



Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N°16/2018 – Outubro - Distribuição gratuita

# Um Olhar Sobre a Despesa Pública

## Análise da POE 2019 – parte I

# Mais uma vez a soberania da Assembleia da República foi Ignorada: - O uso dos fundos referentes às mais-valias carece de aprovação do Parlamento

## I. Contexto

A Assembleia da República (AR) vai retomar, no dia 18 de Outubro de 2018, as suas actividades plenárias. Dentre as várias matérias que serão tratadas destaca-se a apreciação e debate da proposta do Orçamento do Estado (OE) para 2019.

Este órgão irá retomar as suas actividades com parte das suas competências usurpadas pelo Governo. A título de exemplo, consta da proposta de OE para 2019 que 25% das receitas provenientes da tributação das mais-valias em 2017 será usado no financiamento de projectos em áreas específicas.

Sem que a AR tivesse dado a sua aprovação, e menos ainda tivesse levado a cabo um debate sobre a utilização das mais-valias, o lançamento pelo Governo de um dos projectos contemplados como beneficiário deste financiamento é evidência de que se ignorou a soberania da AR (trata-se do projecto denominado **Programa de Água para a Vida** ("PRAVIDA")).

As mais-valias em causa resultam da venda, em Março de 2017, pela companhia estatal italiana *Ente Nazionale Idrocarburi* (ENI) de 25% da sua participação indirecta no projecto de exploração de gás natural na área 4 *offshore* do bloco do Rovuma. A participação foi vendida à *Exxon Mobil*, uma companhia internacional eminente no sector dos hidrocarbonetos, no valor de 2.8 mil milhões de dólares norte-americanos.

A venda das participações da ENI no projecto da área 4 representa ganhos de capital (mais-valias). Desse modo, aplica-se para este caso o Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais do Sector Petrolífero (Lei 27/2014) conjugado com o código de IRPC (Lei 19/2013), que estabelecem nos artigos 29.1, 4 e 61.1<sup>1</sup>, respectivamente, que os ganhos obtidos por não residentes em território moçambicano, com ou sem estabelecimento estável resultante da alienação onerosa ou gratuita de direitos petrolíferos, são tributados como mais-valias à taxa de 32%.

Da aplicação das leis retromencionadas resultou o pagamento, em Dezembro de 2017 em imposto

1 Os artigos 29.1, 4 e 61.1 são referentes a tributação das mais-valias, incidência do IRPC e taxa aplicada, respectivamente.

sobre as mais-valias, de 352,7 milhões de dólares americanos (20,9 mil milhões de meticais--MT) para os cofres do Estado.

**O Presidente da República, no seu habitual informe sobre o Estado da Nação (a 21 de Dezembro de 2017), assegurou que esta receita, correspondente a cerca de 10% das receitas correntes arrecadadas em 2017, seria usada tendo em conta os padrões de transparência,** conforme o excerto abaixo:

*Foi finalizado o processo de transacção de activos entre duas companhias envolvidas na exploração de hidrocarbonetos na Área 4 da Bacia do Rovuma, de que resultou a obtenção de mais-valias no valor de 352,7 milhões de dólares americanos. A aplicação deste valor será feita de forma transparente, conforme a Lei Orçamental.*

## **II. A Constituição da República e a Lei de Petróleos Foram Violadas**

Volvidos 8 meses após o pagamento de 352,7 milhões de dólares americanos pela companhia italiana ENI em Dezembro de 2017, os instrumentos/documentos orçamentais, concretamente a Proposta de Orçamento do Estado (POE) para 2019, indicam que o Governo pretende usar cerca de 25% (5.274 milhões de meticais) das receitas sobre as mais-valias para cobrir as despesas de investimento em infraestruturas<sup>2</sup>, nomeadamente:

- Manutenção de emergência da Estrada N1;
- Aceleração de construção de infra-estruturas de água e saneamento; e
- Infra-estruturas do sector da Saúde.

Porém, para além destes 25%, contrariamente ao discurso sobre transparência na gestão deste recurso, não é possível saber o que é feito do remanescente, 15.585,6 milhões de meticais.

Para agravar a falta de transparência sobre o remanescente de 15.585,6 milhões de meticais, foi o próprio Presidente da República Filipe Nyusi que lançou no dia 1 de Outubro de 2018, o Programa Água para Vida (PRAVIDA), um projecto que visa intensificar a construção ou reabilitação de sistemas de abastecimento de água, saneamento e infra-estruturas hidráulicas que se supõe que seja financiado com recurso ao uso das receitas das Mais-Valias<sup>3</sup>, sem no entanto ter sido aprovado pela Assembleia da República (AR).

Embora o artigo 5 da Lei do OE referente a 2017 (sobre recursos extraordinários) mencione que o Governo está autorizado a usar os recursos extraordinários para acorrer as despesas de investimento, redução da dívida e situações de emergência, esta decisão contrasta com a Lei de Petróleos (Lei 21/2014 – 18 de Agosto) que no seu artigo 37 defende que **cabe à Assembleia da República definir um mecanismo de gestão sustentável e transparente das receitas provenientes da exploração dos recursos petrolíferos, tendo em conta a satisfação das necessidades presentes e as das gerações vindouras.**

Com base na POE (2019) acima mencionada existe uma despesa proposta para uso da receita das mais-valias em infra-estruturas de água e saneamento que ainda não foi aprovada pela AR. Portanto, neste caso há também violação da Constituição da República no seu artigo 179 nº 2 da alínea m) que defende que **é exclusiva competência da Assembleia da República aprovar o Orçamento do Estado.**

<sup>2</sup> Parágrafo 105 do documento Proposta Do Orçamento Do Estado Para 2019, 28 de Setembro de 2018.

<sup>3</sup> Vide Jornal A Verdade de 03 de Outubro de 2018

Já é recorrente o facto de o Governo ignorar a soberania da AR na tomada de decisão sobre o uso de recursos públicos. Em 2012/2013, três empresas públicas - a Ematum, a Proindicus e a MAM - obtiverem, com aval do Estado, um Empréstimo de mais de 1,2 mil milhões de Euros sem aprovação do Parlamento.

### III. Registo do Imposto sobre as Mais-Valias nos Documentos Orçamentais

O relatório de execução orçamental de 2017 mostra o registo do imposto sobre as mais-valia cobrado sobre os ganhos de capital da venda da participação da ENI como uma receita cobrada na rubrica de imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas (conforme o quadro 23). Pelo facto destas não terem sido programadas e seu pagamento ter acontecido no final do exercício<sup>4</sup>, passaram a fazer parte dos saldos a transitar para o futuro (Vide CGE 2017).

Mas, presume-se que as receitas provenientes das mais-valias possam ser usadas também em 2018. A preocupação é resultante do pronunciamento do Ministro das Finanças do dia 5 de Outubro de 2018<sup>5</sup> referente às dívidas do Estado para com fornecedores: "O Governo prevê liquidar, até Dezembro [de 2018], parte de dívida do Estado com fornecedores de bens e serviços..." No entanto, o orçamento de 2018 foi homologado (14 de Dezembro de 2017) sem considerar a aplicação dos impostos sobre as mais-valias como fonte de financiamento para as despesas deste ano. Portanto, qualquer uso destes recursos deve se considerar como uma despesa não orçamentada e, estritamente falando, deveria ser feito só mediante a aprovação pela Assembleia da República de um orçamento revisto.

Ora bem, os cidadãos no geral não tem conhecimento da utilização de tais recursos. Em todo caso, isto só deveria acontecer depois das autoridades financeiras do país, em consulta com o Parlamento, terem acordado como usar estes recursos. **Isto no contexto da promessa de transparência citada anteriormente.**

**Quadro 23. Equilíbrio Orçamental**

	CGE 2017	LEI 2018	PROJ. 2019	CGE 2017	LEI 2018	PROP. 2019	CGE 2017	LEI 2018	PROP. 2019
	Em Milhões de MT			Em % do PIB			Em % da Despesa Total		
<b>Total de Recursos</b>	294,084.2	302,928.1	340,414.7	36.6%	30.5%	33.3%	100.0%	100.0%	100.0%
<b>Recursos Internos</b>	234,422.4	242,064.0	268,949.3	29.1%	24.4%	26.3%	79.7%	79.9%	79.0%
Receitas do Estado	213,222.7	222,859.7	244,227.9	26.5%	22.5%	23.9%	72.5%	73.6%	71.7%
Saldos Transitados de Mais-valias	-	-	5,274.0	0.0%	0.0%	0.5%	0.0%	0.0%	1.5%
Crédito Interno	21,199.7	19,204.3	19,447.3	2.6%	1.9%	1.9%	7.2%	6.3%	5.7%
<b>Recursos Externos</b>	59,661.8	60,864.2	71,465.5	7.4%	6.1%	7.0%	20.3%	20.1%	21.0%
Donativos	16,302.1	17,372.7	27,740.5	2.0%	1.8%	2.7%	5.5%	5.7%	8.1%
Créditos	43,359.7	43,491.5	43,724.9	5.4%	4.4%	4.3%	14.7%	14.4%	12.8%

Fonte: Documento de Fundamentação do OE 2019

<sup>4</sup> As receitas extraordinárias das Mais-Valias, contribuíram significativamente para o alcance acima do previsto da meta de arrecadação de receitas fiscais.

<sup>5</sup> Jornal Notícias, primeira página, 6 de Outubro de 2018.

EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO EM 2017  
Resumo da Receita Prevista e Cobrada, Segundo a Classificação Económica  
(Em 1,000 Meticals)

	PREVISÃO ANUAL	COBRANÇA JAN-DEZ	REALIZ. EM %
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>183.147.086</b>	<b>209.782.461</b>	<b>114,5</b>
<b>Receitas Tributárias</b>	<b>169.257.153</b>	<b>190.257.678</b>	<b>112,4</b>
<b>Impostos Nacionais</b>	<b>158.893.330</b>	<b>178.991.881</b>	<b>112,6</b>
Impostos sobre o Rendimento	69.410.839	96.908.631	139,6
Impostos s/ o Rendimento de Pessoas Colectivas	45.768.569	66.944.950	146,3
Mais Valias		20.859.570	
Impostos s/ o Rendimento de Pessoas Singulares	23.506.968	29.664.638	126,2
Imposto Especial sobre o Jogo	135,302	299.043	221,0
<b>Impostos s/ Bens e Serviços</b>	<b>81.566.479</b>	<b>68.466.999</b>	<b>83,9</b>
Imposto s/ o Valor Acrescentado	56.274.137	49.154.928	87,3
IVA nas operações internas	22.650.337	26.050.382	115,0
IVA nas importações	33.623.800	32.467.390	96,6
IVA Reembolsado		-9.362.844	
Impostos s/ o Comércio Externo	15.248.094	12.470.788	81,8
Imp.s/ Consumos Especificos de Produção Nacional	3.802.258	3.789.132	99,7
Cerveja	2.631.789	2.848.752	108,2
Tabaco	670.144	555.162	82,8
Outras Bebidas Alcoólicas	500.326	385.219	77,0
Imp.s/ Consumos Especificos Produtos Importados	6.241.989	3.052.150	48,9
Taxa sobre os Combustíveis	4.825.425	6.285.464	130,3
Imposto Especifico Sobre a Actividade Mineira	933.996	3.797.274	406,6
Imposto de superficie	257.607	175.228	68,0
Imposto de produção Mineira	676.389	3.622.045	535,5
Imposto Especifico da Actividade Petrolífera	368.847	617.644	167,5
<b>Outros Impostos Nacionais</b>	<b>1.787.745</b>	<b>2.915.869</b>	<b>163,1</b>
Imposto do Sêlo	1.329.934	2.292.298	172,4
Imposto sobre Veículos	3.732	1.977	53,0
Imposto de Reconstrução Nacional	30.950	12.500	40,4
Royalties	8.521	2	0,0
ISPC	154.499	233.263	151,0
Demais Impostos Nacionais	260.108	375.829	144,5
<b>Taxas Nacionais</b>	<b>10.357.213</b>	<b>11.265.797</b>	<b>108,8</b>
Taxas Liberatórias	688.957	818.748	118,8

Fonte: Relatório de Execução Orçamental Janeiro – Dezembro de 2017

### Caixa: Falta de Transparência na Gestão dos Recursos do Governo pelo Banco Central

O Governo recebeu recursos importantes em dólares em Dezembro 2017 resultantes do imposto sobre as mais-valias no valor de 352,7 milhões de dólares. Isto indicaria a criação de uma linha adicional (“depósitos do Governo em dólares”) nas contas apresentadas pelo BM. Se bem que é certo que a entrada das mais-valias nos cofres do Governo é visível na conta de “depósitos do Governo” apresentado pelo BM para Dezembro 2017, também é certo que esta informação inclui TODOS os fundos do Governo, quer dizer, a maioria em meticals. Em vista do exposto acima, o CIP insta o BM a apresentar uma linha adicional (“depósitos do Governo em dólares”) nas contas apresentadas pelo BM. Adicionalmente, o Banco de Moçambique no seu exercício de função como Banco Central, gere os fundos denominados reservas internacionais e os mesmos têm sido usados como um importante indicador (medido em termos de meses de importação) da resiliência do País a choques monetários, bem como maior controle ao mercado de câmbios. Porém, pouco se sabe sobre a forma como estes fundos são geridos. Para além da informação sobre os activos das reservas<sup>6</sup>, o número de meses de importação que estas cobrem, e o montante usado para cobrir o défice da Balança de Pagamentos num determinado período, os documentos disponibilizados pelo Banco Central não disponibilizam informação adicional sobre como estes activos são geridos - se são aplicados por forma a render juros e onde estes juros são aplicados.

<sup>6</sup> Informação apresentada nos documentos anuais de “Balança de Pagamentos”.

Para finalizar, o CIP insta o governo ao esclarecimento das seguintes questões:

**Qual é o modelo de gestão de recursos extraordinários provenientes do sector extractivo que se pretende seguir?**

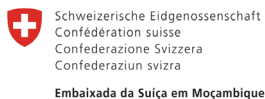
**Que destino será dado aos juros que advirão da aplicação destes recursos extraordinários (se aplicável)? Afinal, trata-se de recursos pertencentes a todos os moçambicanos;**

**O Banco de Moçambique será o gestor destes recursos? Se for, será a entidade certa para gerir estas receitas, tendo em conta a questão da transparência?**



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



#### Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autoras:** Inocência Mappede e Celeste Banze

**Equipa técnica:** Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Banze, Edson Cortez, Fátima Mimbire, Inocência Mappede, Jorge Matine, Stélio Bila.

**Propriedade:** Centro de Integridade Pública

**Maquetização:** Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,  
Bairro da Sommerschild, nº 124  
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917  
Cel: (+258) 82 3016391  
Facebook: @CIP.Mozambique | Twitter: @CIPMoz  
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique