



Janela Única Electrónica: Uma Reforma Comprometida

*Procurement, Quadro institucional,
processos, riscos, perspectivas*



Centro de Integridade Pública

Índice

<u>Lista de Abreviaturas</u>	3
<u>Sumário Executivo</u>	4
<u>Introdução</u>	5
1. <u>Concessão da JUE: história de um prourement manipulado</u>	7
1.1 <u>O papel dúbio da CTA e pré-acordo secreto com a SGS</u>	7
1.2 <u>Consultoria estratégica e assinatura de acordo secreto</u>	8
1.3 <u>Concurso à medida da SGS</u>	9
1.4 <u>O papel desempenhado pela Escopil</u>	10
2. <u>Cinco anos da JUE: que ganhos e quem ganha</u>	10
2.1 <u>Impacto na arrecadação de receitas de Estado</u>	10
2.1.1 <u>Crescimento de importações</u>	14
2.1.2 <u>Funcionamento paralelo da TIMS compromete arrecadação de receita via JUE</u>	15
2.2 <u>Impacto da JUE no tempo de desembaraço aduaneiro</u>	16
2.3 <u>Impacto da JUE na transparência e consistência de tramitação de processos aduaneiros</u>	17
2.3.1 <u>O problema da segunda inspeção e verificação física</u>	18
2.4 <u>Impacto da JUE nos custos de desembaraço aduaneiro: a fixação de taxas pela prestação de serviços</u>	19
3. <u>Gestão do Contrato JUE: conflito de interesses e falta de fiscalização</u>	20
3.2 <u>Conflito de interesses da Autoridade Tributária</u>	21
3.3 <u>Violação da Lei de Probidade Pública pelo antigo director Geral das Alfândegas</u>	21
3.4 <u>Conta Geral do Estado não reporta execução e o desempenho da JUE</u>	22
4. <u>Conclusão</u>	23
5. <u>Referências</u>	24
6 <u>Recomendações</u>	24

ACIS – Associação de Comércio e Indústria
AT – Autoridade Tributária de Moçambique
BOT – *Build, Operate, Transfer*
BRI – Boletim de Registo de Importação
CGE – Conta Geral do Estado
CIP – Centro de Integridade Pública
CMS – *Customs Management System*
CTA – Associações Económicas de Moçambique
FOB – *Free on Board*
ICE – Imposto sobre Consumo Específico
INNOQ – Instituto Nacional de Normalização e Qualidade
IRPC – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRPS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
JUE – Janela Única Electrónica
MCNet – *Mozambique Community Network*
OMA – Organização Mundial das Alfândegas
OMC – Organização Mundial do Comércio
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PPP – Parceria Público-Privado
REO – Relatório de Execução Orçamental
SGS – *Société General de Surveillance*
SICRE – Sistema Interino de Cobrança de Receitas
SPEED – Projecto de Desenvolvimento Económico e Empresarial, Moçambique
TIMS – Trade Information and Management System
TSA – Taxas de Serviços Aduaneiros
USAID – Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos da América

O presente estudo avalia os primeiros cinco anos de implementação do sistema electrónico de desembaraço aduaneiro, Janela Única Electrónica (JUE), concessionado à Mozambique Network Community (MCNet), em formato de PPP (parceria público-privada). Portanto, a JUE é o instrumento de colecta de receitas do Estado provenientes de impostos sobre o comércio externo, com um peso de cerca de 27% de todas as receitas fiscais. O estudo foi realizado num contexto marcado por uma grande crise económica e financeira que assola o país. Por isso, era de esperar uma elevada eficiência na arrecadação de receitas fiscais por parte do Estado através da Autoridade Tributária.

O pressuposto subjacente à introdução da JUE é o de que um serviço de desembaraço aduaneiro célere, eficiente e transparente é fundamental para a melhoria do ambiente de negócios e aumento de receitas do Estado. Mas há vidências de que a JUE está a ser mal conduzida, desde o processo que levou à sua concessão à MCNet até à sua implementação, desvirtuando, assim, os propósitos da sua criação e comprometendo a arrecadação de receitas.

O estudo pretendia, entre outros objectivos, (i) documentar o *procurement* que conduziu à concessão da JUE, tendo em conta as boas práticas e disposições legais da contratação pública, (ii) avaliar a implementação da JUE tendo em consideração os objectivos que justificaram a sua adopção, (iii) avaliar a gestão do contrato da JUE à luz dos princípios de boa governação de uma parceria público-privada e da legislação nacional sobre o sector. Metodologicamente, o estudo foi realizado com base em técnicas de investigação jornalística para a recolha e análise de informações, incluindo observação directa. As análises económicas foram realizadas para a quantificação dos custos aos cofres do Estado.

O estudo mostra que o *procurement* da concessão da JUE foi feito sem transparência, com o concurso público a ser manipulado para favorecer o consórcio SGS/Escopil e Confederação das Associações Económicas (CTA). Não há muita transparência no desembaraço aduaneiro. Ao invés da redução, houve aumento de custos de desembaraço aduaneiro com a introdução de taxas pagas à empresa privada MCNet, concessionária da JUE.

Há conflito de interesse na gestão do contrato de concessão da JUE. A Autoridade Tributária é simultaneamente entidade

concedente e concessionária da JUE, pois participa na estrutura accionista da empresa concessionária. Há violação da Lei da Proibição Pública pelo facto de antigos dirigentes da Direcção Geral das Alfândegas assumirem, em menos de 12 meses, pastas de liderança na MCNet em representação de interesses privados. O ponto forte da JUE é ter reduzido o tempo do desembaraço bem como a redução das oportunidades para a prática de pequena corrupção, mas um dos aspectos de bandeira da JUE – aumento da receita do comércio externo – não aconteceu. O principal factor para esta situação tem que ver com o facto de a JUE estar a ser implementada de forma parcial, coexistindo com a TIMS (*Trade Information Management System*), um sistema antigo e manual que era suposto ter sido substituído pela JUE. Pelo menos 30% dos processos de desembaraço aduaneiro continuam a acontecer via TIMS. O TIMS é usada para contrabando de diversas mercadorias para além de importação de mercadorias de grande valor como combustíveis líquidos e medicamentos, lesando o Estado com receitas aduaneiras sonegadas ou desviadas. Outro aspecto problemático é o facto de a receita e o desempenho da JUE nunca terem sido auditados nem inscritos na Conta Geral do Estado, violando, desta forma, a Lei das PPP e vedando a possibilidade de se detectar as anomalias que decorrem da implementação parcial da JUE.

Na base das principais constatações expostas fazem-se as seguintes recomendações:

- Término do uso paralelo do TIMS para desembaraço aduaneiro e implementação integral dos pacotes da JUE em todos os pontos fronteiriços do país;
- O Ministro da Economia e Finanças deve rever em baixa as taxas instituídas pelo seu antecessor a ser pagas pelos utentes da JUE de modo a reduzir os custos de importação;
- O Tribunal Administrativo deve passar a realizar fiscalização da execução e desempenho da JUE com informação vertida na Conta Geral do Estado;
- Que a Inspeção Geral das Finanças realize auditoria ao funcionamento da JUE para assegurar a sua conformação com os objectivos para os quais foi estabelecida e com a legislação nacional;

O presente estudo avalia os primeiros cinco anos (2011-2015) da implementação do sistema electrónico de desembaraço aduaneiro, a Janela Única Electrónica (JUE), concessionado pelo Ministério das Finanças de Moçambique à sociedade de direito privado *Mozambique Community Network* (MCNet) sob forma de Parceria Público-Privado (PPP). A concessão do MCNet foi através de um contrato de modelo *Build, Operate, Transfer* (BOT) com a duração de 15 anos; tendo iniciado em 2001, foi já percorrido um terço do período da duração.

O Sistema JUE é de grande importância para o Estado moçambicano e para os agentes económicos envolvidos no comércio externo (importação e exportação). É, em suma, de extrema importância para todos os moçambicanos, pois é através dele que se realiza o desembaraço aduaneiro de quase toda a mercadoria importada e é também usado no processamento das exportações. Para a Administração Pública, a JUE é mais importante ainda, pois é através dela que se efectua a cobrança de receitas fiscais na componente de impostos externos, designadamente, os seguintes Impostos sobre Bens e Serviços: Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) de mercadorias importadas; Imposto sobre Consumo Específico (ICE) de produtos importados; Imposto sobre o Comércio Externo; Taxas de Serviços Aduaneiros (TSA).

O somatório de impostos cobrados através da JUE representa uma importante fatia de receitas do Estado. Em 2014, as receitas cobradas via JUE representaram cerca de 27% do total das receitas fiscais do ano¹.

Porém, a gestão da JUE é conduzida sem transparência. Não existem relatórios de auditorias feitas pelas entidades públicas competentes, do domínio público, que escrutinam as contas da JUE e demonstram os benefícios (ou prejuízos) ao Estado.

Igualmente, são escassos os estudos independentes realizados no país sobre a JUE. Presentemente, apenas dois estudos sobre a JUE são conhecidos: uma investigação realizada pelo Centro de Integridade Pública (CIP) em 2011, avaliando o processo de *procurement* que culminou com a concessão da JUE à MCNet. Esta investigação não captou o impacto da implementação da JUE, pois foi realizada antes do início da operação da JUE². Um segundo estudo foi realizado em 2013, encomendado pela Associação de Comércio e Indústria (ACIS), financiado pela Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos

da América (USAID) através do Projecto de Desenvolvimento Económico e Empresarial, Moçambique (SPEED). Este estudo avalia o impacto da JUE mas abrange apenas os primeiros nove meses da sua implementação (2011-2012), período em que nem todas os módulos da JUE estavam em funcionamento³.

A imprensa não tem, igualmente, abordado de forma profunda as matérias relativas à JUE, limitando-se, na maioria das vezes, à publicação de artigos de reprodução de declarações dos dirigentes da MCNet ou de outras entidades envolvidas na implementação da JUE.

É, por isso, visível o desconhecimento e a conseqüente falta de debate público informado sobre o funcionamento, custos e benefícios da JUE para o Estado e para o cidadão, revelando-se, por isso, pertinente a realização do presente estudo.

Para além disso, este estudo complementa uma análise sobre os custos de corrupção para a economia moçambicana, publicado pelo Centro de Integridade Pública em Maio de 2016 (CIP/CMI/U4, 2016). Neste estudo, o Sistema JUE foi identificado como “pedra angular” para a melhoria da colecta de receitas aduaneiras para o Estado, mas apresenta constrangimentos que custam milhões de dólares ao Estado e à economia⁴.

Tendo em conta as causas que levaram à introdução da JUE⁵, o presente estudo tem como objectivos: documentar o *procurement* que conduziu à concessão da JUE tendo em conta as boas práticas e disposições legais da contratação pública; avaliar a implementação da JUE tendo em consideração os objectivos que justificaram a sua adopção; avaliar a gestão do contrato da JUE à luz dos princípios de boa governação de uma parceria público-privada e da legislação nacional sobre o sector.

Neste estudo foram aplicadas técnicas de investigação jornalística para a recolha de informação, para além de revisão bibliográfica, observação directa e análises comparativas de factos. Vinte e duas (22) pessoas foram entrevistadas no âmbito deste estudo, entre funcionários da Autoridade Tributária de Moçambique (AT), Agentes das Alfândegas de Moçambique, Despachantes Aduaneiros e Agentes Económicos.

As principais limitações do estudo são relativas à falta de acesso a fontes oficiais de informação sobre a JUE, nomeadamente o contrato de concessão, os relatórios de execução/implementação bem como a recusa das instituições-chave na implementação da JUE em prestar informação solicitada, nomeadamente a Autoridade Tributária e a MCNet.

1 Tribunal Administrativo (2015). *Relatório sobre a Conta Geral do Estado de 2014 - Capítulo V - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA*, p. V-4; 20 Maputo

2 Machel, Milton (2011). *Janela Electrónica Única: Mais um problemático procurement público* (PPP); Newsletter CIP; edição 10; Maputo

3 William Claypole (2013). *IMPACTOS DA JANELA ÚNICA ELECTRÓNICA EM MOÇAMBIQUE NOS MÓDULOS DA IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO APÓS NOVE MESES DE IMPLEMENTAÇÃO*; USAID/SPEED & ACIS; Maputo;

4 CIP, CMI, U4 (2016). *Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana – Por que é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal*; Maputo

5 <https://www.mcnet.co.mz/About-MCNet.aspx> [accedido a 22 de Setembro de 2016, às 03h17min]

O relatório está organizado em três partes, para além da presente Introdução. A parte inicial apresenta a história da concessão da JUE à MCNet. Descreve o contexto que influenciou a tomada de decisão da adopção da JUE e as circunstâncias que levaram à escolha do modelo de PPP para a implementação da JUE em Moçambique. A seguir, aborda-se a implementação da JUE, seus custos e benefícios. Documentam-se e avaliam-se: os custos e benefícios da implementação da JUE, considerando o impacto da JUE na arrecadação das receitas do Estado; os custos da implementação da JUE para a economia e para o cidadão; os efeitos

da implementação da JUE na simplificação, redução do tempo e transparência da tramitação de processos aduaneiros e revelam-se os beneficiados pela introdução da JUE. Por fim, faz-se a avaliação da gestão do contrato de concessão da JUE, analisando-se a correcta implementação do contrato, o papel da concessionária (MCNet), da Autoridade Concedente (Ministério da Economia e Finanças/Autoridade Tributária) e de outras entidades públicas relevantes na gestão do contrato. O relatório termina com recomendações de medidas relevantes a ser adoptadas para que a JUE atinja os objectivos para os quais foi introduzida.

1. Concessão da JUE: História de um procurement manipulado

As Alfândegas de Moçambique conheceram uma grande reforma de modernização, iniciada na segunda metade da década de 1990, conduzida pela agência britânica *Crown Agents*. A reforma abrangeu, também, o sistema de gestão do comércio externo das Alfândegas, extinguindo o Boletim de Registo de Importação (BRI) e introduzindo o programa *Trade Information and Management System (TIMS)*. Esta foi a primeira informatização do desembaraço aduaneiro em Moçambique.

A reforma visou contribuir para o aumento de receitas, facilitação do comércio e sustentabilidade a longo prazo da instituição⁶. A reforma foi amplamente elogiada por ter alcançado “progressos incríveis”⁷.

A reforma terminou no fim da década de 1990. No início da década seguinte, no século XXI, diversos factores já justificavam a necessidade de adopção de um sistema electrónico de desembaraço aduaneiro pelo Estado moçambicano. A nível interno, a demora no desembaraço aduaneiro, considerada excessiva pelos utentes, e o elevado índice de percepção de corrupção no país e nas Alfândegas⁸ justificavam a necessidade da adopção de um sistema mais transparente e célere no desembaraço aduaneiro.

A nível regional e internacional, diversas organizações de promoção do comércio internacional advogavam a ideia de desembaraço aduaneiro electrónico para a facilitação do comércio.

A Moçambique, membro da Organização Mundial das Alfândegas (OMA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), foi imposto avançar com reformas de Intercâmbio de Dados Electrónicos para cumprir as disposições relativas aos compromissos de facilitação do comércio, tanto da OMA como do Artigo VIII da OMC⁹.

Nas avaliações de *Doing Business* do Banco Mundial¹⁰, a demora no desembaraço aduaneiro era apontada como um dos factores que negativamente contribuíam para o mau ambiente de negócios em Moçambique.

Esta matéria era do interesse da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) que tomou a dianteira de exigir reformas no ambiente de negócios.

Defendia-se a necessidade da introdução de um sistema que reduzisse o tempo de desembaraço aduaneiro, o contacto físico entre os agentes das Alfândegas intervenientes no processo de desembaraço aduaneiro e os utentes. Um sistema de Janela Única Electrónica assegurava não só estas reformas como eliminava a cobrança física de valores monetários de impostos aduaneiros, passando o pagamento a ser efectuado através de depósitos e transferências bancárias. Esta reforma revela-se fundamental na medida em que elimina um potencial risco de perda de receitas aduaneiras, seja por desvio, roubo ou furto, desde o momento do seu pagamento num balcão das Alfândegas, seguido de transporte até ao depósito no banco. Com a JUE, o valor da receita é depositado directamente na conta bancária da Autoridade Tributária pelo contribuinte.

É neste contexto que, por um lado, no ano 2002, o então chefe do Sector Informático das Alfândegas de Moçambique, Guilherme Mambo, participa de uma reunião sobre a facilitação do comércio que teve lugar em Durban, na África do Sul. Na reunião foram discutidas soluções informáticas que integram os processos de comércio internacional, com o envolvimento de todos os intervenientes no processo de desembaraço aduaneiro, designadamente, agências de navegação, empresas de logística, companhias de seguro, bancos, agências licenciadoras do Estado e Alfândegas.

Por outro lado, a CTA encomendou um estudo de diagnóstico da situação de Moçambique em termos de melhores práticas de desembaraço aduaneiro e facilitação de comércio. O consultor seleccionado para o efeito elaborou um relatório que identificou burocracia na operacionalização dos procedimentos aduaneiros e nas regras estabelecidas.

O Ministério das Finanças e as Alfândegas de Moçambique acolheram as recomendações tanto do estudo encomendado pela CTA como da reunião de facilitação de comércio de Durban e decidem avançar com o processo informático de desembaraço aduaneiro e que este deve integrar todos os actores relevantes do comércio externo.

1.1. O papel dúbio da CTA e o pré-acordo secreto com a SGS

Verificada a necessidade da reforma do processo de desembaraço aduaneiro pelas razões expostas, de acordo com Kekobad Patel, que na altura era presidente do Pelouro da CTA para a Política Fiscal, Aduaneira e Comércio Internacional, o Governo desafiou a CTA e as Alfândegas a aprofundarem o estudo da adopção de JUE¹¹.

O envolvimento da CTA na reforma do sistema de desembaraço aduaneiro enquadrava-se na política de diálogo público-privado

que já tinha ganhado expressão, especificamente na área aduaneira, no processo da reformulação da Pauta Aduaneira.

Do lado da CTA, liderou o processo da instalação da JUE Kekobad Mehergy Patel, experiente ex-funcionário da Enacom E.E., que ocupou o cargo de Director Comercial. A Enacom E.E. era o maior importador de bens de consumo no período da economia centralmente planificada. A experiência de Kekobad Patel no comércio internacional fazia-o de pessoa certa para ser inter-

6 <http://www.crownagents.com/our-work/projects/detail/mozambique-customs> [acedido a 23 de Setembro de 2016, às 06h01]

7 O Centro de Integridade Pública reconheceu os avanços alcançados com a reforma implementada pela Crown Agents nas Alfândegas de Moçambique: MOSSE, Marcelo (2007) *Corruption and Reform in Customs*; CIP; Maputo.

8 Austral Consultoria e Projectos, Lda (2004). *Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção*; Maputo

A USAID também reconheceu progressos nas Alfândegas em resultado da reforma executada pela Crown Agents: USAID (2007); *Reducing Import and Export Processing Times in Mozambique – Assessment and Recommendations*; Nathan Associates Inc

9 William Claypole *opt cit*

10 Machel, Milton (2011) *Janela Electrónica Única: Mais um problemático procurement público (PPP)*; Centro de Integridade Pública; Maputo

11 MACHEL, Milton (2011). *Janela Electrónica Única: Mais um problemático procurement público (PPP)*; CIP; Maputo

locutor no diálogo CTA-Alfândegas, tanto para a discussão da pauta aduaneira como para a introdução da JUE.

Na altura dos factos, era presidente da CTA Salimo Abdula, figura influente no partido no poder e pessoa das relações do então chefe do Estado, Armando Guebuza.

Do lado das Alfândegas, estava Barros dos Santos, que substituiu Pedro Bule da Direcção Geral das Alfândegas. Barros dos Santos e Kekobad Patel são conhecidos de longa data desde o tempo na Enacomo E.E. para onde Barros fora designado para apoiar os gestores desta empresa em matéria aduaneira. É neste contexto que Kekobad Patel é encarregado a representar o sector privado na reforma das Alfândegas. Na busca do modelo da JUE a implementar em Moçambique, a CTA e as Alfândegas, ao invés de lançarem concurso público e receberem propostas, iniciaram contactos dirigidos a potenciais parceiros internacionais que trouxessem capital e conhecimento técnico de JUE.

Contando com financiamento solicitado à Commonwealth, as Alfândegas iniciaram uma série de concertações que culminaram com o envolvimento da empresa suíça *Société General de Surveillance* (SGS).

A SGS não era necessariamente uma empresa que se dedicava à construção e implementação de JUE. Detinha experiência na área aduaneira, mas particularmente trabalhava na inspecção de pré-embarque de mercadorias, cuja principal tarefa é o controlo da qualidade, preço de mercadorias a favor de quem a contrate, sejam empresas importadoras ou os Estados. A SGS já tinha trabalhado antes com as Alfândegas de Moçambique na área de inspecção pré-embarque. Actualmente a inspecção pré-embarque de mercadorias importadas para Moçambique é realizada pela Intertek que no contexto da reforma das Alfândegas na década de 1990 venceu o concurso em detrimento da SGS.

Portanto, a SGS era um “velho conhecido” das Alfândegas que agora via a oportunidade de voltar a fazer negócio mas na área da JUE, onde tinha iniciado a trabalhar no fim do século XX mas sem portfólio de clientes.

A SGS tinha adquirido um *software* designado TradeNet, vendido pela empresa CrimsonLogic, uma empresa de Singapura e que trabalhava no porto de Singapura usando a TradeNet para a

segurança nacional nas mercadorias manuseadas no porto.

Sem revelar a intenção, a CTA e as Alfândegas viajaram a Singapura para conhecer o único projecto de JUE que a SGS poderia copiar e implementar em Moçambique.

O porto de Singapura instalou, em 1989, o sistema TradeNet da CrimsonLogic que funcionou no modelo de negócio Parceria Público-Privada (PPP).

Em 1999 a SGS adquire o TradNet da CrimsonLogic. Em 2000 readapta o programa informático da CrimsonLogic para ser aplicado em África e obtém um contrato para as Alfândegas do Ghana. Neste País, a SGS cria uma empresa de informática designada Ghana Community Network (GCNet). Esta empresa foi também criada no modelo PPP, envolvendo, para além da SGS (60%), a Alfândega do Ghana (20%), a Câmara dos Agentes de Navegação do Gana (10%) e os bancos Ecobank (5%) e Ghana Commercial Bank (5%).

A primeira experiência de JUE implementada pela SGS no continente africano viria a ser usada como bandeira para vender o projecto em Moçambique, basicamente no mesmo modelo PPP: SGS detentor de 60% e Alfândegas de Moçambique com 20% e os restantes 20% com a CTA, em nome do sector privado.

A partir de 2009 iniciam-se preparativos secretos para a SGS ficar com a concessão da Janela Única em Moçambique. Alegando a necessidade de “assegurar a celeridade na concepção, desenho, implementação e exploração de um sistema de Janela Única Electrónica para o desembarço aduaneiro de mercadorias”, o Conselho de Ministros autoriza o Ministro que superintende a área das Finanças a aprovar os Termos de Referência e a celebrar um Contrato de Concessão atribuindo-lhe o direito exclusivo para esse efeito¹².

O Conselho de Ministros especifica, entretanto, que “o Contrato de Concessão deve ser firmado com uma empresa apurada através de um concurso público”. Porque ao nível das Alfândegas e da CTA já havia sido encontrada a empresa (SGS), o modelo (PPP) e o *software* (TradeNet) a ser usados na JUE, era agora necessário contornar a imposição de concurso público feita pelo Conselho de Ministros, pois, sem grande experiência na área de JUE, a SGS podia não ganhar o concurso.

1.2. Consultoria estratégica e assinatura de acordo secreto

Com os fundos recebidos da Commonwealth, as Alfândegas de Moçambique solicitaram em 2005 uma consultoria para mapear os problemas que dificultam o comércio. Para realizar a consultoria foram chamadas duas pessoas ligadas à CrimsonLogic, parceira da SGS. Trata-se de Chan Fook Seng da CrimsonLogic de Singapura e Chris Tan do Instituto Internacional do Comércio, também de Singapura.

Os consultores terão estudado todos os processos e procedimentos das Alfândegas de Moçambique para depois recomendar a adopção do sistema JUE, implementado no Gana, os únicos países do mundo onde CrimsonLogic e SGS operavam.

“Escolheu-se [o modelo de] Gana fundamentalmente porque tem os quatro modos de transporte (aéreo, rodoviário, marítimo e ferroviário) tal como nós e igualmente serve

outros países vizinhos que não têm acesso ao mar (...). Verificámos lá que as autoridades alfandegárias e fiscais estavam satisfeitas com o processo que tinha sido implementado, e esse processo permitia-lhes maior transparência, melhor controlo sobre as receitas, melhor estatística e acima de tudo uma melhor celeridade no desembarço do processo aduaneiro” – Kekobad Patel (CIP, 2011).

As palavras de Patel explicam como tudo foi feito para que o modelo escolhido fosse o da SGS, sendo por isso que a realização do concurso ameaçava a concretização desta escolha. Assim, segundo se apurou durante a pesquisa, em Junho de 2006, Barros dos Santos, na qualidade de Director Geral das Alfândegas, Salimo

12 Decreto 33/2009, de 01 de Julho

Abdula, Presidente da CTA e Roger Kamgaing e Philippe Isler, estes em nome da SGS, assinaram um acordo secreto que ia garantir que a SGS fosse a concessionária da JUE em Moçambique. O acordo estabelecia resumidamente o seguinte:

- Criação de uma comissão directiva conjunta com o representante de cada uma das três instituições para monitorar a implementação do sistema e assim garantir a concessão da JUE à SGS;
- Defende que o modelo GCNet (do Gana) deve ser replicado em Moçambique (concede 60% à SGS, 20% às Alfândegas e os restantes 20% ao sector privado nacional);
- Encarrega a CTA de formar a opinião pública sobre a necessidade urgente e o modelo da JUE;
- Às Alfândegas cabia o papel político de facilitar o contacto da SGS com as principais instituições públicas envolvidas no processo de desembaraço aduaneiro, tais como os Ministério da Indústria e Comércio, da Agricultura, da Saúde, das Pescas e do Instituto Nacional de Normalização e Qualidade (INNOQ).
- À SGS cabia o papel de realizar estudo de viabilidade técnico-financeira da JUE e custear a logística de todas as viagens que fossem efectuadas pelas partes para conhecer o sistema JUE de Singapura e do Gana;
- Concedia seis meses à SGS e à CTA para preparar o projecto de JUE. O período era prorrogável por igual período ou superior por se acordar.

É nos termos deste acordo que as Alfândegas não abriram espaço

1.3 Concurso à medida da SGS

Criadas as condições para que a implementação da Janela Única Electrónica fosse concessionada à SGS e dado o facto de o Conselho de Ministros ter exigido a realização do concurso, o Ministério das Finanças, através da Unidade Gestora e Executora das Aquisições da Autoridade Tributária de Moçambique, publicou um Anúncio de Concurso Público Internacional datado de 03 de Setembro de 2009 para a Concessão 116/AT/09.

A publicação do concurso foi manipulada, aparentemente para impedir que potenciais concorrentes apresentassem as suas propostas e baralhassem o negócio já atribuído à SGS. Assim, o concurso que se designou “internacional” foi publicitado apenas no jornal Notícias, durante dois dias e em língua portuguesa somente. O anúncio foi inserido nas edições de 28 e 29 de Agosto de 2009, sexta-feira e sábado, respectivamente. Porém, os termos de referência do mesmo só poderiam ser adquiridos a partir do dia 03 de Setembro, uma quinta-feira. As propostas técnicas e financeiras deviam ser submetidas até ao dia 06 de Outubro às 9h30min¹³. O documento dos termos de referência do concurso continha 72 páginas.

Muitas empresas que se interessaram pelo concurso, ao notar que tudo parecia maquiado para beneficiar um determinado concorrente, desistiram de concorrer.

Algumas empresas escreveram à Autoridade Tributária a solicitar a extensão do período do concurso. A Micaia Tecnologias de

para conhecer outros modelos de JUE, para além do implementado no Gana e Singapura.

O modelo de JUE implementado pela MCNet em Moçambique é na verdade dos menos populares que há no mundo.

Os principais modelos/*softwares* de JUE usados a nível global são:

- ✓ O sistema de Janela Única da Intrasoft International, uma empresa líder na Europa em tecnologias de informação e comunicação;
- ✓ O Asycuda⁺⁺ das Nações Unidas que está em 90 Países incluindo a região da SADC (Lesoto, Madagáscar, Swazilândia, Malawi, Namíbia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue, Seychelles) e em alguns Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) como Cabo Verde, Guiné Bissau, São Tomé e Príncipe;
- ✓ O Trade World Manager Portal e o Government Executive Vision, ambos da Webb Fontain, com projectos na Nigéria, Arménia, Filipinas, Benin, Bahrein, Camboja e Ghana;
- ✓ O TripsTM da Crown Agents, com mais de um século de experiência, cuja aplicação integra, para além da Janela Única das Alfândegas, o sistema de gestão do IVA e dos impostos internos.

Estes modelos de JUE poderiam ser adquiridos e implementados pelo Estado, tal como sucedeu com o TIMS e o e-SISTAFE, para citar apenas alguns grandes programas de gestão financeira do Estado.

Informação escreveu uma carta, com a Ref^a. 010/ZM/2009 de 15/09/09, ao Presidente da Autoridade Tributária, Rosário Fernandes, reclamando sobre a forma como se estava a proceder, denunciando expressamente que o concurso estava a ser desenhado para beneficiar uma empresa, tanto pela carência de informações técnicas publicadas que permitissem aos concorrentes participar cabalmente, como pelos critérios de avaliação que estavam claramente dirigidos à SGS.

A Webb Fontaine, a Crown Agents e a Impala são outras empresas que manifestaram interesse em concorrer à implementação da JUE e no fim desistiram devido aos obstáculos colocados aos potenciais competidores da SGS.

A Crown Agents conduziu a reforma das Alfândegas de Moçambique e disse na altura ao CIP que para a concessão do projecto Janela Única Electrónica é porque tinha “capacidade para implementar o projecto Janela Única Electrónica”.

“(...temos um sistema electrónico talvez melhor do que o que se pretende instalar. O nosso TRIPS, que foi inclusive apresentado à Autoridade Tributária, seria uma continuidade do que actualmente eles estão a usar e tem todas as capacidades de que a Janela Única Electrónica precisa.”¹⁴

A Webb Fontaine também desistiu do concurso e antes escreveu à Autoridade Tributária a solicitar a prorrogação do mesmo, o

¹³ Segundo estabelece o documento do anúncio do concurso, as propostas deviam ser entregues fisicamente na Rua Timor Leste n. 95, 2º Andar – Maputo.

¹⁴ Entrevista de David Jamisse ao CIP, na altura Gestor de Desenvolvimento de Negócios na Crown Agents Mozambique. Publicada em MACHEL, Milton (2011): *Janela Electrónica Única: Mais um problemático procurement público (PPP)*: Maputo

que foi rejeitado.

Com todas as barreiras criadas, no final, apenas o consórcio Associação Escopil/SGS apresentou a sua proposta.

Foi constituído um júri integrando os seguintes membros: Zainadine Dalsuco (na altura director do gabinete do Ministro das Finanças); Eusébio Saide (então Director Nacional do Patrimó-

nio do Estado); Miguel Nhane e Guilherme Mambo (ambos das Alfândegas); Américo Muchanga (na altura em representação do Ministério de Ciências e Tecnologia) e Dixon Chongo (despachante aduaneiro).

O júri aprovou o único concorrente que aliás já tinha acordo secreto para implementar a JUE.

1.3. O papel desempenhado pela Escopil

Neste processo, a empresa Escopil – na altura tinha como accionistas um ex-ministro (José Chichava) e uma vice-ministra (Ana Paulo Samo Gudo Chichava) – jogou papel importante na representação dos interesses da SGS.

A Escopil foi fundada pelo ex-Ministro da Administração Estatal, José António da Conceição Chichava, sua esposa e que foi Vice-Ministra do Ambiente, Ana Paulo Samo Gudo Chichava, e os irmãos desta, Rogério Paulo Samo Gudo, Joel Paulo Samo Gudo e Olga Paulo Samo Gudo. Mais tarde (2008), Olga Paulo Samo Gudo foi substituída por Vitória Paulo Samo Gudo.

Sendo a SGS uma empresa internacional e cotada em bolsas europeias, era muito arriscado envolver-se directamente em esquema de negócios com altos riscos de corrupção. A forma encontrada para afastar a SGS da exposição de negócios sem transparência foi identificar e convidar uma empresa privada moçambicana para actuar em sua representação.

Assim, escolheu-se a ESCOPIL, que é uma empresa de gente influente, para representar os interesses da SGS. A ESCOPIL não tinha nada a ver com desembaraço aduaneiro, muito menos com Janela Única. Mas alguns accionistas desta empresa são

funcionários do Ministério das Finanças e a ESCOPIL já tinha negócios com esse Ministério. A empresa geria, na altura, o e-SISTAFE, versão electrónica do Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE)¹⁵. Era, assim, uma boa empresa para “abrir as portas”.

O então Director Geral da Escopil, Rogério Paulo Samo Gudo, explicou na altura que a empresa que dirigia o modelo TradeNet da CrimsonLogic era o revendedor autorizado em Moçambique e que constituiria consórcio com a SGS, S.A. como seu parceiro tecnológico. Por seu turno, Jacques Vollenweider, Vice-Presidente para África dos Serviços Governamentais e Institucionais da SGS, disse que esta firma se associara à Escopil “para fornecer perícia e assistência técnica à Parceria Público-Privada e promover o envolvimento de empresas locais para assegurar sustentabilidade do projecto¹⁶”.

A SGS e a Escopil (60%) juntaram-se à CTA (20%) dirigida por Salimo Abdula e à AT (20%) para constituir a MCNet, uma sociedade anónima que começou a implementar o sistema Janela Única em Setembro de 2011, com base num contrato de concessão com duração de 15 anos.

2. Cinco anos da JUE: Que ganhos e quem ganha

Tendo em conta o contexto em que a JUE foi adoptada, foram estabelecidos como ganhos esperados com a respectiva implementação: a redução significativa dos tempos de desembaraço aduaneiro; a redução de custos de desembaraço aduaneiro; a transparência e consistência nas alfândegas e na tramitação de processos aduaneiros; o aumento substancial na arrecadação de receitas pelo Estado como resultado da transparência e práticas melhoradas¹⁷.

A avaliação dos primeiros cinco anos da implementação da JUE tem em conta os resultados esperados. No estudo analisou-se o

antes e o depois da JUE para se apurarem as mudanças que houve e se as mesmas foram influenciadas pela implementação da JUE ou por outros factores independentes da JUE.

O primeiro resultado avaliado, devido à sua grande relevância para o Estado e para o cidadão, é o aumento da arrecadação de receitas pelo Estado como resultado da introdução da JUE. Avaliou-se também a redução dos tempos de desembaraço aduaneiro, dos custos de desembaraço aduaneiro e a transparência e consistência nas alfândegas e na tramitação de processos aduaneiros.

2.1. Impacto na arrecadação das receitas do Estado

De Setembro de 2011 a Setembro de 2016, o Estado colectou, através da Janela Única Electrónica, cerca de 127 mil milhões de meticais, resultado de cerca de 1.200 mil declarações aduaneiras submetidas¹⁸.

As receitas fiscais colectadas através da JUE são referentes a impostos sobre o comércio externo. Especificamente, são três tipos

de impostos que o Estado passou a cobrar via JUE, desde Setembro de 2011.

Na sua globalidade, as receitas fiscais provêm de três categorias de impostos: o Imposto sobre o Rendimento; o Imposto sobre Bens e Serviços e Outros Impostos.

Os impostos sobre o rendimento consistem em três tipos: o

¹⁵ MACHEL, Milton (2011) *opt cit*

¹⁶ MACHEL, Milton (2011) *opt cit*

¹⁷ <https://www.mcnet.co.mz/About-MCNet.aspx> [acedido a 12 de Setembro de 2016, às 23h40']

¹⁸ Os dados foram revelados a 20 de Julho de 2011 pelo Director Geral Adjunto das Alfândegas de Moçambique, Ambrósio rouba-lhe, num encontro de negócios organizado pela MCNet, a concessionária da JUE. Mais informação disponível em

<https://www.mcnet.co.mz/News/List/Desde-a-sua-implementacao-janela-única-electronic.aspx> [acedido a 12 de Setembro de 2016].

Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC); o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS) e o Imposto Especial sobre o Jogo.

Os Impostos sobre Bens e Serviços subdividem-se em: Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) que, por sua vez, incide sobre produtos nacionais e importados; Imposto sobre Consumo Específico que, igualmente, incide sobre produtos nacionais ou produtos importados, e Imposto sobre o Comércio Externo.

Por último, as receitas fiscais provêm de Outros Impostos, categoria na qual se congregam: o Imposto do Selo, o Imposto sobre Veículos, as Licenças de Pesca, a Taxa sobre os Combustíveis, as *Royalties* e o Imposto de Superfície, o Imposto sobre a Produção, o Imposto de Reconstrução Nacional e o Imposto Simplificado de Pequenos Contribuintes.

Os impostos cobrados através da JUE são da categoria de Impostos sobre Bens e Serviços. São três impostos, resultados do comércio externo, designadamente: o IVA que incide sobre os produtos importados; o Imposto sobre o Consumo Específico, também de incidência sobre produtos importados; por último, o Imposto sobre o Comércio Externo que é popularmente conhecido como Direitos Aduaneiros. Através da JUE cobram-se ainda

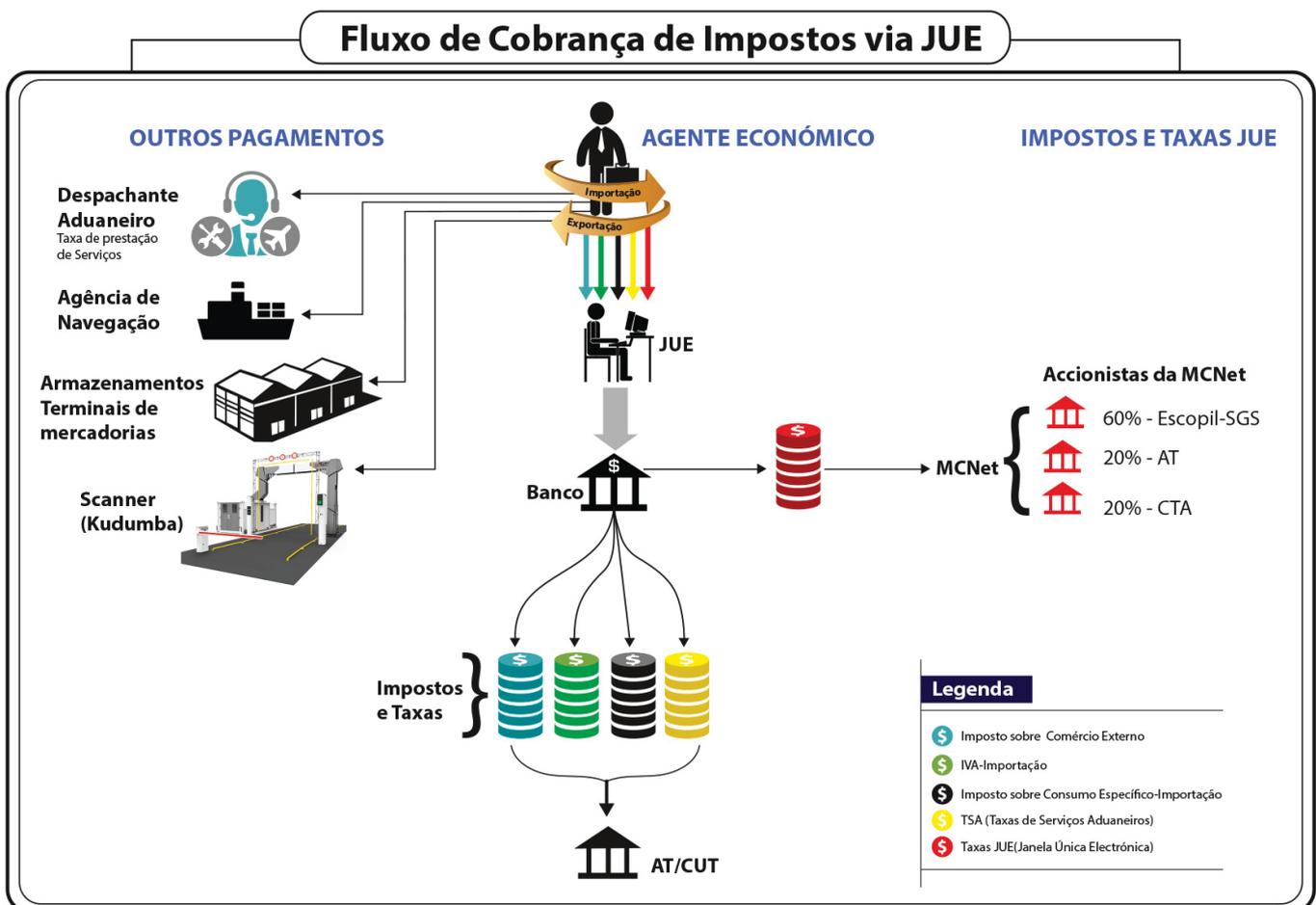
Taxas de Serviços Aduaneiros (TSA), mas são normalmente pequenos valores para a tramitação de expediente, sem peso algum nas receitas do Estado.

Desde 2012, com a publicação do Despacho Ministerial n. 25/2012, de 12 de Março, que instituiu a aplicação das taxas de prestação de serviços pelo uso da Janela Única Electrónica, o agente económico importador e exportador passa a pagar, para além dos impostos e taxas devidos ao Estado, outras taxas à empresa Privada MCNet, concessionária da JUE, conforme esquematizado na figura 1.

O agente económico ou cidadão importador/exportador efectua ainda outros pagamentos pelos serviços portuários de armazenamento de mercadorias às agências de navegação marítima, aos *scanners* não intrusivos da Kudumba, aos despachantes aduaneiros, entre outros, mas estes pagamentos não são feitos através da JUE. Os valores são directamente pagos às empresas que prestam tais serviços.

A JUE tem, porém, impacto no valor destes outros serviços. A título ilustrativo: se houver demora no desembarço aduaneiro através da JUE, aumenta o tempo de armazenamento de mercadorias nos terminais de mercadorias e, conseqüentemente, aumentam os valores a pagar pelo armazenamento.

Figura 1. Fluxo de cobrança de impostos e taxas através da JUE



Portanto, o valor de 127 mil milhões de meticais de receitas do Estado, arrecadado via JUE nos primeiros 5 anos da sua implementação, é resultado da cobrança de Imposto sobre o Comércio Externo ou Direitos Aduaneiros, de Imposto sobre o Consumo Específico de produtos importados, de Imposto sobre o Valor Acrescentado que incide sobre produtos importados e de Taxas

de Serviços Aduaneiros. O peso das receitas do Estado cobradas via JUE é significativo. Varia de 25% a 28% do total das receitas do Estado. A título ilustrativo, no ano fiscal de 2014, os impostos pagos via JUE representaram 27% do total das receitas cobradas pelo Estado, distribuídos da seguinte forma: Imposto sobre o Consumo Es-

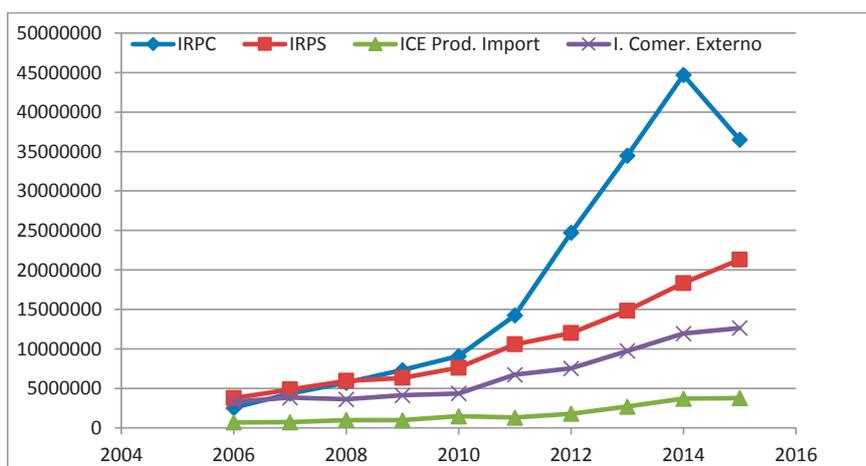
pecífico de produtos importados (2,4% do total das receitas do Estado); Imposto sobre o Comércio Externo (7,7%) e Imposto sobre o Valor Acrescentado com incidência nas importações (17% do total das receitas do Estado).

Para avaliar se houve ou não aumento significativo das receitas do Estado em resultado da introdução da JUE, analisou-se a evolução das receitas fiscais do Estado nos últimos 10 anos, abrangendo cinco (05) anos antes da implementação da JUE e cinco (05) após a JUE. Como se demonstra no gráfico 1, a arrecadação de receitas fiscais tem estado a crescer de forma gradual, em todos os

impostos, não havendo crescimento acentuado naquelas receitas cobradas via JUE, desde que este sistema foi introduzido.

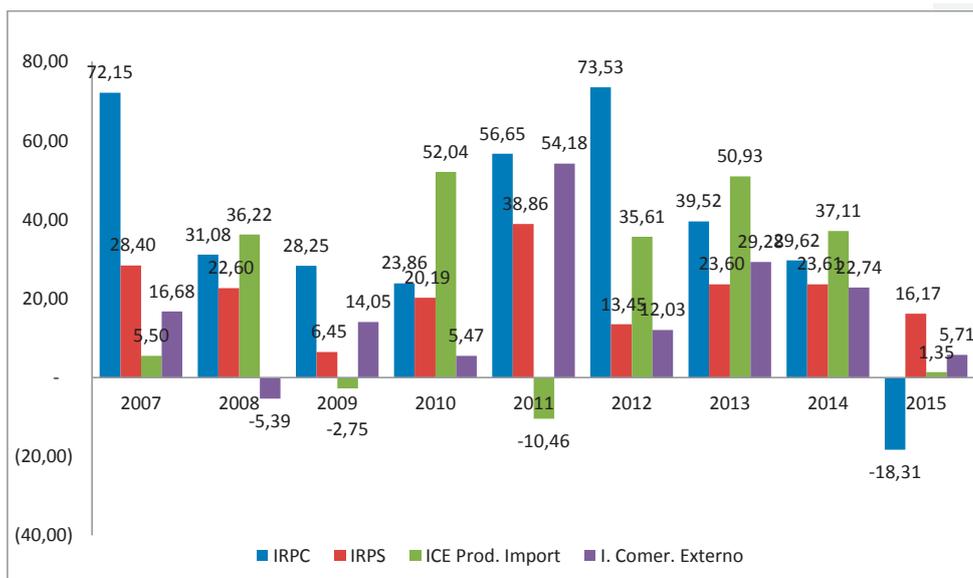
Assim, pode-se notar que a JUE não contribuiu para impulsionar a arrecadação de receitas do Estado. Neste período de 10 anos, o IRPC é que cresceu mais, tanto nos cinco anos antes da JUE como nos cinco anos após a JUE. Porém, o IRPC não é cobrado via JUE. Faz parte dos impostos internos. É cobrado directamente pela Autoridade Tributária através de um programa informático denominado Sistema Interino de Cobrança de Receitas (SICRE).

Gráfico 1. Evolução da arrecadação de receitas fiscais desagregadas provenientes de quatro impostos internos e externos de 2006 a 2015 (em milhares de metcais)



Fonte: CGE e REO (2006-2015)

Gráfico 2. Variação das receitas fiscais desagregadas provenientes de quatro impostos internos e externos de 2006 a 2015 (em percentagem)



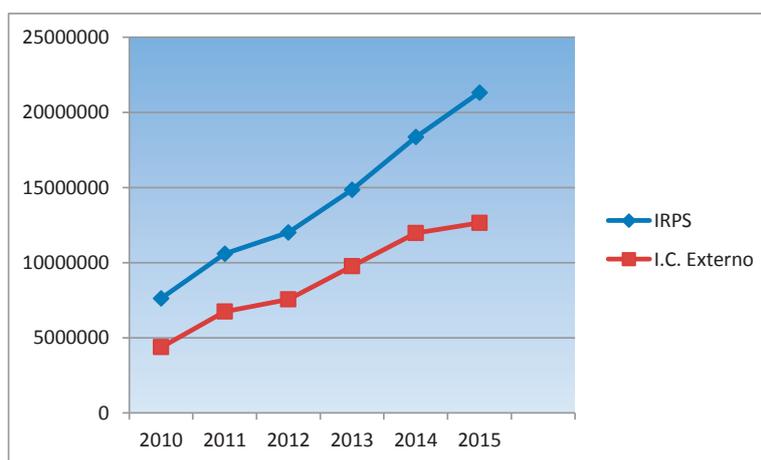
Fonte: CGE e REO (2006-2015)

Analisando particularmente as receitas do Estado cobradas via JUE, nota-se que apenas as receitas provenientes de Imposto sobre o Comércio Externo tiveram um aumento significativo após a introdução da JUE em 2011. O mesmo não se verificou com o imposto sobre consumo específico e com o IVA, ambos de incidência sobre as importações.

Ainda assim, o aumento da receita proveniente do Imposto de

Comércio Externo, cobrada via JUE, é apenas nominal. Do ponto de vista real, é preciso considerar o efeito da variação cambial que tem impacto positivo sobre as receitas do comércio internacional, especificamente as receitas sobre bens de importação, devido à apreciação do dólar, rand e euro que inflaciona as receitas extraídas de facturas emitidas nestas moedas externas. Estas são as principais moedas de troca usadas em Moçambique.

Gráfico 3. Evolução das receitas cobradas via IRPS e Imposto de Comércio Externo

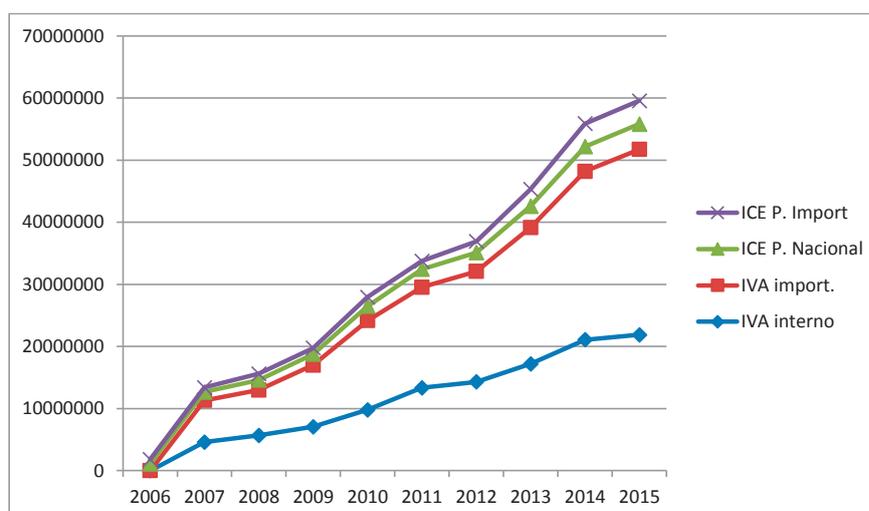


Fonte: CGE 2010-2015

Uma comparação entre o IRPS, cobrado via SICRE da Autoridade Tributária, e o Imposto sobre o Comércio Externo, cobrado através da JUE pelo MCNet, mostra que o IRPS cresceu de 2011 para 2015 mais do que o Imposto de Comércio Externo, como se demonstra

no gráfico 3, não obstante o IRPS não beneficiar da variação cambial para o seu valor nominal, visto que a incidência é sobre o rendimento na sua maioria em meticais, enquanto o Imposto sobre o Comércio Externo beneficia das variações cambiais para o seu valor nominal.

Gráfico 4. Evolução de receitas arrecadadas via IVA e ICE, sobre produtos internos e produtos externos de 2010 a 2016 (em mil meticais)



Fote: CGE e REO (2006-2015)

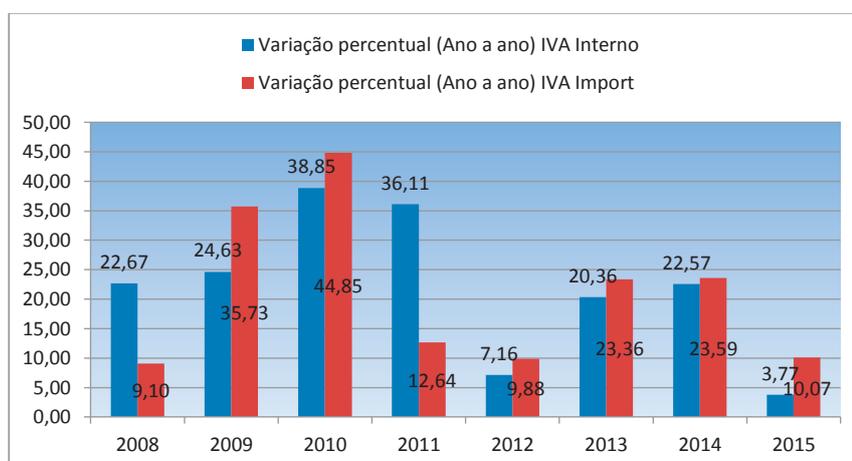
O gráfico 04 apresenta a evolução de dois Impostos sobre Bens e Serviços, sendo que ambos têm incidência sobre produtos internos e sobre produtos importados. Na vertente sobre produtos internos, o imposto é cobrado pela Autoridade Tributária através do SICRE. Na incidência sobre produtos importados, a cobrança é efectuada através da JUE da MCNet.

Nota-se que o Imposto sobre o Consumo Específico de Produtos Nacionais, cobrado via SICRE pela Autoridade Tributária, manteve crescimento regular tal como sucedeu com o Imposto de Consumo Específico sobre Produtos Importados, cobrado através da JUE pela MCNet. A mesma leitura faz-se na relação entre o IVA de incidência sobre produtos nacionais e o IVA de

incidência sobre produtos importados.

O gráfico 4 mostra que a performance de ambos se manteve linear, apesar do primeiro ser cobrado pela Autoridade Tributária e o segundo pela MCNet. O que se esperava era que a receita cobrada através da JUE tivesse mudando de tendência a partir de 2011, passando a ter crescimento acentuado como resultado da eficiência da JUE. Isto não aconteceu. A variação percentual do crescimento anual da receita arrecadada pela cobrança do IVA mostra esta tendência de equilíbrio entre receita proveniente do IVA interno e do IVA sobre produtos importados (gráfico 5). Há ainda a considerar que o IVA que incide sobre produtos importados beneficiou da apreciação das principais moedas de troca com Moçambique (o rand, o dólar e o euro).

Gráfico 5. Variação percentual de crescimento de IVA Interno e IVA sobre as importações (em %)



Fonte: CGE e REO

O gráfico 5 mostra que no ano de 2011, em que foi introduzida a JUE, o IVA sobre importações cresceu aproximadamente 13% contra 36% de crescimento do IVA sobre produtos nacionais. No ano subsequente (2012), o IVA sobre produtos importados cresceu aproximadamente 10% em relação ao ano anterior, enquanto o IVA sobre produtos domésticos cresceu pouco acima de 7%, uma diferença inferior a 3% que pode ser justificada pelas

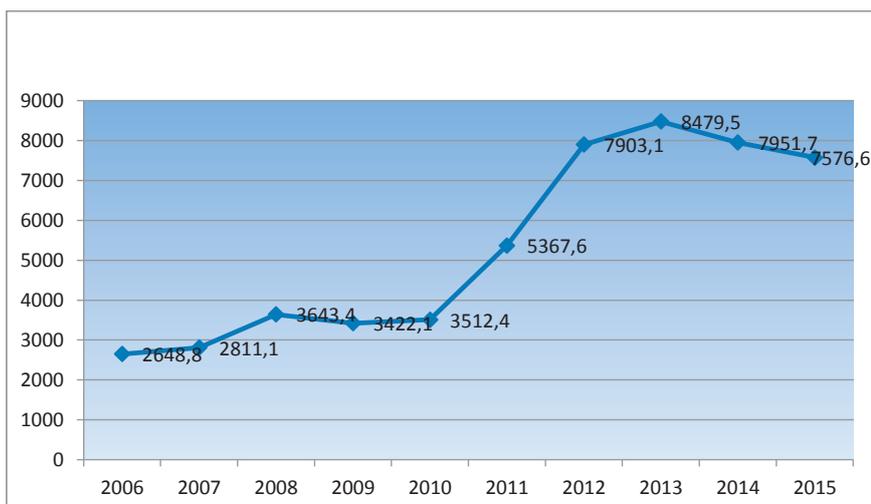
variações cambiais e não necessariamente pela eficiência da JUE. O equilíbrio na variação de crescimento tanto do IVA interno como do IVA sobre as importações verifica-se em todos os anos da implementação da JUE. Em 2014, por exemplo, as duas componentes do IVA cresceram praticamente ao mesmo ritmo de aproximadamente 23% para IVA Interno e aproximadamente 24% para IVA sobre produtos importados.

2.1.1 Crescimento de importações

Ao longo dos cinco (05) anos da implementação da JUE, as importações, que são a principal fonte de receitas arrecadadas através deste sistema, tiveram tendência crescente, tendo partido de 34 mil milhões de dólares em 2010 para 75 mil milhões de dólares em 2015, um crescimento acima de 100% em 5 anos (gráfico 6). Houve redução de importações a partir de 2013, ano em que o valor total de importações, sem incluir frete e seguro, se fixou acima

de 84 mil milhões de dólares. O valor desceu para 79 mil milhões de dólares em 2014 e para 75 mil milhões de dólares em 2015. A variação das receitas cobradas através de impostos externos deve acompanhar a evolução das do comércio externo, principalmente das importações. Não tendo havido queda de importações no período da implementação da JUE, não se pode justificar o não aumento de receitas com eventual queda de importações.

Gráfico 6. Evolução de importações de 2006 a 2015
(Valor FOB em milhões de USD)



Fonte: Banco de Moçambique

A leitura global das receitas fiscais desagregadas mostra que o desempenho da arrecadação de receitas externas, cobradas via JUE, nomeadamente o IVA de incidência sobre importações, o ICE, também de incidência sobre importações, não melhorou com a introdução da JUE. Houve algum crescimento das receitas provenientes da cobrança de Imposto sobre o Comércio Externo mas este crescimento pode ser justificado por factores como variação cambial positiva das moedas de importação (dólar, rand e euro).

No global, houve aumento das receitas do Estado no período que coincide com a introdução da JUE, mas este aumento atingiu todas as receitas e não apenas aquelas arrecadadas através da JUE. Isto mostra que a causa do aumento de receitas é externa à JUE. A receita que mais cresceu neste período foi a proveniente de Imposto de Rendimento de Pessoas Colectivas, que é cobrada directamente pela Autoridade Tributária através do Sistema Interino de Cobrança de Receita.

Assim, é visível que a JUE falhou ou ainda não conseguiu responder um dos principais objectivos da sua introdução: o aumento da arrecadação das receitas do Estado.

É, porém, necessário referir que nem todo o desembaraço aduaneiro é efectuado via JUE. O desembaraço de pelo menos cerca de 30% do volume de mercadorias importadas é realizado via TIMS que devia estar extinto desde a introdução da JUE. Este facto não permite fazer uma avaliação completa do desempenho da JUE na arrecadação de receitas, pois funciona em pa-

ralelo com o TIMS, como veremos mais adiante na parte em que se aborda a gestão do contrato da JUE.

É inegável a pertinência da reforma no sistema de cobrança de impostos do Estado, introduzindo a JUE, um sistema electrónico mais abrangente e que teoricamente garante mais transparência. Esta reforma é necessária não somente nos impostos externos mas em todos. Aliás, a este propósito, a Autoridade Tributária está a fazer a transição do SICRE para e-Tributação. O SICRE é da geração do TIMS que foi substituído pela JUE.

O que se questiona é o modelo que deve ser seguido na reforma do sistema de tributação. No caso dos impostos externos, seguiu-se um modelo de PPP, concessionando-se à entidade privada o papel de cobrar as receitas do Estado. Até aqui, quando percorrido um terço do tempo da concessão, nota-se que este modelo não resultou, pelo menos na componente de aumento da receita e na redução de custos de desembaraço aduaneiro, conforme se demonstra adiante.

A reforma do TIMS para a JUE podia ter sido implementada pela própria Autoridade Tributária como está a suceder com a e-Tributação. É que a JUE, para além de não ter feito aumentar a arrecadação de receitas, tem altos custos ao utente e à economia, como se demonstra a seguir. O custo decorre da prestação de serviços públicos e aquele é imputado ao agente importador/exportador e em última instância ao consumidor final, beneficiando os accionistas da empresa privada, a MCNet, à qual foi concessionada a implementação da JUE.

2.1.2 Funcionamento paralelo do TIMS compromete arrecadação de receita via JUE

A JUE veio substituir o TIMS – *Trade Information and Management System* – o primeiro sistema informático usado pelas Alfândegas de Moçambique na tramitação do comércio internacional. A introdução da JUE implica a extinção do TIMS e que todas as declarações de importação e exportação passam a ser efectuadas via JUE. Sucede, porém, que cinco anos após o advento da JUE, o TIMS continua a funcionar em paralelo com a JUE em muitos

postos de cobrança de receitas de comércio externo e na importação de determinadas mercadorias de elevado valor monetário, como se demonstra mais adiante.

A introdução da JUE é a segunda reforma do sistema de gestão do comércio externo das Alfândegas de Moçambique. A primeira mudança aconteceu no contexto da grande reforma das Alfândegas de Moçambique implementada pela Crown Agents. Houve

substituição do Boletim de Registo de Importação – manual – herdado da administração tributária colonial pelo TIMS (informático).

Em 2011 houve, então, a segunda reforma, a introdução da JUE. As diferenças essenciais entre a JUE e o TIMS residem no seguinte: o TIMS é operado somente pelas Alfândegas, diferentemente da JUE que tem uma componente para as Alfândegas e outra para os demais operadores, conforme demonstrado na figura 2; no TIMS, a declaração aduaneira é submetida de forma física pelo agente do comércio internacional ou seu representante e de seguida um agente das Alfândegas faz a respectiva digitalização no programa. Na JUE, a submissão da declaração aduaneira é electrónica. A JUE tem dois subsistemas: o TradeNet, dedicado a todos os utilizadores da JUE, como despachantes aduaneiros, agências de navegação, terminais de mercadorias, ministérios e agências de controlo e os CMS (*Customs Management Services*) do uso exclusivo das Alfândegas. É a através da TradNet que se faz a submissão da declaração aduaneira e através dos CMS as Alfândegas têm acesso à declaração. Mas simultaneamente têm acesso à declaração outras entidades, incluindo órgãos de controlo da receita como a Direcção de Auditoria, Investigação e Inteligência das Alfândegas de Moçambique.

Portanto, o que substituiu o TIMS, especificamente, são os CMS. Sucede, porém, que cinco anos após a introdução da JUE, o TIMS continua a funcionar em paralelo com a JUE em muitos postos de cobrança de receitas de comércio externo e na importação de determinadas mercadorias de elevado valor monetário.

Calcula-se, neste momento, que pelo menos 30% de todos os processos de desembaraço aduaneiro sejam feitos através do TIMS¹⁹. O TIMS é usado para importações em postos fronteiriços onde ainda não está instalada a JUE devido a alegados problemas de falta de infra-estruturas e serviços indispensáveis para o funcionamento da JUE, tais como agências bancárias, internet, electricidade. O TIMS é também usado para importações cujos pagamentos são efectuados através de notas de contabilização.

Todavia, há informação segundo a qual o TIMS é usado para contrabando, importações à margem dos livros de registo, assim como importações assumidas como de grandes projectos do Estado, como é o caso da circular de Maputo e muitos outros.

Mercadorias de elevado valor, como medicamentos e combustíveis refinados, são importados através do sistema TIMS.

O TIMS evita o pagamento de todos os direitos, tarifas e outras imposições e não presta contas a ninguém. Como tal, representa uma grande perda, em prejuízo do Estado, e constitui factor de corrupção e facilitação do tráfico ilegal.

Em princípio, a lei estabelece que o TIMS deve continuar a operar até ao momento em que for introduzido o Sistema JUE. Além disso, o facto de o Governo estar a usar o sistema para al-

guns dos seus projectos especiais pode dar a entender que tal uso tenha alguma legitimidade. Contudo, dado que o uso da JUE é obrigatório para todos os importadores e estando este sistema operacional, o uso reiterado do TIMS pelo Governo e outros operadores só pode ser explicado pelas próprias autoridades. No entanto, Autoridade Tributária não respondeu à solicitação de informação sobre o uso paralelo do TIMS.

A manutenção dum sistema paralelo de desalfandegamento, que não presta contas, levanta a possibilidade de ser ilegal pelo facto de alegadamente ser usado para muitas outras mercadorias (ilícitas ou não), fora das destinadas aos projectos do Governo, tornando-o problemático e com possibilidade de onerar o Estado com a não aplicação das tarifas e dos direitos de importação. Se o TIMS tem todos os problemas que justificaram o seu abandono e substituição pela JUE, parece não fazer sentido que continue a ser responsável pelo desembaraço aduaneiro de pelo menos 1/3 das mercadorias que entram no país.

Tanto a autoridade concedente da JUE, a AT, quanto a concessionária, a MCNet, recusaram-se a dar explicação sobre a manutenção do TIMS a funcionar em paralelo com a JUE.

Relativamente aos módulos da JUE, ainda não estão em funcionamento: os módulos referentes à exportação temporária (de viaturas, por exemplo); os módulos de mercadorias de comércio informal nas fronteiras terrestres; os módulos de passageiros aéreos (que pretendem fazer desembaraço da respectiva bagagem). As importações pagas com notas de contabilização não estão igualmente incorporadas na JUE.

As notas de contabilização são um artifício contabilístico introduzido pelo Ministério das Finanças para pagar direitos aduaneiros de importações de certos projectos do Estado, mas também de certos funcionários públicos com cargos de direcção e de chefia. O que deveria acontecer era que a instituição que gere o projecto tivesse um orçamento suficiente para pagar os direitos de importação. Porém, o Ministério da Economia e Finanças, ao invés de emitir um cheque para pagar os direitos, emite uma nota que é aceite pelas Alfândegas de Moçambique e contabilizada como cheque. A nota de contabilização é, por assim dizer, dinheiro fictício inventado pelo Ministério das Finanças.

Há relatos de casos em que um determinado projecto/empresa ou pessoa singular recebe nota de contabilização para pagar direitos aduaneiros e em troca entrega dinheiro à pessoa que lhe passou ou facilitou a obtenção da nota de contabilização.

Todos os constrangimentos e disfunções da JUE aqui arrolados são sanáveis com uma boa gestão de contrato de concessão, através de discussões contínuas entre as entidades públicas e privadas envolvidas na concessão. A falta de boa gestão do contrato leva ao incumprimento das metas da JUE, prejudicando quase que em regra a entidade pública e os beneficiários da PPP.

2.2 Impacto da JUE no tempo de desembaraço aduaneiro

Uma das causas que justificaram a introdução da JUE é a redução do tempo de desembaraço aduaneiro que era considerado demasiado longo. Com a JUE, elimina-se o processo físico, passando a factura comercial e demais documentos exigidos na declaração aduaneira ser submetidos electronicamente²⁰.

A JUE iria também automatizar os processos, desde a submissão dos documentos da declaração, a confirmação do pagamento de direitos

aduaneros e outras taxas via banco, a autorização de saída, entre outras etapas fundamentais do processo.

Isto permite a redução do tempo de desembaraço aduaneiro e reduz os custos de armazenamento e outros custos indirectos relacionados com a demora de saída de mercadorias depois de chegar nas fronteiras nacionais.

Nos primeiros meses da introdução da JUE, o resultado foi o inver-

19 CIP, CMI, U4 (2016) *opt cit*

20 O artigo 37 do Diploma Ministerial n. 16/2012, de 1 de Fevereiro, alista os documentos exigidos para a submissão de declaração aduaneira.

so do desejado. O tempo de desembaraço aduaneiro aumentou de algum modo quando comparado com o tempo que era gasto antes da JUE. Dentre as causas do aumento do tempo de desembaraço aduaneiro estava o facto de muitos bancos não terem aderido à JUE, pelo que pagamentos efectuados com cheque de bancos diferentes precisavam de período de compensação de cheque, que em média é de 72 horas de espera.

No sistema TIMS havia o pré-pagamento de direitos aduaneiros antes da chegada da mercadoria. Esta não era a regra, mas uma medida excepcional de facilitação de desembaraço. Com a entrada da JUE esta medida foi eliminada. Isto levou a que os despachantes aduaneiros considerassem que houve aumento no tempo de desembaraço aduaneiro²¹.

Houve ainda atrasos causados por falta de infra-estrutura indispensável para o uso da JUE, nomeadamente a electricidade, a internet e os sistemas operativos.

Estes atrasos reduziram depois dos primeiros seis meses da implementação da JUE. Neste momento, a JUE conseguiu reduzir significativamente o tempo de desembaraço aduaneiro, sendo que para alguns

módulos, como a importação de carga aérea, o desembaraço é efectuado em apenas algumas horas. Despachantes aduaneiros afirmam que a redução do tempo de desembaraço aduaneiro é a principal mudança positiva trazida pela JUE.

Todavia, são reportadas oscilações constantes do Sistema JUE. Despachantes aduaneiros e técnicos de caixa de alguns bancos reportam frequentes oscilações do Sistema JUE, o que atrasa os processos de desembaraço de mercadorias, tais como a submissão de declaração aduaneira pelo despachante, o envio de contramarca às agências de navegação, o pagamento de direitos aduaneiros nos bancos...

Os despachantes aduaneiros reportaram que o Sistema JUE chega a ficar inactivo por cerca de três dias. Estas oscilações aumentam o tempo de espera pelo desembaraço aduaneiro e, por conseguinte, os custos de armazenamento da mercadoria e de transporte – nos casos em que o meio de transporte deve permanecer imobilizado à espera do desembaraço da mercadoria para seguir ao destino.

Nas transacções de comércio internacional efectuadas através da JUE a redução do tempo de desembaraço aduaneiro foi a conquista mais notável.

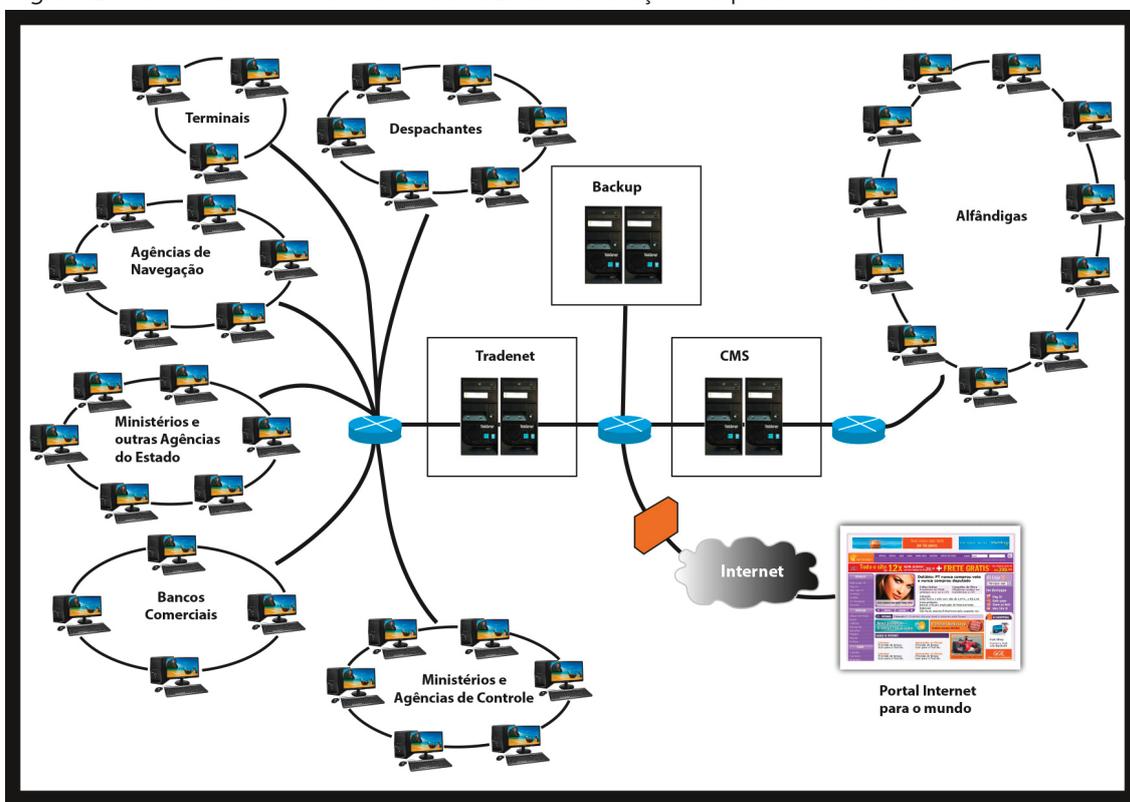
2.3 Impacto da JUE na transparência e consistência de tramitação de processos aduaneiros

As Alfândegas de Moçambique figuraram entre as instituições mais corruptas de Moçambique em duas Pesquisas Nacionais sobre Governação e Corrupção em Moçambique. Na primeira Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção, realizada em 2004, a percepção dos cidadãos sobre os serviços públicos foi de que as Alfândegas de Moçambique eram a terceira instituição menos honesta do país, sendo

superadas apenas pela Polícia e Polícia de Trânsito que ocupavam, respectivamente, o primeiro e o segundo lugares de instituições menos honestas.

Mais ainda: as Alfândegas ocupavam a primeira posição da instituição onde mais se paga suborno pela prestação de serviços, conforme concluiu a Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção²².

Figura 2. Funcionamento do sistema JUE na tramitação de processos aduaneiros



Fonte: www.mcnet.co.mz

21 CLAYPOLE, William (2013) IMPACTOS DA JANELA ÚNICA ELECTRÓNICA EM MOÇAMBIQUE NOS MÓDULOS DA IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO APÓS NOVE MESES DE IMPLEMENTAÇÃO; USAID/ACIS

22 Austral Consultoria e Projectos, Lda (2004:p 82) Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção; UTRESP; Maputo

Seis anos depois, a percepção de corrupção nas Alfândegas aumentou. As Alfândegas passaram da terceira instituição pública onde mais se paga subornos para a segunda instituição nesta categoria. Continuaram na terceira posição como a instituição mais desonesta²³ (CEEI/ISRI: 2012).

A introdução da JUE tinha como um dos objectivos melhorar a transparência nas Alfândegas de Moçambique para reduzir a corrupção e introduzir consistência nos serviços prestados pela instituição.

Uma das grandes conquistas da JUE neste aspecto é a mudança da forma de pagamento dos direitos aduaneiros. Com a JUE introduziu-se o pagamento dos direitos aduaneiros via banco, substituindo o sistema antigo de pagar num balcão das Alfândegas por valor monetário. Esta mudança garante, teoricamente, que todo o valor pago pelos utentes vai directo para as contas da Autoridade Tributária, sem passar pelas mãos de funcionários das Alfândegas. É um avanço significativo no fechamento dos canais de desvio da receita.

A JUE buscou ainda eliminar o contacto físico entre o agente im-

portador/exportador e os agentes das Alfândegas envolvidos no desembaraço da mercadoria. A JUE foi desenhada para que toda a comunicação entre o agente importador/exportador e o agente das Alfândegas acontecesse de forma virtual, através do sistema electrónico instalado nos computadores das partes. Desde a submissão da declaração aduaneira até à emissão da autorização de saída condicional da mercadoria, não há contacto físico entre o utente e o agente das Alfândegas, reduzindo desta forma as possibilidades de negociar suborno para baixar o valor dos direitos aduaneiros.

Mais importante ainda é que toda a informação trocada entre o agente das Alfândegas e o importador/exportador é feita através de um despachante aduaneiro licenciado e que em caso de se envolver em fraude sofre sanções que podem ir até a retirada da licença de despachante²⁴. A somar a isso, toda a informação trocada em relação ao processo de desembaraço fica no sistema e está acessível para os supervisores e outras entidades de controlo, tornando, desta forma, fácil rastrear os passos dados no processo de desalfandegamento das mercadorias.

2.3.1. O problema da segunda inspecção e verificação física

Entretanto, todo o esforço de evitar o contacto físico entre o importador/exportador com o agente das Alfândegas é anulado no fim do processo de desembaraço aduaneiro, com a segunda inspecção e verificação física das mercadorias.

Um processo normal de desembaraço aduaneiro segue as seguintes etapas: submissão da declaração aduaneira através do sistema TradeNet da JUE. A informação contida na declaração é enviada para as Alfândegas e cai aleatoriamente num computador de um agente que vai fazer a verificação virtual da documentação submetida. O agente das Alfândegas recebe a informação submetida através de um sistema denominado *Customs Management System* (CMS), que é de acesso exclusivo das Alfândegas e faz parte integrante da JUE, dialogando com a TradeNet.

Recebida a declaração aduaneira, o agente das Alfândegas faz a verificação da informação contida. Caso falte algum documento ou informação ou a informação contenha erros – posição pautal, por exemplo, o agente das Alfândegas envia resposta virtualmente exigindo a sua correcção ou que se complete o documento em falta. Se a informação estiver completa e correcta, emite aviso de pagamento, que é na verdade a factura que discrimina os direitos a pagar e o montante total a ser pago. O documento é enviado automaticamente para o despachante aduaneiro que representa o agente importador. Efectuado o pagamento através de depósito ou transferência bancária para a conta da Autoridade Tributária e para o MCNet (taxas de utilização que são discutidas de forma profunda adiante), a informação é enviada automaticamente para o agente das Alfândegas a partir do banco.

É nesta fase que se emite a autorização de saída de mercadoria, condicional. É condicional porque o processo entra depois para a fase de gestão de riscos, o que significa que a mercadoria pode ser seleccionada para a inspecção e verificação física. É neste momento que se anula todo o processo de desembaraço que foi conduzi-

do de forma transparente e electrónica. Aqui, somente o agente das Alfândegas encarregado de fazer a inspecção e verificação e o agente importador ou seu representante (despachante) sabem o que se está a tratar.

Este é um momento-chave que vai decidir se a mercadoria sai ou não. Segundo contaram os despachantes aduaneiros, quase todas as mercadorias são submetidas a esta segunda inspecção e verificação física. É segunda inspecção porque a mercadoria já passou pela inspecção não intrusiva feita pela Kudumba e paga pelo próprio cliente. A verificação física dos documentos é também uma repetição pois já houve verificação virtual que culminou com a emissão de aviso de pagamento e autorização condicional de saída da mercadoria.

Na inspecção e verificação física do processo, o agente das Alfândegas encarregado de executar este processo pode decidir pelo cancelamento da saída da mercadoria por alegados erros e mandar reiniciar o processo de desalfandegamento para corrigir as falhas que tiver detectado. Isto leva tempo e implica custos para o importador que já estava preparado para retirar a mercadoria. É nesta fase que normalmente começa a se negociar o pagamento de suborno. O suborno pode ser pago para o agente verificador ignorar uma anomalia real no processo ou simplesmente porque ele cria uma anomalia aparente para ter a oportunidade de negociar suborno.

Os custos de uma eventual correcção são sempre imputados ao importador, desde as taxas de correcção (submissão do processo via TradNet da JUE) até a pagamentos adicionais a ser feitos.

Esta etapa, para além de não ser transparente, cria oportunidade de contacto físico e mantém o potencial de corrupção entre o agente das Alfândegas e o importador, na medida em que depende muito do poder discricionário do agente verificador. Assim, fica anulado o esforço de transparência introduzido pela JUE.

23 CEEI/ISRI (2012) Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção; Maputo

24 Um despachante aduaneiro pode ser suspenso preventivamente das suas actividades por período de 90 dias prorrogáveis, se for constituído arguido em um processo fiscal por crimes tributários (Artigo 26 do Decreto 18/2011, de 26 de Maio)

2.4 Impacto da JUE nos custos de desembaraço aduaneiro: A fixação de taxas pela prestação de serviços

A redução de custos de desembaraço aduaneiro foi uma das principais promessas da JUE, logo pelo entendimento de que a redução do tempo de espera pelo desembaraço iria reduzir os custos directos de armazenamento e outros custos indirectos como o da disponibilização rápida da mercadoria no mercado – para o caso das empresas.

Outra janela de redução de custos seria através da eliminação do expediente físico, em papel, e das deslocações que era necessário fazer para submeter os papéis fisicamente nos escritórios das Alfândegas. Tudo passaria agora a ser feito de forma digital, por detrás de um computador ligado ao *software* TradeNet da JUE. Acreditava-se também que melhor transparência no processo de desembaraço iria reduzir os custos causados pela corrupção (pagamento de subornos).

O principal fracasso dos objectivos declarados da JUE, para além de não ter aumentado a arrecadação de receitas do Estado, como já se demonstrou, é ter aumentado em grande medida os custos de desembaraço aduaneiro. Foi instituída uma taxa de utilização da JUE, paga pelo agente importador/exportador, cujos valores

cobrados representam um grande custo para os importadores e em última instância para o consumidor final.

O modelo da JUE escolhido (*User pay PPP*) e as taxas instituídas e a forma como as mesmas foram estabelecidas revela que o objectivo do estabelecimento da JUE foi o de criar uma fonte de rendimentos muito altos para um grupo de indivíduos através de empresa de *rent-sinking*.

A empresa montada para o efeito é a MCNet e contou com decisões do Governo, tomadas sem transparência, pelo então Ministro das Finanças, Manuel Chang. Através do Diploma Ministerial 25/2012, de 12 de Março, Manuel Chang determinou e instituiu taxas a ser pagas pelo uso da JUE. Tomou esta decisão depois de o Ministério das Finanças ter conduzido, em 2009, o concurso público da concessão da JUE à MCNet, manipulando o *procurement*, como já se demonstrou na primeira parte deste estudo.

Através do artigo 2 do Diploma Ministerial 25/2012, de 12 de Março, Manuel Chang estabeleceu a seguinte tabela de custos por cada despacho aduaneiro:

Tabela 1. Taxas de prestação de serviços devidas a MCNet pelo uso da JUE

Regime	Para declarações com valor FOB equivalente (em USD) a:			
	Inferior a 500	De 500 até 10.000	Superior a 10.000 até 50.000	Superior a 50.000
Importação	USD 5	USD 24	USD 64	0,85% do valor FOB
Exportação	USD 24			USD 64
Trânsito e restantes regimes aduaneiros	USD 24			

Fonte: Diploma Ministerial 25/2012, de 12 de Março

2.4.1.1 Empresa Rent-Seeking

A MCNet é uma empresa com funcionamento típico de “rent-seeking”. O termo deriva de uma prática muito antiga de ganhar uma parte da produção através de participação ou controle de terra. Na actualidade, “rent-seeking” refere-se à prática de uma pessoa singular ou colectiva que investe em “lobby” político para aumentar a sua quota de apropriação da riqueza nacional, sem que, com essa apropriação, crie mais riqueza nacional.

Empresas ou personalidades que praticam o “rent-seeking” focalizam-se na manipulação de agências reguladoras do Estado para ganhar vantagens monopolistas no mercado, enquanto impõem desvantagens aos concorrentes. Os efeitos de “rent-seeking” são **a redução da eficiência económica através de uma alocação de recursos** pobre, redução de criação de riqueza, perda de receitas públicas, declínio nacional e desigualdade de renda.

Portanto, a MCNet da SGS/ESCOPI/CTA é uma empresa típica de “rent-seeking” que, através da manipulação das Alfândegas, Autoridade Tributária e Ministério das Finanças, conseguiu um contrato de longa duração (15 anos) que a permite absorver, **em regime de monopólio**, uma parte da riqueza pública (receitas), para ganho próprio, à custa do aumento dos custos das outras empresas e do público em geral.

A MCNet não cria riqueza, pelo contrário, reduz as receitas públicas e privadas, porque absorve os ganhos das outras empresas privadas e do público, em geral, diminuindo os seus lucros e o rendimento disponível das famílias e, por essa via, a capacidade potencial de pagamento de impostos, de incrementar a poupança privada e de reinvestir.

Note-se que o problema não é o estabelecimento de uma Janela

Única Electrónica para tramitar o despacho aduaneiro das mercadorias, é, sim, o facto de essa actividade, que deveria ser das atribuições e controle exclusivo do Estado, estar refém e a beneficiar empresa privada monopolista, seleccionada através de um *procurement* manipulado e que vive à custa do esforço dos cidadãos e de todas as empresas que actuam no País, encarecendo as importações.

A arquitectura das taxas cobradas pelo uso da JUE mostra que foram pensadas e instituídas a pensar na renda dos accionistas da MCNet e não no pagamento pela prestação de um serviço público, cujo princípio é o da gratuitidade. Ora vejamos: o custo de tramitação de um contentor de mercadoria é sempre o mesmo, independentemente do conteúdo do contentor. Um contentor de 40 pés cheio de banana e um contentor de igual medida, cheio de barras de ouro, têm o mesmo custo de desembarço usando um *software* de JUE. Não se compreende, portanto, por que o valor a pagar deve ser fixado em função do valor da mercadoria – preço *Free on Board* (FOB).

Esta situação penaliza os agentes comerciais que devem adicionar uma percentagem significativa na estrutura de custo da mercadoria. Mas em última instância, quem paga pelos custos da JUE é o consumidor final pois o valor pago à MCNet será imputado a este na venda dos produtos no mercado.

Como forma de contornar o pagamento de 0.85% do valor da factura da mercadoria à MCNet, os importadores optam por repartir as suas facturas em valores inferiores para serem cobra-

dos na base dos 24,00 dólares. Mas esta estratégia não é possível para os grandes importadores ou com produtos como o carapau, combustível, arroz, óleo bruto, medicamentos, cujas facturas não podem ser repartidas, e que incidem directamente no consumo das famílias mais carentes.

A JUE é uma verdadeira máquina de fazer dinheiro para os seus accionistas. Em 2014, os dividendos pagos à Confederação das Associações Económicas (CTA) provenientes da JUE totalizaram 42 913 583 meticais, conforme dados disponíveis no Relatório e Contas da empresa referente a esse mesmo ano. A CTA detém 20% de participação na estrutura accionista da MCNet. A partir destes dados pode apurar-se que o montante total de dividendos distribuídos aos accionistas da MCNet naquele ano é de 214 569 916 meticais. O consórcio Escopil/SGS que detém 60% da participação recebeu 128 740 749 Meticais. A Autoridade Tributária, detentora de 20% da MCNet, terá recebido dividendos iguais à CTA.

Nesse mesmo ano, a MCNet colectou 42 791 351 000 de impostos através da JUE. O valor de dividendos distribuídos aos accionistas da MCNet representa cerca de 0,5% da receita do Estado colectada via JUE. Pela sua configuração, este é um verdadeiro imposto instituído pelo Ministério das Finanças para entidades privadas.

Esta percentagem não deve variar muito nos demais anos pois as taxas cobradas pela JUE incidem sempre sobre as importações e exportações. Assim se pode chegar ao valor aproximado de dividendos cobrados pelo MCNet nos demais anos.

3. Gestão do Contrato JUE: Conflito de interesses e falta de fiscalização

Por decisão do Ministério das Finanças e da Autoridade Tributária, a JUE foi implementada no modelo de Parceria Público-Privada (PPP), em oposição à contratação de empresa e ou serviço de instalação e gestão da JUE, sob direcção da Autoridade Tributária ou das Alfândegas de Moçambique.

O escolher o modelo de PPP para a implementação da JUE fez com que a gestão desta fosse privada, mas com a participação de entidades públicas diversas, principalmente na fiscalização, controlo e regulação do projecto.

Uma PPP pode ser definida como uma parceria entre os sectores público e privado para o financiamento, construção, renovação, manutenção e gestão de uma infra-estrutura ou de um serviço público. A infra-estrutura em alusão pode ser física ou de *software*, como é o caso da JUE²⁵.

Numa PPP, a parte privada normalmente traz o *know-how* e experiência que são essenciais para o desenho, financiamento, construção, gestão, renovação e manutenção de infra-estrutura. A parte pública assegura a criação de condições políticas e económicas para o sucesso do projecto.

Acredita-se que uma maior experiência e um maior conhecimento do sector privado contribuem para a inovação e a eficiência da infra-estrutura e melhoria de prestação de serviços públicos, num negócio em modelo de PPP.

Uma PPP é importante ainda devido: à partilha do risco e trans-

ferência de responsabilidades para um parceiro com maior capacidade de gerir aquele risco; a maior flexibilidade de financiamento proporcionando; a menor custo global do projecto em comparação com o modelo tradicional²⁶.

Uma das características essenciais de uma PPP é a chamada “gestão de contrato” que é um processo que permite que ambas as partes do contrato (pública e privada) cumpram as suas obrigações, a fim de garantir os objectivos exigidos no contrato. A gestão do contrato inclui ainda a combinação de papéis e responsabilidades, envolvendo a construção de uma boa relação de trabalho entre as partes pública e privada. A gestão do contrato é permanente durante a vida do projecto²⁷.

O objectivo central da gestão de contrato de uma PPP é garantir a provisão dos serviços públicos objecto da concessão e desta forma maximizar os ganhos do projecto. Isto significa otimizar a eficiência e a eficácia do projecto, reduzir os custos e os riscos diversos²⁸.

Para avaliar a gestão do contrato da JUE é importante que se tenha acesso ao respectivo contrato para apurar as responsabilidades das partes contraentes e verificar até que ponto cada parte está a cumprir as suas obrigações. Durante a realização do estudo solicitou-se cópia do contrato de concessão da JUE, por um lado, à Autoridade Tributária, na qualidade da autoridade concedente, e, por outro lado, à MCNet, na qualidade de concessionária.

25 Comissão Europeia (2004), Livro verde sobre as parcerias público-privado e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões: Bruxelas

26 United Nations (2008), Guidebook on promoting good governance in PPP: New York and Geneva.

27 Cruz, C. e Marques, R. (2012), O Estado e as Parcerias-Público-Privadas; Edições Sílabo: Lisbon

28 ANAO (2012), Australian National Audit Office, Developing and Managing Contracts Better Practice Guide: Australia.

Nenhuma das partes disponibilizou o contrato. Assim, a avaliação à gestão do contrato da JUE não poderá tocar os aspectos específicos estabelecidos no contrato. Cinge-se apenas nos aspectos

gerais que resultam do conhecimento teórico da gestão de uma PPP, por um lado, e da legislação que regula o sector das PPP em Moçambique, por outro.

3.2. Conflito de interesses da Autoridade Tributária

Um dos principais riscos de um projecto de PPP é o conflito de interesses na sua concessão e gestão. O conflito de interesses na concessão e gestão de um projecto de PPP, como em qualquer acto de governação, prejudica a tomada de decisão baseada no interesse público do projecto, passando a se decidir com base nos interesses particulares de quem toma a decisão ou de terceiros. Esta preocupação é crescente nas PPP devido ao seu carácter lucrativo. Teme-se que o conflito de interesses secundarize a prossecução do bem de interesse público em benefício de maximização de lucros e de outros ganhos privados.

A Lei das PPP procurou acautelar este risco de conflito de interesses, dispondo no artigo 17, como a seguir se descreve²⁹:

O parceiro privado e o contratado são responsáveis por garantir, no empreendimento de PPP, a prevenção e a mitigação da ocorrência de qualquer dos seguintes riscos:

Riscos de conflitos de interesses, em que algum deles ou ambos sejam ou tenham sido parte responsável ou cúmplice na ocorrência de tais riscos, designadamente:

Conflitos de interesses empresariais e políticos, decorrentes da interferência entre os interesses do empreendimento ou do parceiro privado e os interesses privados de titulares do poder ou de funções políticas, governamentais ou de outras funções de autoridade;

Conflitos de interesses de natureza empresarial, decorrentes da interferência entre os interesses do empreendimento

ou do parceiro público e os interesses, poderes, funções ou conexões de sócio ou accionista ou de membro do órgão de administração, direcção ou gestão empresarial.

Sendo esta disposição legal hierarquicamente superior ao contrato de concessão da JUE, à qual este (contrato de concessão) se deve conformar, é de notar a clara violação da lei na concessão e gestão da JUE.

A Autoridade Tributária é Autoridade Concedente da JUE e accionista da concessionária da JUE, a MCNet, com 20%. Foi a Autoridade Tributária que concessionou a JUE à MCNet, sendo ela própria accionista da MCNet. Esta situação preenche completamente a figura de conflito de interesses de natureza empresarial descrita e proibida na Lei das PPP.

A Autoridade Tributária senta-se à mesa com os accionistas da MCNet para, na qualidade de accionista, partilhar os dividendos da sua participação no projecto da JUE. Volta a sentar-se à mesa para discutir com os mesmos accionistas da MCNet a correcta implementação da JUE, neste momento, revestindo a pele de entidade concedente.

Isto é problemático na medida em que não se sabe qual é o principal interesse da Autoridade Tributária na JUE, se o de defender os seus activos como accionista ou o de defender o interesse público como entidade pública.

Como accionista da MCNet, a Autoridade Tributária tem-se feito representar no Conselho de Administração da Sociedade através do Director Geral das Alfândegas. Já foram nomeados administradores da MCNet, em representação da accionista Autoridade Tributária, Domingos Tivane e Guilherme Mambo, na qualidade de directores das Alfândegas.

Como administradores da MCNet, os dirigentes das Alfândegas beneficiam de todas as comodidades pagas pela sociedade privada.

3.3 Violação da Lei de Proibição Pública

Um antigo funcionário das Alfândegas, arquitecto da JUE, enquanto chefe do Sector Informático das Alfândegas, que participou como membro do júri que avaliou e aprovou a proposta da SGS/Escopil que culminou com a concessão da JUE e foi depois trabalhar como gestor da equipa de implementação da Janela, antes de ser nomeado Director Geral das Alfândegas e simultaneamente administrador da MCNet, em representação da Autoridade Tributária, foi exonerado de Director Geral das Alfândegas. Pouco tempo depois foi contratado pela SGS e nomeado Administrador da MCNet, em representação da SGS. Esta situação configura uma flagrante violação da Lei de Proibição Pública que exige um período de quarentena de pelo menos

dois anos para o servidor público que se desvincula da instituição pública trabalhar numa entidade privada da mesma natureza em que esteve a servir na função pública, conforme a seguir se reproduz (parte do número 2 do artigo 46):

No período de dois anos, contados da cessação de funções públicas, qualquer que seja a causa, o ex-servidor público está proibido de:

- a) Prestar qualquer tipo de serviço à pessoa física ou jurídica com quem tenha estabelecido relacionamento relevante em razão do seu cargo ou emprego anterior;
- b) Aceitar cargo nos órgãos sociais, de avançado ou

²⁹ Lei 15/2011, de 10 de Agosto

prestador de serviço liberal com pessoa física ou jurídica cujo objecto social ou de actividade esteja relacionado com o seu anterior cargo ou emprego. A exoneração de um Director Geral das Alfândegas e administra-

dor da MCNet em representação da Autoridade Tributária, para em menos de um ano voltar a ser nomeado administrador da MCNet, agora em representação da SGS/Escopil, concessionária da JUE, é uma clara afronta à Lei.

3.4 Conta Geral do Estado não reporta execução e desempenho da JUE

As entidades que implementam as Parcerias Público-Privadas não são pessoas de direito público, mas realizam serviço de interesse público e envolvendo, quase sempre, recursos do Estado, sejam eles patrimoniais ou humanos.

No caso da JUE, esta está a ser implementada numa PPP de *BOT – Build, Operate Transfer*. Significa que ao fim dos 15 anos da concessão da JUE à MCNet, ela deve ser transferida ao Estado que é o *owner* (proprietário) da infra-estrutura JUE.

É nestes termos que a Lei estabelece que as PPP operam sob supervisão máxima do Tribunal Administrativo. Esta supervisão ir-se-á materializar através da avaliação da execução e desempenho das Parcerias Público-Privadas, no final de cada exercício económico, por via da Conta Geral do Estado³⁰.

Em termos práticos, significa que a execução e desempenho da MCNet devem constar da Conta Geral do Estado, de cada ano, que é elaborado pelo Governo e submetido ao Tribunal Administrativo para a elaboração do relatório e parecer respectivos.

Este relatório é debatido e aprovado (ou chumbado) pelo Parlamento em sessão especialmente dedicada a isso.

Porém, nada disso sucede com a MCNet. A informação da execução e desempenho da empresa nunca constou da Conta Geral do Estado.

Ademais, a JUE nunca foi auditada ao longo dos cinco 5 anos da sua implementação pela Inspeção Geral das Finanças nem pelo Tribunal Administrativo a fim de apurar se o seu funcionamento se conforma às leis moçambicanas.

A supervisão da JUE pelo Tribunal Administrativo iria detectar todas as anomalias verificadas na implementação do projecto, tais os casos de conflito de interesses e do funcionamento paralelo do TIMS, que continua a ser usado para a mesma finalidade para qual foi instalada a JUE, num mecanismo pouco transparente e com potencial de sonegar e ou desviar as receitas do Estado resultantes do comércio externo, como a seguir se aborda nas conclusões

³⁰ Cfr. Artigo 24, Nr. 2 da Lei 15/2011, de 10 de Agosto

O presente estudo avalia os primeiros cinco anos de implementação do sistema electrónico de desembaraço aduaneiro, Janela Única Electrónica (JUE), concessionado à gestão da Mozambique Network Community (MCNet), em formato de PPP (parceria público-privada). O pressuposto subjacente à introdução da JUE é o de um serviço de desembaraço aduaneiro célere, eficiente e transparente que é fundamental para a melhoria do ambiente de negócios e aumento de receitas do Estado, mas este estudo mostrou que há evidências de que a JUE está a ser mal conduzida, desde o processo que levou à sua concessão à MCNet até à sua implementação.

O estudo mostrou que o *procurement* da concessão da JUE foi feito sem transparência, com o concurso público a ser manipulado para favorecer o consórcio SGS/Escopil e Confederação das Associações Económicas (CTA). Não há muita transparência no desembaraço aduaneiro. Ao invés da redução, houve aumento dos custos de desembaraço aduaneiro com a introdução de taxas pagas à empresa privada MCNet, concessionária da JUE.

Há conflito de interesses na gestão do contrato de concessão da JUE. A Autoridade Tributária é simultaneamente entidade concedente e concessionária da JUE, pois participa na estrutura accionista da empresa concessionária. Há violação da Lei da Probidade Pública por antigos dirigentes da Direcção Geral das Alfândegas ao assumirem, em menos de 12 meses, pastas de liderança na MCNet em representação de interesses privados.

O ponto forte da JUE é ter reduzido o tempo do desembaraço bem como ter reduzido as oportunidades para a prática de pequena corrupção, mas um dos aspectos de bandeira da JUE – o aumento da receita do comércio externo – não aconteceu. O principal factor para esta situação tem que ver com o facto de a

JUE estar a ser implementada de forma parcial, coexistindo com o TIMS (*Trade Information Management System*), um sistema antigo e manual que era suposto ter sido substituído pela JUE. Pelo menos 30% dos processos de desembaraço aduaneiro continuam a acontecer via TIMS. O TIMS é usado para o contrabando de diversas mercadorias, para além de importação de mercadorias de grande valor como combustíveis líquidos e medicamentos, lesando o Estado em receitas aduaneiras sonegadas ou desviadas.

Outro aspecto problemático é o facto de a receita e o desempenho da JUE nunca terem sido auditados e nem inscritos na Conta Geral do Estado, violando, desta forma, a Lei das PPP e vedando a possibilidade de se detectar as anomalias que decorrem da implementação parcial da JUE.

Na base das principais constatações expostas fazem-se as seguintes recomendações:

- Fim do uso paralelo do TIMS para desembaraço aduaneiro e implementação integral dos pacotes da JUE em todos os pontos fronteiriços do país;
- O Ministro da Economia e Finanças deve rever em baixa as taxas instituídas pelo seu antecessor e pagas pelos utentes da JUE de modo a reduzir os custos de importação;
- O Tribunal Administrativo deve passar a realizar fiscalização da execução e desempenho da JUE com a informação vertida na Conta Geral do Estado;
- Que a Inspeção Geral das Finanças realize auditoria ao funcionamento da JUE para assegurar a sua conformação com os objectivos para os quais foi estabelecida e com a legislação nacional.

Referências

1. ANAO (2012), **Australian National Audit Office, Developing and Managing Contracts Better Practice Guide**: Australia
2. Austral Consultoria e Projectos, Lda (2004). **Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção; Maputo**
3. CEEI/ISRI (2012) **Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção**; Maputo
4. CIP, CMI, U4 (2016). Os Custos da Corrupção para a Economia Moçambicana - Por quê é que é importante combater a corrupção num clima de fragilidade fiscal; Maputo
5. Comissão Europeia (2004), **Livro verde sobre as parcerias público-privado e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões**: Bruxelas
6. Cruz, C. e Marques, R. (2012), **O Estado e as Parcerias-Público-Privadas**; Edições Sílabo: Lisbon
7. Machel, Milton (2011), **Janela Electrónica Única: mais um problemático procurement público (PPP)**; Newsletter CIP; edição 10; Maputo
8. MOSSE, Marcelo (2007) **Corruption and Reform in Customs**; CIP: Maputo.
9. Tribunal Administrativo (2006-2016), **Relatório sobre a Conta Geral do Estado de: Maputo**
10. United Nations (2008), **Guidebook on promoting good governance in PPP**: New York and Geneva
11. USAID (2007), **Reducing Import and Export Processing Times in Mozambique - Assessment and Recommendations**; Nathan Associates Inc
12. William Claypole (2013), **Impacto da Janela Única Electrónica em Moçambique nos Módulos da Importação e Exportação Após Nove Meses de Implementação**; USAID/SPEED & ACIS; Maputo;

Legislação

13. Decreto 18/2011, de 26 de Maio
14. Decreto 33/2009, de 01 de Julho
15. Lei 15/2011, de 10 de Agosto
16. Lei 16/2012, de 14 de Agosto
17. Diploma Ministerial 25/2012, de 12 de Março

Páginas da internet

18. <http://www.crownagents.com/our-work/projects/detail/mozambique-customs> [acedido a 23 de Setembro de 2016, às 06h01]
19. <https://www.mcnet.co.mz/About-MCNet.aspx> [acedido a 12 de Setembro de 2016, às 23h40']
20. <https://www.mcnet.co.mz/News/List/Desde-a-sua-implementacao--Janela-Unica-Electronic.aspx> [acedido a 12 de Setembro de 2016].







CIP

Parceiros



Norwegian Embassy



FICHA TÉCNICA

Título: Janela Única Electrónica: Uma Reforma Comprometida

- Procurement, Quadro institucional, processos, riscos, perspectivas

Director: Adriano Nuvunga

Autor: Borges Nhamire

Edição: Centro de Integridade Pública (CIP)

Revisão Linguística: Egídio Rego

Assistente de Pesquisa: Nelia Nhacume

Layout e Montagem: SUA IMAGEM

Fotografias: Sérgio Manjate

Tiragem: 1 000 exemplares

Impressão: MCI

Maputo, Novembro de 2016

Contacto:

Center for Public Integrity (Centro de Integridade Pública, CIP)

Bairro da Coop, Rua B, Número 79

Maputo - Moçambique

Tel.: +258 21 41 66 25

Cell: +258 82 301 6391

+258 823016391

+258 843890584

Fax: +258 21 41 66 16

E-mail: cip@cipmoz.org

Website: www.cipmoz.org