões de velhice, devido a uma série de factores, de entre os quais se destaca a deterioração das prestações previdenciárias¹⁵ e a transferência dos riscos financeiros para os segurados, a combinação de meios públicos e privados de protecção social não poder ser completamente descartada, aliás, como decorre da própria definição ampla proposta pela própria OIT. O que se retira deste estudo sobre a reversão da privatização da segurança social é a necessidade de o Estado nunca dever eximir-se de assegurar uma parte essencial da segurança social previdenciária através de meios públicos, sem prejuízo da intervenção em parcerias público-privadas ou exclusiva do sector não público da segurança social como complemento da segurança social pública.

É compreensível que as pensões de velhice estejam mais expostas aos choques de mercado devido à longa duração do investimento, sendo por isso que se mostra mais aconselhável que uma parte da gestão deste ramo de segurança social do trabalhador seja entregue à gestão pública baseado num sistema de repartição (onde as despesas das prestações previdenciárias dos pensionistas são suportadas pelas contribuições ao sistema de segurança social feita pelos trabalhadores no activo) e não de capitalização, o que não quer dizer que outros ramos da segurança social não possam ser abertos à gestão privada, justamente para complementar o serviço público previdenciário¹⁶.

É neste sentido que converge o Banco Mundial ao propor a organização da segurança social em pilares, defendendo que os meios tradicionais de protecção social não são suficientes para a consecução dos objectivos de resiliência, equidade e igualdade de oportunidades, sendo necessária a colaboração entre meios públicos e privados de protecção social¹⁷. Neste quadro, o Banco Mundial estrutura a protecção social em pilares, designadamente¹⁸:

- **Pilar 0:** Não contributo, financiado por impostos e sob gestão pública.

9 ILO. *The extension of social security coverage: the approach of the International Labour Office*, disponível em https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Workingpapers/WCMS_207704/lang-en/index.htm

10 Holzmann, Robert and Hinz, Richard. *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform*. The World Bank., Washington, D.C., 2005.

11 ILO. *World Social Protection Report 2017-19. Universal Social Protection to Achieve Sustainable Development Goals*, ILO, 2017.

12 Garcia, A. Bonilla and Gruat, J.V. *Social Protection. A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Sustainable Development*. Version 1.0. ILO, Geneva, 2003. Pg. 8.

13 Ginneken, Wouter van. *Extending Social Security: Policies for Developing Countries*. Social Security Policy and Development Branch. International Labour Office, ESS Paper 13, 2003, pg 11.

14 Ortiz, Isabel at al. *La Reversion de la Privatización de las Pensiones: Reconstituyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. 1.ª edição. ILO, Departamento de Protecção Social.

15 Dá-se o exemplo de casos em que os fundos de pensões só alcançar taxas de substituição que variam entre 15 a 20% do rendimento do pensionista, o que está muito abaixo dos padrões da OIT.

16 Sobre este tema, vide Cabral, Nazaré Costa. *A Reforma da Segurança Social Portuguesa: Análise de Soluções à Luz de Uma Escala Degradativa de Intensidade* in Mendes, Fernando Ribeiro e Cabral, Nazaré Costa (organizadores). *Por Onde vai o Estado Social em Portugal?* Editora VidaEconómica, Porto, 2014. Pgs 273 e ss.

17 World Bank. *Resilience, Equity, and Opportunity. The World Bank 2012 – 2022 Social Protection and Labor Strategy*.

18 Holzmann, Robert and Hinz, Richard. *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform*. The World Bank., Washington, D.C., 2005, pg. 1.

- **Pilar 1:** Contributivo, de repartição de riscos e rendimentos, de natureza pública.
- **Pilar 2:** Contributivo, obrigatório, de capitalização de poupanças individuais.
- **Pilar 3:** Contributivo, voluntário e complementar.
- **Pilar 4:** Solidariedade Familiar e Protecção Social Informal.

Fazendo uma correspondência com o sistema de protecção social moçambicano, facilmente conclui-se que os pilares 0, 1 e 3 correspondem, respectivamente, ao sistema de segurança social básico, ao sistema de segurança social obrigatório e ao sistema de segurança social complementar, conforme a estrutura prevista no artigo 4 da Lei da Protecção Social.

Neste *policy brief*, exploram-se as possibilidades que os pilares 2, 3 e 4 podem oferecer para reforçar o modelo de protecção social, quer por via de parcerias público-privadas, quer através de gestão exclusivamente privada, bem como por via da valorização da chamada protecção social informal.

II. **A necessária introdução do ramo do seguro social de desemprego no sistema de segurança social obrigatório**

A despeito de Moçambique não ser Estado-Parte da Convenção n.º 102, da OIT, sobre Padrões Mínimos de Segurança Social, esta análise terá como referência conceitual algumas das suas disposições, aliás, como uma forma de advocacia para a sua ratificação pelo Estado Moçambicano. Nos termos do artigo 19 da referida Convenção, deve-se assegurar às pessoas amparadas as prestações de desemprego, as quais devem abranger qualquer suspensão de ganhos, tal como for definido pela legislação nacional, devido à impossibilidade de obtenção de um emprego adequado¹⁹. Como se disse atrás, o regime da segurança social obrigatória, aprovado pela Lei n.º 4/2007, de 4 de Fevereiro (Lei da Protecção Social- LP) não integra o ramo do desemprego.

É importante realçar que a protecção no desemprego é um conjunto de mecanismos do Estado para defender os trabalhadores na situação de desemprego. A lógica subjacente é que o rendimento do trabalhador e o bem-estar do seu agregado familiar depende do seu emprego. A perda deste não só implica a perda do rendimento como muitas vezes a posterior reinserção laboral implica uma deterioração na qualidade do emprego²⁰, como está já a acontecer com algumas famílias, por causa da suspen-

são dos contratos de trabalho ou despedimento devido às consequências económicas pandemia da COVID- 19.

Por isso, a falta de cobertura do regime de segurança social às situações de risco social de desemprego deve merecer ponderação do legislador com vista à sua inclusão, na medida em que os aparentes receios da insustentabilidade do sistema são injustificados, pois o seguro social de desemprego funciona nos mesmos termos em que opera a repartição de outros riscos sociais²¹. No entanto, nota-se que o legislador tem estado a desperdiçar oportunidades legislativas de extensão do âmbito material do regime da segurança social dentro da estrutura da protecção social existente que, conforme consta do artigo 5 da LP, integra a segurança social básica, a segurança social obrigatória e a segurança social complementar correspondentes, respectivamente aos pilares 0, 1 e 3 do esquema proposto pelo Banco Mundial.

Com efeito e à semelhança do Direito Comparado²², designadamente o Direito Português, o legislador poderia introduzir no sistema de segurança social obrigatória o ramo do seguro social do desemprego, definido como uma prestação em dinheiro atribuída aos beneficiários desempregados para compensar a falta de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego, cujas condições de pagamento são, entre outros, desemprego involuntário, prazo mínimo de garantia de 360 dias, desde que tenha um registo de remunerações nos últimos 24 meses anteriores à data do desemprego. Neste caso, o sistema paga entre 30 a 60 dias de subsídio de desemprego, por cada cinco anos com registo de remunerações nos últimos vinte anos, sendo esta uma forma de garantir a sustentabilidade do sistema.

No sistema de segurança social sul-africano, existe, também, um seguro obrigatório de desemprego, regulado pelo *Unemployment Social Security Act*, No. 63, de 2001, que cobre as pessoas que tenham trabalhado por mais de 24 meses, tanto no sector público, como no privado, cujo regime segue o sistema de plafonamento, aceitando contribuições de seguros de salários mensais até ao limite máximo de 17.712,00 Rands ou salários anuais até ao máximo de 212.539,00Rands²³, como forma de garantir a sustentabilidade deste ramo de seguro. As contribuições correspondem a 2% do salário, repartido em 1% para o trabalha-

19 Artigo 20 da Convenção n.º 102, da OIT, sobre Padrões Mínimos de Protecção Social.

20 https://pt.wikipedia.org/wiki/Prote%C3%A7%C3%A3o_no_desemprego

21 No actual regime jurídico-laboral, a protecção social do trabalhador no desemprego é feita sob forma de indemnização devida pelo empregador em caso de rescisão do contrato de trabalho na base dos fundamentos previstos no artigo 130 da Lei do Trabalho.

22 Para uma melhor análise comparativa dos seguros de desemprego e suas diversas modalidades, vide ILO. *World Social Protection Report, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*, 2018-19, ILO, Geneva, 2017, pg 44 e seguintes.

dor segurado e 1% para o empregador. De acordo com o diploma legal em referência, o cálculo da pensão baseia-se na fórmula seguinte: salário mensal multiplicado por doze e dividido por 365 dias²⁴.

Portanto, dentro do sistema de segurança social obrigatório existe espaço para a cobertura do subsídio de desemprego, mesmo que inicialmente se optasse pela introdução dum seguro social voluntário de desemprego gerido de forma autónoma, por exemplo, por uma entidade pública gestão. Outrossim, este ramo de seguro social de desemprego até podia ser objecto de parcerias público-privadas²⁵. O seguro social de desemprego também pode ser introduzido sob forma de contas individuais de poupança obrigatória, geridas por um fundo privado ou público de pensões, uma inovação que seria um modelo alternativo às contas obrigatórias de poupança como complemento de pensões à velhice defendidas pelo Banco Mundial²⁶, já que este modelo é desaconselhado pela OIT, dados os riscos inerentes.

A outra possibilidade resulta do disposto no artigo 31 da LP, nomeadamente a segurança social complementar que abrange, com carácter facultativo, as pessoas inscritas no sistema de segurança social obrigatório. Conforme resulta do disposto no n.º 2 do preceito em referência, a segurança social complementar tem a natureza de fundo de pensões, baseado num sistema de capitalização, nos termos definidos no artigo 11 do Regulamento da Constituição e Gestão de Fundos de Pensões no Âmbito da Segurança Social, aprovado pelo Decreto n.º 25/2005, de 17 de Agosto, cujo artigo 13 dispõe que os fundos de pensões apenas cobrem as pensões de velhice e de invalidez, o que significa que está fora de hipótese que este fundo pague subsídio de desemprego aos seus membros. Esta opção restritiva do âmbito material de aplicação da segurança social complementar é criticável, do ponto de vista técnico-jurídico, na medida em que a LP não limitou tal âmbito e nem conferiu ao Governo qualquer poder regulamentar restritivo.²⁷

O recurso aos fundos de pensões, públicos ou privados, ainda não está generalizado no país, talvez por influência da nossa fonte de inspiração legislativa, Portugal, onde esta área é ainda incipiente. Esta é uma oportunidade desperdi-

çada pelo sector privado para intervir, de forma complementar ao sistema de segurança social obrigatório, através, por exemplo, da gestão de um sistema de segurança social que responda às insuficiências do regime da segurança social do INSS. Porém, para o que interessa a esta análise, o maior entrave para um efectivo preenchimento de tais insuficiências é de carácter legal, ou seja, o impedimento legal de que os fundos de pensões possam introduzir o ramo do desemprego, pelo facto de o Regulamento atrás referido definir, expressamente, as prestações que estes fundos de pensões podem cobrir. Embora tradicionalmente o seguro social de desemprego seja gerido de forma pública, não parece existir nenhuma razão que impeça a gestão deste seguro social através de um fundo de pensões.

Entretanto, a limitação legal de os fundos de pensões introduzirem um seguro social de desemprego, atrás referida, não deve constituir um limite legal a que esta prestação possa ser oferecida em termos comerciais através do seguro de desemprego que as seguradoras podem oferecer. Este seguro é oferecido, por exemplo, pelo Standard Bank aos seus clientes²⁸. Este segmento faz parte das iniciativas de protecção social que o Banco Mundial coloca no Pilar 3, de natureza complementar. E por essa razão, sendo complementar, exigiria que houvesse o seguro social de desemprego, de natureza público, que fosse complementado pelo segmento do mercado de seguro, tendo em conta que, em termos globais, o seguro social público é a forma mais comum de garantia de substituição de rendimentos em caso de desemprego²⁹.

III. O necessário fortalecimento da protecção social informal

Normalmente, este tema é abordado no contexto do trabalho informal, com o objectivo de alertar sobre a necessidade da cobertura dos trabalhadores do sector informal pela segurança social³⁰, matéria de certa forma resolvida³¹ no quadro jurídico moçambicano com a inclusão dos trabalhadores por contra própria na segurança social obrigatória, ao abrigo do disposto no artigo 21 da LP. No entanto, dentro do sector da economia informal ou em grupos agregados em diversos vínculos sociais, existe uma componente de protecção social que tem desempenhado um papel vital de solidariedade social entre os seus membros³², mas que não tem merecido a necessária valorização pelo legislador.

23 Ver. USA. Social Security. *Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2019*, disponível em <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/africa/south-africa.html>

24 USS Act, No. 63/2001, article 13(1)(a).

25 No âmbito da segurança social, José Vieira de Andrade fala de manutenção colaboração da segurança social com o sector privado. Vide Andrade, José. *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra, 2010

26 Ver Holzmann, Robert and Hinz, Richard. *Old Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension System and Reform*. The World Bank., Washington, D.C., 2005.

27 Ademais, não é claro o motivo pelo qual o Governo limitou o âmbito de cobertura material dos Fundos de Pensões.

28 Ver <https://www.standardbank.co.mz/en/Personal/Products-and-Services2/Seguro-de-Protecao-de-Salario>

29 ILO. *World Social Protection Report, Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals, 2018-19*, ILO, Genebra, 2017, pg 46.

Conforme indica Samuel Quive, os sistemas informais de protecção social são implementados pelos seus membros como precaução contra riscos sociais, tais como doenças, falecimentos, velhice, ou mesmo como uma medida económica de investimento³³. De um modo geral, estes esquemas informais de solidariedade social funcionam na base de um vínculo mutualista, um sistema privado de protecção social que visa o auxílio mútuo dos seus membros, que é um modelo de protecção social visto como promotor da coesão social, na medida em que as mutualidades contribuem para a eliminação de assimetrias económicas e sociais, garantindo o acesso a cuidados de saúde, à assistência medicamentosa e a diversas respostas de apoio social essenciais no domínio familiar e comunitário³⁴.

Portanto, o que se pode observar nos diversos grupos que se organizam informalmente para instituírem um mecanismo de apoio social e económico entre os membros, é uma forma de mutualismo que é pautado pelos valores da entajuda, solidariedade, liberdade, responsabilidade, honestidade e claro, transparência. É uma forma de estar, de vida, cuja acção dá resposta às necessidades de diversas pessoas e famílias³⁵, sendo por isso que deveria ser valorizado pelo Estado através da sua promoção, protecção e regulação, por se tratar de uma forma de realização de um direito humano fundamental que é a protecção social.

Uma das formas de apoio a estas associações mutualistas é a sua regulação de modo a permitir que os fundos que geram possam ser investidos de forma segura no mercado, bem como para assegurar a sua interacção com os sistemas formais de segurança social. Com efeito, estudos indicam que o mutualismo solidário está exposto a riscos de ineficiência que poderiam ser mitigados pelos sistemas de segurança social, já que tais organizações complementam estes sistemas.

Conclusões

O objectivo deste *policy brief* é lançar uma reflexão sobre a necessidade de introdução de um seguro social de desemprego. Esta análise permitiu concluir o seguinte:

- Não devem existir receios de insustentabilidade da introdução de um ramo de seguro social de desemprego no sistema de segurança social obrigatório, na medida em que este seguro funciona como um meio de repartição de riscos entre os trabalhadores que em toda a sua carreira nunca enfrentarão o risco social de desemprego e aqueles que se encontram vulneráveis a este risco.
- Com efeito, embora parece não existirem estudos feitos neste domínio, a verdade é que o risco social de desemprego dos trabalhadores que se encontram no mercado de trabalho só se verificará para uma parte minoritária dos trabalhadores, os quais seriam socialmente protegidos por algum tempo por este seguro. Por exemplo, no quadro do COVID-19, os dados da CTA indicam que até ao momento 10 mil trabalhadores foram afectados pelo encerramento das empresas, número que, sendo elevado, estatisticamente representa apenas uma parte do *pool* de trabalhadores que estariam a contribuir para um fundo nacional de desemprego, caso existisse.
- É importante ter presente que a tendência de redução do montante das compensações indemnizatórias em caso de rescisão de contratos de trabalho, por iniciativa do empregador, teria no seguro de desemprego um contrapeso muito forte e que até poderia facilitar futuras revisões da legislação laboral nesta matéria. Aliás, no lugar de a legislação laborar continuar a manter um regime de indemnização em caso de despedimento, por iniciativa do empregador, deveria potenciar a contribuição dos trabalhadores e empregadores para um seguro social de desemprego, que substituiria os rendimentos do trabalhador.
- Numa outra dimensão, pretende-se alertar para o facto de o legislador estar a desperdiçar uma oportunidade legislativa importante, no plano social e económico, ao não procurar regular os actuais mecanismos informais de solidariedade social, que desempenham um relevante papel na protecção social de muitas famílias e comunidades. É necessário que o legislador perceba melhor o funcionamento, as potencialidades e riscos deste sector informal de protecção social, de modo a dar-lhe a necessária valorização.

30 ILO. *Employment and Social Protection in the Informal Sector. ILO activities concerning urban informal sector. Thematic Evaluation*. Geneva, 2000.

31 Existem críticas contra o tratamento igualitário de todo sector informal através de uma abordagem uniformizadora, por exemplo através do conceito unitário de trabalhador por contra própria. Daí dizer-se que os problemas deste sector foram de certa forma resolvidos. Vide Canagarajah, Sudharshan and Sethuraman, S. V. *Social Protection and the Informal Sector in Development Countries: Challenges and Opportunities*. Discussion Paper N.º 0130. The World Bank. 2001.

32 Vertpoorten, Rica and Verschraegen, *Formal and Informal Social Protection in Sub-Saharan Africa: A Complex Welfare Mix to Achieve Poverty and Inequality Reduction*, pg. 17, disponível em https://www.researchgate.net/publication/228425964_Formal_and_Informal_Social_Protection_in_Sub-Saharan_Africa_A_Complex_Welfare_Mix_to_Achieve_Poverty_and_Inequality_Reduction/link/54b672a00cf2bd04be320fce/download

33 Quive, Samuel Quive. *Sistemas Formais e Informais de Protecção Social em Moçambique*,

34 Roseira, Paula et al. *O Modelo Mutualista de Protecção Social Alavanca Coesão Social e Territorial*, disponível em <https://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/colunistas/economia-social/detalhe/o-modelo-mutualista-de-protecao-social-alavanca-a-coesao-social-e-territorial>

35 Vide Associação Mutualista Portuguesa.



Parceiros financeiros do EISA em Moçambique:

