



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

# Contrabando de selos de controlo de bebidas alcoólicas compromete reforma fiscal e receitas do Estado

Maputo, 2020

**Título:** Contrabando de selos de controlo de bebidas alcoólicas compromete reforma fiscal e receitas do Estado

**Autores:** Borges Nhamire, Edson Cortez, Egas Jossai e Aldemiro Bande

**Revisão de pares:** Baltazar Fael, Ben Hur Cavelane, Celeste Banze Inocência Mapisse, Júlia Zitha, Leila Constantino e Rui Mate

**Revisão linguística:** Percida Langa

**Director:** Edson Cortez

**Propriedade:** Centro de Integriade Pública

Maputo, 2020



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

# **Contrabando de selos de controlo de bebidas alcoólicas compromete reforma fiscal e receitas do Estado**

Maputo, 2020

## Índice

Sumário Executivo.....	5
Fundamentos da selagem: tributar mais produtos nocivos à saúde e baixar impostos com peso na renda e consumo das famílias.....	7
Reforma comprometida por contrabando de selos.....	10
As rotas e os milhões do contrabando.....	12
A selagem está a falhar, alegam produtores e importadores de bebidas alcoólicas.....	13
Cervejarias alertam para possível queda de receitas do Estado.....	14
A OpSec Security Mozambique expulsou colaboradores envolvidos na venda ilegal de selos.....	16
Notas conclusivas.....	17
Referências Bibliográficas .....	18
Lista de Entrevistados.....	19

## Sumário Executivo

A Autoridade Tributária (AT) deu início, em 2017, à selagem de bebidas alcoólicas e de tabaco manufacturado, com o objectivo imediato de fortalecer as medidas de controlo do contrabando das mercadorias e, por conseguinte, aumentar a arrecadação de receitas fiscais. A médio e longo termo, a AT pretende aumentar as receitas provenientes do Imposto de Consumo Específico (ICE) que incide sobre produtos considerados nocivos à saúde e baixar os impostos que incidem sobre produtos essenciais, nomeadamente o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Impostos de Rendimento (IR) e Direitos Aduaneiros (DA) sobre produtos de origem na região da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Em Moçambique, comparativamente aos países da região, o IVA é elevado, estando apenas abaixo de Madagáscar e Tanzânia<sup>1</sup>. Os impostos de rendimento continuam, de longe, a principal fonte de receitas fiscais do Estado e o peso do Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), com incidência no orçamento das famílias, é quase metade do Imposto de rendimento sobre Pessoas Colectivas (IRPC)<sup>2</sup>.

Este artigo avalia a implementação da selagem de bebidas alcoólicas, três anos após o início da reforma. A avaliação não inclui a selagem de tabaco manufacturado. A principal constatação é que a corrupção, nas Alfândegas de Moçambique, está a facilitar o contrabando de selos, neutralizando a fiscalização e pondo em risco o sucesso da reforma.

A selagem de bebidas alcoólicas e tabaco é feita através da estampagem de selos de controlo nas embalagens das mercadorias-alvo. Os selos são produzidos pela OPSEC Security Mozambique Limitada (OPSEC), uma empresa detida pelos cidadãos moçambicanos Humberto José João e Nelson Marques Alimo e que tem como sócio estrangeiro a empresa britânica Opsec Security Holding (Europe) Limited. A produção, transporte e distribuição de selos foram concessionados à OPSEC através de um contrato de Parcerias Público-Privadas (PPP) assinado com o Ministério das Finanças em Dezembro de 2013, com validade de 15 anos, a contar do início da execução (2017).

Nos termos do contrato, a OPSEC deve produzir e distribuir selos aos produtores e importadores de bebidas alcoólicas e de tabaco manufacturado devidamente registados na Direção Geral das Alfândegas, seguindo regras rígidas de requisição e uso de selos. O valor anual do contrato é de 6.364.008,00MT a serem pagos anualmente à OPSEC pela AT como remuneração pela produção, transporte e distribuição dos selos. O valor provém da venda de selos aos produtores e importadores de bebidas alcoólicas e tabaco, o que significa que, em última instância, a introdução da selagem encarece os produtos e o custo é imputado ao consumidor final. Esta é a lógica da introdução da selagem: taxar mais os produtos considerados de consumo marginal e nocivos à saúde.

Os preços da venda dos selos foram definidos pela OPSEC e aprovados pelo Ministério da Economia e Finanças através do Diploma Ministerial 59/2016, de 14 de Setembro, que aprova o Regulamento de Selagem de Bebidas Alcoólicas e Tabaco Manufacturado. Actualmente, o preço dos selos foi estabelecido em euros e varia de 6,85 euros (cerca de 542,3 MT)<sup>3</sup> a 29,68 euros (2349,77 MT) a cada mil unidades<sup>4</sup>.

1 Ver a taxa de IVA cobrada por cada país da SADC em <http://www.agt.minfin.gov.ao/PortalAGT/#!/iva/contexto/o-iva-na-sadc>. [consultado a 25 de Junho de 2020, às 23h50]

2 Em 2019, os impostos sobre rendimentos representaram cerca de 47% da receita tributária, CGE.

3 Ao câmbio do dia 22 de Junho de 2020: Venda de Euros de 79,17MT

4 Cfr. Diploma Ministerial 59/2016, de 14 de Setembro, que aprova o Regulamento de Selagem de Bebidas Alcoólicas e Tabaco Manufacturado

Os primeiros três anos da implementação da selagem revelam que a reforma está comprometida devido ao contrabando de selos, que acontece com o envolvimento de alguns funcionários das Alfândegas de Moçambique que controlam o uso dos mesmos. Há evidências de que pessoas com ligações presentes ou passadas à OPSEC também estejam envolvidas no esquema que permite a violação das regras de distribuição dos selos de controlo, levando ao seu contrabando para posterior venda nos mercados informais de Maputo. Os selos contrabandeados são estampados nas embalagens e garrafas de bebidas alcoólicas, também contrabandeadas, anulando assim o esforço de fiscalização, que tem como alvo as mercadorias sem selos e, desta forma, restringindo a arrecadação fiscal.

Assim que começou o contrabando dos selos, o número de selos requisitados às Alfândegas de Moçambique pelos produtores e importadores de bebidas alcoólicas baixou. Por exemplo, em 2017, no primeiro ano da introdução da selagem, os produtores e importadores de vinho e bebidas espirituosas requisitaram pouco mais de 44 milhões selos nas Alfândegas de Moçambique; Em 2018, o número de selos requisitados pelos produtores e importadores de bebidas alcoólicas reduziu para pouco mais de 28 milhões. Em 2019 a queda de selos vendidos foi mais acentuada em comparação com ano de 2017. As Alfândegas de Moçambique forneceram aproximadamente 21 milhões de selos aos produtores e importadores de bebidas alcoólicas, abaixo da metade do que foi fornecido no ano inaugural da selagem.

A redução de selos vendidos não significa que a venda e o consumo de bebidas alcoólicas baixou no país. Implica que muita bebida alcoólica continuou e continua a ser comercializada em Moçambique sem selos ou com selos contrabandeados e fornecidos aos vendedores de bebidas alcoólicas de forma fraudulenta - sem registo nas Alfândegas de Moçambique.

Apesar da introdução da selagem, o contrabando de bebidas alcoólicas continua. Estima-se que Moçambique perdeu em impostos cerca de 62,7 milhões de dólares por ano, de contrabando e cerca de 52% deste valor refere-se às bebidas espirituosas contrabandeadas, segundo uma pesquisa realizada em 2017 pela *Euromonitor consulting*.

Como parte da presente investigação, o Centro de Integridade Pública (CIP) adquiriu centenas de selos holográficos no mercado informal de Maputo e foi possível confirmar que se trata de selos autênticos.

As empresas produtoras e importadoras de bebidas alcoólicas estão contra os moldes actuais da selagem e alertam que, ao invés de incrementá-las, a selagem irá diminuir as receitas do Estado e estas podem reduzir ainda mais com o início da selagem da cerveja nacional, que tem sido adiada desde 2017.

A selagem de bebidas alcoólicas como forma de controlo do contrabando é uma política adoptada em cerca de 50 países, em 2017. A sua efectividade no alcance dos resultados almejados depende da capacidade de implementação. Usar os selos fiscais de forma isolada é uma opção política não ideal, tanto do ponto de vista da eficácia quanto do ponto de vista da eficiência. Exige-se capacidade efectiva de fiscalização dos selos, que podem ser alvo de contrafacção e, também, recomenda-se combinar a selagem com taxas tributárias baixas, para se desencorajar o contrabando<sup>5</sup>.

---

5 International Tax & Investment Center (2017), *The Development of Modern Revenue Controls on Alcoholic Beverages; Special Report*

É possível concluir que os fundamentos que justificaram a introdução da selagem são plausíveis. Trata-se de uma reforma fiscal importante que, bem implementada, pode trazer benefícios ao país, em termos de aumento de receitas do Estado e redução da carga fiscal sobre os produtos de primeira necessidade e rendimento das famílias. Contudo, a corrupção que tomou conta das instituições do Estado - sendo as alfândegas uma instituição considerada das menos honestas de Moçambique, a seguir à Polícia e à Polícia de Trânsito<sup>67</sup> - está a comprometer a reforma. Os resultados que se esperava alcançar nos primeiros cinco anos da implementação da selagem, nomeadamente o controlo do contrabando e consequente aumento de receitas provenientes do Imposto de Consumo Específico que incide sobre bebidas alcoólicas e tabaco, estão a falhar.

No caso de Moçambique, nos primeiros três anos da implementação da selagem, o contrabando prevaleceu e não houve aumento da receita fiscal proveniente do ICE. Houve contrabando de selos para serem vendidos aos contrabandistas de bebidas alcoólicas e, por conseguinte, apesar da introdução da selagem de tabaco e de bebidas alcoólicas, a Autoridade Tributária não conseguiu alcançar as metas estabelecidas, em termos de receitas fiscais provenientes do ICE. Pelo nível actual de evolução da receita fiscal proveniente do ICE, fica claro que nos primeiros cinco anos após a introdução da selagem, não será possível aumentar significativamente as receitas provenientes do ICE para poder equilibrar a taxa de tributação e propor a redução do IVA, impostos de rendimento e remoção de direitos aduaneiros sobre os produtos de origem na região da SADC.

Para o alcance dos objectivos da selagem, é urgente estancar o contrabando e venda dos selos de controlo nos mercados informais e implementar uma fiscalização efectiva do contrabando, tanto nas fronteiras de entrada de bebidas alcoólicas importadas como nos mercados de venda dos produtos, incluindo os estabelecimentos comerciais licenciados. A Autoridade Tributária deve, ainda, fiscalizar a produção e distribuição de selos pela OPSEC.

## **Fundamentos da selagem: tributar mais produtos nocivos à saúde e baixar impostos com peso na renda e consumo das famílias**

A introdução da selagem de bebidas alcoólicas e de tabaco foi antecedida por estudos de análise do Sistema Tributário Nacional na segunda metade da década de 2000, da qual se concluiu que a contribuição do Imposto de Consumo Específico para a taxa da tributação (alíquota), em Moçambique, é muito baixa. O ICE incide sobre bens considerados de consumo marginal como veículos automóveis, cigarros, tabaco, bebidas alcoólicas e, da análise feita, concluiu-se que este representava apenas 7% da tributação nacional, em comparação, por exemplo, com impostos de rendimento, que representavam 28%, e IVA interno, que representava 35%.

A partir desta análise, constatou-se a necessidade de baixar os impostos sobre rendimento (IRPS e IRPC) e o IVA e, ainda, garantir o desarmamento tarifário - eliminação de direitos aduaneiros sobre

<sup>6</sup> Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais: CEEI/ISRI (2012), Segunda Pesquisa Nacional Sobre Governação e Corrupção; Maputo  
<sup>7</sup> Austral Consultoria e Projectos, Lda (2004), Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção; Maputo

produtos de origem na SADC, para assegurar-se o comércio livre regional.

A AT fez diversos estudos internos e recomendou a redução dos impostos de rendimento dos actuais 32% para 25% a 24%, reduzir o IVA dos actuais 17% para 14% e assegurar o comércio livre regional com o desarmamento dos direitos aduaneiros (mantendo o IVA do comércio externo e imposto sobre consumo específico).

Para baixar estes impostos, que incidem directamente sobre a renda e consumo das famílias, era preciso adoptar, antes, medidas de política fiscal para compensar e balançar o Orçamento do Estado. Das várias propostas avaliadas, incluía-se o agravamento da taxa da riqueza acima do limiar do rendimento médio; alargamento da base tributária local autárquica, para aumentar a captação de receitas de 5 para 10%; agravamento da taxa de produtos nocivos à saúde pública, como bebidas alcoólicas de elevado teor, tabaco e com elevado teor de nicotina, drogas e outros; agravamento da penalização de acumulações de ilícitos.

A opção adoptada o agravamento da taxa de produtos nocivos à saúde pública, o tabaco e bebidas alcoólicas. Esperava-se que a contribuição do Imposto sobre Consumo Específico aumentasse em 20% as receitas fiscais, passando dos então 7% da taxa de tributação para cerca de 27%. Assim, iria compensar a redução do IVA (-3%); IRPC e IRPS (-7%) e o desarmamento de direitos aduaneiros (-10%).

Para isso, foi introduzida a selagem de bebidas alcoólicas e de tabaco, cujo início da sua implementação estava previsto para 2009. Com o sucesso da selagem, até 2014, passar-se-ia para a redução dos impostos, já garantida a compensação da estrutura fiscal com o aumento da contribuição do ICE. O arranque da selagem demorou e só viria a iniciar em 2017. Assim, 2022 seria o ano de avaliação do impacto da selagem na estrutura das receitas fiscais para equacionar a redução de impostos de rendimento, IVA e remoção de direitos aduaneiros sobre produtos com origem na SADC.

Fazendo uma avaliação de meio termo, três anos após o início da selagem, o ICE situa-se actualmente abaixo de 4% do total de receitas<sup>8</sup> e, daí, pode-se concluir que a selagem de bebidas como estratégia de aumento da proporção da receita proveniente do consumo específico está longe de atingir o objectivo traçado.

O gráfico 1 mostra que o ICE não aumentou na proporção esperada. Em 2017, esperava-se que o ICE referente à produção nacional alcançasse o valor de 3,8 mil milhões de meticais, mas a cobrança foi de apenas 137,9 milhões de meticais. Relativamente ao ICE sobre produtos importados, a cobrança foi de apenas 49,5 milhões de meticais, contra a previsão de 6,2 mil milhões de meticais.

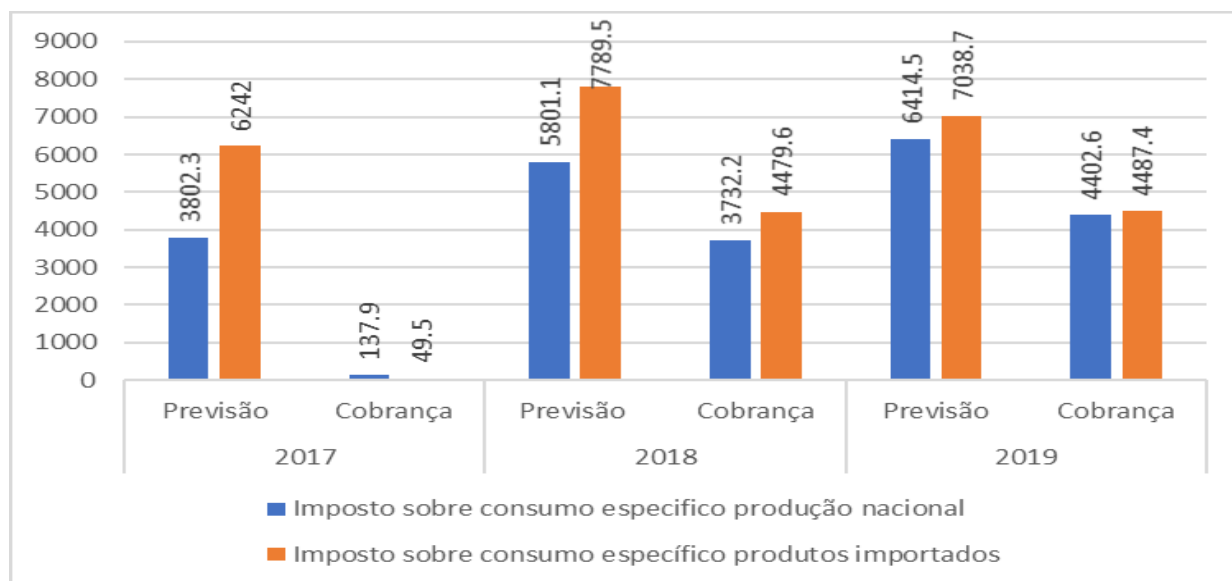
Embora em 2018 tenha havido melhoria significativa no montante cobrado sobre o ICE, se comparado com 2017, principalmente sobre produtos importados, o mesmo não se pode dizer em relação a 2019, cujo valor cobrado, praticamente, se manteve estagnado em 4,8 mil milhões de meticais.

---

<sup>8</sup> CGE 2017, 2018 e REO 2019



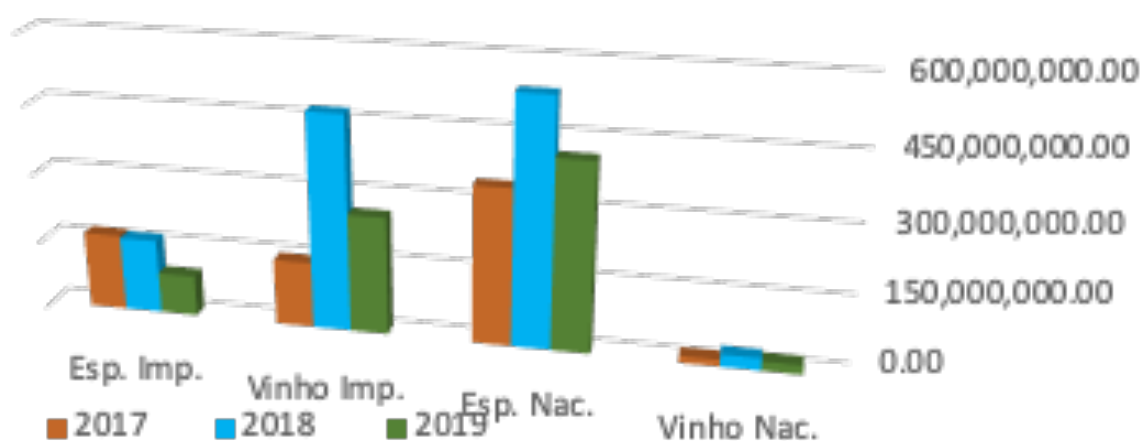
Gráfico 1: Tributação do Imposto Específico Após a Selagem de Bebidas (milhões de meticais)



Fonte: Conta Geral do Estado 2017, 2018 e REO 2019

As receitas do ICE, com particular incidência sobre as bebidas alcoólicas, alvo de selagem, cresceram no segundo ano da implementação da selagem mas baixaram no terceiro, como mostra o gráfico 2. Os vinhos importados e as bebidas espirituosas de fabrico doméstico são as que mais contribuíram com o ICE, mas em ambos os casos mostram queda da receita em 2019. Isto está directamente ligado à queda na venda de selos pela Autoridade Tributária, como veremos adiante.

Gráfico 2. Colecta de ICE 2017-2019 (MZN)



Fonte: Compilação dos autores a partir de dados apurados junto da DGA

## Reforma comprometida por contrabando de selos

A premissa para a introdução da selagem foi que esta iria garantir o controlo ao contrabando, uma vez que todo o produto do contrabando seria de fácil identificação, bastando para isso fiscalizar os mercados de venda destes produtos. Todo o produto sem selo seria apreendido e vendido em hasta pública para a recuperação da receita.

Enquanto política, a selagem, nestes termos, parecia uma boa solução. Mas a corrupção enraizada nas instituições públicas e nas Alfândegas de Moçambique, em particular, está a permitir que os contrabandistas de bebidas alcoólicas façam contrabando, também, dos selos introduzidos precisamente para controlar o contrabando de bebidas alcoólicas e de tabaco.

O contrabando dos selos de controlo conta com a aparente conivência, tanto de funcionários das Alfândegas de Moçambique, como de colaboradores ou pessoas com ligação profissional à OPSEC, entidade concessionária da produção, transporte e distribuição dos selos.

A lei determina que a selagem ocorra antes da introdução dos produtos ao consumo, quando se trata de produção nacional. Tratando-se de produtos importados, a selagem ocorre no país de origem. Isso significa que quando as bebidas alcoólicas e o tabaco (cigarros e charutos) chegam ao mercado já devem estar selados. Para o caso de produtos apreendidos e vendidos em hasta pública, a selagem é feita pela Autoridade Tributária antes da venda<sup>9</sup>.

Os selos são produzidos fora do país, na Inglaterra, e fornecidos apenas a produtores e importadores autorizados como tal e registados na Direção Geral das Alfândegas. A requisição dos selos é feita nas alfândegas e todos os selos devem ser utilizados no prazo de 180 dias. Os selos não utilizados devem ser destruídos sob supervisão das alfândegas. Todos os selos não destruídos, para fins de pagamento de impostos, consideram-se utilizados e o requisitante deve pagar o respectivo imposto da mercadoria para a qual o selo foi ou teria sido usado<sup>10</sup>.

Com estas medidas rígidas acreditava-se que os selos não seriam comercializados no mercado ilegal, uma vez que só são produzidos mediante requisição específica e contêm elementos que identificam o requisitante.

Não obstante todas as medidas, os selos de controlo estão à venda no Mercado Estrela Vermelha, o maior mercado informal do país, considerado centro de distribuição de bebidas alcoólicas contrabandeadas.

Depois de várias denúncias de que os selos estavam à venda, pesquisadores do CIP conseguiram comprar centenas de selos de controlo autênticos, supostamente para a selagem em garrafas de vinho importado. Os selos foram vendidos em rolos e o stock é quase ilimitado.

A parte mais difícil para a aquisição de selos está na negociação com os intermediários, que, geralmente, são empregados vendedores de bebidas alcoólicas em bancas. Os intermediários são deveras desconfiados e tomam todo o cuidado para assegurar que a compra de selos não é uma emboscada montada pelas autoridades.

<sup>9</sup> Cfr. Artigo 5 e ss. do Diploma Ministerial 59/26, de 15 de Setembro

<sup>10</sup> Cfr. Artigo 7 e ss. do Diploma Ministerial 59/26, de 15 de Setembro

Depois de recomendadas as bancas onde era possível adquirir os selos, os pesquisadores do CIP levaram cerca de meia hora a negociar com os intermediários até que os selos foram entregues, na rua, embrulhados em sacos pretos.

Todo o trabalho, desde a negociação do valor, da quantidade, do tipo de selos (os selos são diferenciados pelo tipo de bebidas alcoólicas) é feito pelos intermediários. Os donos dos selos não têm contacto com o cliente. Depois do acordo, é o intermediário que vai buscar e trazer os selos, recolhe o valor e, ainda, faz a conferência do produto com o cliente. Os vendedores têm o cuidado de não partilhar detalhes pessoais, incluindo nomes e número de telefone. A única referência que deixam é o local para onde se deve deslocar na próxima vez que precisar de mais selos.

Entretanto, à medida que se retorna ao local para comprar selos e se torna cliente frequente, as medidas cautelosas por parte dos vendedores diminuem e estes começam a dar dicas sobre a sua actividade ilícita. Por exemplo, um intermediário, no esforço para convencer que os selos eram autênticos, contou que quase todos os contrabandistas de bebidas alcoólicas compram os selos no Mercado Estrela Vermelha, incluindo comerciantes de bebidas licenciados, afirmando ainda que, em nenhum dos casos, as bebidas com selos adquiridos no mercado do Estrela Vermelha foram apreendidas, pois “os selos são originais e vêm directamente da fábrica”.

O valor de mercado dos selos não é muito alto. Varia de acordo com o tipo da bebida. O preço médio é de 50 meticais por selo. O lucro não está necessariamente nos selos, mas sim nas bebidas contrabandeadas que, depois de estampadas com selos contrabandeados, podem ser vendidas livres de suspeitas das autoridades que fazem a fiscalização<sup>11</sup>. Mas os selos também valem dinheiro. Para mil garrafas de whisky contrabandeadas, o vendedor de selos factura 50 mil meticais. Todos saem a ganhar. Um selo de 50 meticais legaliza uma garrafa de whisky vendida a mais de 2 mil meticais, por exemplo.

Como mostra o gráfico 3, no primeiro ano da selagem de bebidas alcoólicas e de tabaco foram vendidos pelas Alfândegas de Moçambique 8,3 milhões de selos para vinhos importados. No ano seguinte, em 2018, o número de selos vendidos para o vinho importado baixou em cerca de 5 milhões de unidades, para 3,5 milhões. Se assumirmos que não houve redução no consumo de vinho importado no país, então a margem de 5 milhões de selos não vendidos pelas Alfândegas de Moçambique ou, pelo menos, muito perto disso, pode ter sido contrabandeadas, uma vez que parte do vinho importado é comercializado em selos, incluindo o contrabandeado.

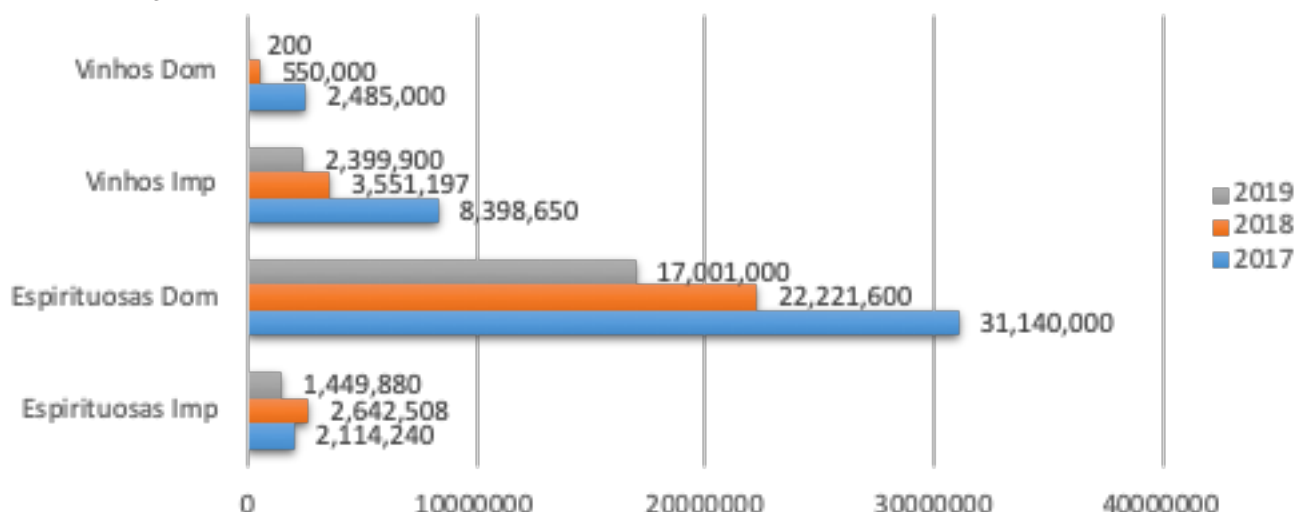
No total, em 2017, os produtores e importadores de vinho e bebidas espirituosas requisitaram pouco mais de 44 milhões de selos às Alfândegas de Moçambique. Em 2018, o número de selos vendidos para produtores e importadores de bebidas alcoólicas reduziu para pouco mais de 28 milhões. Em 2019, a queda de selos vendidos foi mais acentuada. As Alfândegas de Moçambique forneceram aproximadamente 21 milhões de selos que foram requisitados pelos produtores de bebidas alcoólicas.

A redução de selos vendidos não significa que a circulação de bebidas alcoólicas no país baixou. Implica que muita bebida alcoólica continuou e continua a ser comercializada em Moçambique sem selos ou com selos contrabandeados e fornecidos aos vendedores de bebidas alcoólicas de forma fraudulenta - sem registo nas Alfândegas de Moçambique.

---

<sup>11</sup> A fiscalização é realizada pela Autoridade Tributária, Polícia da República e Inspecção Nacional das Actividades Económicas

Gráfico 3. Quantidade de selos vendidos de 2017 a 2019



Fonte: Compilação dos autores a partir de dados apurados junto da DGA

Os selos adquiridos pelo CIP no âmbito da investigação foram submetidos à avaliação de autenticidade por especialistas e apurados como autênticos. O lote de selos adquiridos pelo CIP foi importado por uma empresa denominada *TriTrade* e o nome do cidadão responsável pela importação é Cláudio Navesse, coincidindo com o nome do antigo Director executivo da OPSEC Security Moçambique limitada, o que pressupõe que a rede de contrabando e venda de selos pode estar dentro da própria empresa concessionária da produção e distribuição de selos. A empresa em causa estava registada na Direção Geral das Alfândegas como importadora de bebidas mas terá recebido ordens para encerramento entre finais de 2018 e princípios de 2019, devido a problemas fiscais cujos detalhes não conseguimos apurar.

## As rotas e os milhões do contrabando

Os selos vendidos no mercado informal são, como referido, estampados em garrafas e embalagens de bebidas alcoólicas introduzidas no mercado nacional através do contrabando. Estima-se que Moçambique perdeu em impostos cerca de 62, 7 milhões de dólares, de contrabando em 2017. Cerca de 52% deste valor refere-se a bebidas espirituosas. No seu todo, o comércio ilegal de álcool custou ao país 350 milhões de dólares nesse ano, mesmo após a introdução da selagem<sup>12</sup>.

A capacidade de apreensão do produto de contrabando é demasiado baixa. Dados internos da Direção de Investigação e Auditoria da Autoridade Tributária mostram que, em 5 anos, de 2008 a 2013, foram apreendidas em todo o país perto de 30 mil caixas e embalagens de bebidas alcoólicas diversas contrabandeadas, rendendo à Autoridade Tributária cerca de 80 milhões de meticais em multas e direitos aduaneiros. Estes números são apontados como estando muito abaixo da real dimensão do contrabando.

O contrabando de bebidas é feito através das fronteiras terrestres. A maior parte do vinho e das bebidas espirituosas entra em Moçambique a partir da África do Sul e da Suazilândia, através das fronteiras

<sup>12</sup> Euromonitor consulting (2018), ANÁLISE DE MERCADO SOBRE ÁLCOOL ILEGAL NA ÁFRICA SUBSARIANA, Relatório personalizado elaborado pela Euromonitor International para a Anheuser-Busch InBev (AB InBev) e suas filiais

de Ressano Garcia e de Namaacha. A partir de Namaacha, os produtos são contrabandeados, caixa por caixa, e depois transferidos para um veículo/camião diferente. Os contrabandistas também usam rotas e veículos ligeiros para evitar a detenção.

A fronteira de Ressano Garcia<sup>13</sup> é o principal ponto de entrada para a cerveja contrabandeada. Os contrabandistas usam, geralmente, veículos ou camiões para transportar os produtos e não os transportam em grandes quantidades, pois estas são facilmente detectadas.

Os produtos contrabandeados são revendidos em todo o país, no interior ou no exterior de estabelecimentos, assim como através de canais informais como os Mercados Estrela Vermelha, Pulmão de Malhangalene e Mandela, na capital Maputo. Isso leva a questionar-se a abrangência e efectividade da fiscalização das Alfândegas, Polícia da República e da Inspeção Nacional das Actividades económicas. Em todos os casos, a corrupção joga sempre um papel importante para o sucesso do contrabando das bebidas alcoólicas. Desde as fronteiras por onde os produtos entram até aos mercados onde são comercializados, a fiscalização ao cargo das Alfândegas de Moçambique é neutralizada pela corrupção.

Dados da inteligência das alfândegas indicam que a cada caixa de bebida alcoólica apreendida na fronteira ou nos postos de controlo de mercadorias, outras 10 passam mediante o pagamento de suborno aos agentes de fiscalização ou por “ordens superiores”.

A facilidade com que as bebidas contrabandeadas passam pelas fronteiras revela-se nas grandes quantidades de bebidas alcoólicas contrabandeadas apreendidas já no território nacional, em armazéns ou à venda. A título de exemplo, em Junho de 2017, as Alfândegas de Moçambique apreenderam num armazém localizado no município da Matola, mais de 4 mil caixas de bebidas alcoólicas, na maioria vinhos e bebidas espirituosas<sup>14</sup>. Estas quantidades, que representam mais de 30 mil garrafas, passaram pelas fronteiras nacionais graças ao pagamento de suborno aos agentes das alfândegas destacados para a fiscalização das mercadorias importadas.

Com a introdução da selagem, a fiscalização das bebidas contrabandeadas passou a focar-se nas embalagens e garrafas que não ostentam selos, presumindo-se que toda a mercadoria que ostenta selos entrou no país legalmente.

O facto, porém, é que há selos à venda que servem para “legalizar” bebidas que entraram no país via contrabando. A Autoridade Tributária está ciente da venda de selos, tendo já apreendido alguns selos nas mãos de vendedores<sup>15</sup>, mas o assunto é tratado como tabu e não tem merecido um debate aberto, dada a sua sensibilidade.

Nos casos de apreensão de grandes quantidades de bebidas contrabandeadas, os proprietários conseguem recuperar a mercadoria através de esquemas de reaquisição a preços baixos, por decisão de tribunais fiscais, que também são acusados de conivência nos esquemas de corrupção.

13 Fijamo, Clemêncio (2018), **Apreendidas 641 caixas de vinho sem selo obrigatório**, in **jornal o País de 15 de Janeiro de 2020**, disponível em <http://opais.sapo.mz/apreendidas-641-caixas-de-vinho-sem-selo-obrigatorio> [consultado a 22 de Junho de 2020, às 0h20']

14 TVM (2017), **Alfândegas apreendem 4 mil caixas de bebidas espirituosas contrabandeadas**, disponível em [https://tvm.co.mz/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1620:alfandegas-apreendem-4-mil-caixas-de-bebidas-espirituosas-contrabandeadas&Itemid=277](https://tvm.co.mz/index.php?option=com_k2&view=item&id=1620:alfandegas-apreendem-4-mil-caixas-de-bebidas-espirituosas-contrabandeadas&Itemid=277) [consultado a 10 de Maio de 2020, às 23h01]

15 TVM (2018), **Alfândegas apreendem cerca de duas mil garrafas não seladas de bebidas em Nampula**, disponível em [https://tvm.co.mz/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2789:at-apreende-bebidas-alcoolicas-em-nampula-sao-1600-garrafas-que-estavam-a-ser-vendidas-sem-o-selo-fiscal&Itemid=277](https://tvm.co.mz/index.php?option=com_k2&view=item&id=2789:at-apreende-bebidas-alcoolicas-em-nampula-sao-1600-garrafas-que-estavam-a-ser-vendidas-sem-o-selo-fiscal&Itemid=277) [consultado a 10 de Maio de 2020, às 23h030]

A actual presidente da Autoridade Tributária apostou em admitir quadros provenientes do Serviço de Inteligência e Segurança do Estado para sectores-chave da instituição, incluindo e, sobretudo, as Alfândegas de Moçambique, para tentar reduzir os actuais níveis de corrupção, mas os resultados ainda se revelam pouco satisfatórios.

## **A selagem está a falhar, alegam produtores e importadores de bebidas alcoólicas**

A Associação de Produtores e Importadores de Bebidas Alcoólicas (APIBA) aponta várias falhas de selagem e diz que, nas condições actuais, não está assegurado o controlo do contrabando.

Francisco Júnior, Director Comercial da Pernod Ricard, o subgrupo da APIBA responsável pelas bebidas espirituosas, alega que a selagem realizada na origem da mercadoria acarreta desafios logísticos e também em custos. Aponta, por exemplo, que adaptar a maquinaria para se fazer a selagem implica uma redução da capacidade de produção das fábricas porque se trata de um novo processo que se adiciona à cadeia de produção (muitas das vezes exclusivamente para Moçambique). As produtoras são obrigadas a interromper a produção para fazer a selagem (às vezes só para Moçambique), fazer um investimento adicional para a aquisição de maquinaria e/ ou peças para acomodar o tipo de selos necessários em Moçambique. A adaptação da indústria para responder à selagem implica custos adicionais e fraca optimização das produções.

Adicionalmente, a APIBA coloca em causa o facto dos custos da selagem serem imputados às importadoras no preço final do produto, alegando ainda que, devido a custos muito elevados da selagem, a Pernod Ricard foi forçada a parar de importar certas marcas como ABSOLUTE e OLMECA.

Para além disso, contesta o facto de, por conta do actual regulamento, toda a bebida deve entrar em Moçambique selada, mesmo que esteja em trânsito. Alega que esta obrigatoriedade constitui um grande desafio na medida em que, no actual contexto, o país não pode ser um hub logístico para o sector de bebidas. Apesar de ser um corredor para os países do interland, o país não está em condições de ser um exportador de bebidas para estes países por conta da obrigatoriedade da selagem na origem que limita, por si só, a quantidade de bebida a importar.

O representante da Pernod Ricard sugere uma reforma legal para permitir que a selagem de bebidas alcoólicas importadas seja realizada em Moçambique, o que iria permitir maior disponibilidade de bebidas no mercado, uma vez que o país estaria em condições de importar bebidas cujas produtoras não têm capacidade para fazer a selagem. Uma vez em Moçambique, a selagem poderia ser realizada em armazéns das Alfândegas de Moçambique, sob supervisão das autoridades.

Como consequência dos constrangimentos no processo da selagem, a Pernod Ricard alega que a requisição de selos de controlo para bebidas espirituosas importadas baixou em cerca de 50%, o equivalente a mais de 900 mil caixas de bebidas, em 2019.

A queda na compra de selos é a melhor forma de medir o impacto do contrabando na indústria,

pois enquanto os níveis de consumo prevalecem ou aumentam, as reduções da requisição formal dos selos pressupõem que há muitas bebidas alcoólicas que entram no país por via do contrabando.

“Temos relatos, a nível da APIBA, de que vários dos nossos associados estão em situações financeiras bastante críticas. É possível que nos próximos tempos haja uma recessão grave da indústria, o que pode significar que algumas empresas venham a fechar e haja perda de empregos, sejam directos ou indirectos”, alega Francisco Jr.

## **Cervejarias alertam para possível queda de receitas do Estado**

As duas cervejarias que operam em Moçambique, a Cervejas de Moçambique e a Heineken Moçambique são contra a selagem da cerveja. Ambas entendem que a cerveja não representa grande quantidade de bebidas alcoólicas contrabandeadas - estima-se que o contrabando de cerveja esteja abaixo de 1% de todas as bebidas - e por isso não encontram racionalidade na pretensão da AT de iniciar a selagem da cerveja nacional e, para além disso, alertam que o processo de selagem irá reduzir os níveis de produção, afectando negativamente as receitas fiscais.

Apesar de se prever, inicialmente, a selagem da cerveja, até aqui, apenas os vinhos e bebidas espirituosas são sujeitos à selagem - a par dos cigarros e charutos. Em 2016, o Ministério da Economia e Finanças (MEF) decidiu isentar da selagem as cervejas produzidas localmente, facto que viria a ser alterado com a aprovação do novo código do ICE pela Assembleia da República em 2017, impondo a selagem obrigatória de todas as bebidas alcoólicas, incluindo cervejas.

De 2017 até finais de 2019 não se registou nenhum avanço prático na selagem das cervejas. Este facto deveu-se à falta de consenso entre as entidades envolvidas, nomeadamente a OPSEC, a Associação dos Produtores e Importadores de Bebidas Alcoólica (APIBA) e a AT. Porém, com a aprovação do Regulamento do Código do ICE pelo Conselho de Ministros, que reforça a obrigatoriedade da selagem, o processo começou a ter avanços significativos.

A selagem de bebidas alcoólicas, especialmente cervejas, sempre foi motivo de discórdia entre a indústria cervejeira e o Estado. Segundo o plano inicial, a selagem das cervejas devia ser feita de forma de selos de controlo, o que seria inviável, pois as cervejas são submetidas a altas e baixas temperaturas, o que faria com que o selo se descolasse, criando diversos prejuízos para as cervejeiras. Por outro lado, a Autoridade Tributária sempre defendeu a necessidade de selar as cervejas como mecanismo de evitar o contrabando das mesmas, o que foi contestado pelas cervejeiras por entender que o contrabando da cerveja no país corresponde a apenas 1%.

Após esta alegação, a AT passou a defender a necessidade de se selar as cervejas como forma de garantir melhor controlo do pagamento dos impostos por parte das cervejeiras.

As cervejeiras alegam que a selagem das cervejas nacionais implicaria uma redução da sua produção, uma vez que, com a introdução da selagem, já não seria possível, em uma hora, encher 60 mil garrafas e 90 mil latas porque se introduziria uma nova fase no processo de produção. À parte a redução da produção, o processo implicaria a aquisição de novas máquinas que fizessem a selagem

de forma digital nas garrafas e latas. A redução da produção da cerveja pode ainda ter impacto negativo na vida dos camponeses que estão a produzir matériaprima para as indústrias cervejeiras.

Outro argumento das cervejeiras nacionais é que importam outras marcas produzidas noutros países, cujas quantidades são ínfimas e não justificariam a necessidade das mesmas terem selo. As cervejeiras dessas marcas importadas defendem que não podem selar as cervejas que exportam para Moçambique, pois seria um custo adicional desnecessário para um país que importa quantidades ínfimas dessas cervejas premium.

Neyde Pires, Directora Corporativa da Heineken Moçambique, explicou que a garrafa de cerveja da Heineken já dispõe de um código de barras a partir do qual é possível rastrear a sua origem e é assim que tem controlado o contrabando deste produto no mercado nacional. Para a representante da Heineken Moçambique, a implementação da selagem de cerveja implica o agravamento do custo de produção da cerveja. No lugar do selo, a Heineken Moçambique sugere que, para se evitar contrabando, deve-se fazer rastreio com o código de barras nas embalagens de latas e garrafas, que permite rastrear a bebida e verificar a sua origem.

## **A OpSec Security Mozambique expulsou colaboradores envolvidos na venda ilegal de selos**

A venda de selos no mercado informal é do conhecimento tanto da Autoridade Tributária como da OpSec. Respondendo às questões enviadas no âmbito da pesquisa, a empresa concessionada a produção de selos, informou que em três ocasiões foi comunicada pela AT que havia selos à venda no mercado informal. Em todas as ocasiões, a OpSec refere ter confirmado tratar-se de selos autênticos e procedeu à identificação completa dos selos, que consiste na identificação da entidade que os requisitou, as datas da requisição, o percurso dos selos desde à fábrica até ao destino, o ponto de situação sobre a sua aplicação sobre produtos (...). Não explicou, no entanto, que medidas foram tomadas contra as pessoas envolvidas e nem forneceu a identidade dos implicados.

Entretanto, a OpSec confirmou o envolvimento de colaboradores da empresa no fornecimento ilegal dos selos, alegando que os mesmos foram afastados da empresa, depois que foi confirmado que forneceram selos de forma “irregular”, violando a Lei. Mais uma vez a OpSec não revelou a identidade dos colaboradores em causa.

A OpSec garante estar a tomar todas as medidas necessárias para evitar a contrafacção dos selos e garantir o total controlo dos selos fornecidos ao mercado, o que permite a identificação da origem do selo à venda no mercado informal.

A autoridade Tributária não respondeu à carta do CIP enviada com questões sobre a selagem, em Abril de 2020.



## Notas conclusivas

A selagem de bebidas alcoólicas e de tabaco é uma medida importante, fundada na necessidade de controlar e reduzir o contrabando destas mercadorias para aumentar a receita proveniente do Imposto de Consumo Específico e baixar os impostos com incidência nos bens essenciais e nas rendas das empresas e famílias. Entretanto, os resultados esperados com a introdução da reforma poderão não ser alcançados devido à corrupção que está a facilitar o contrabando dos selos e a anular o esforço da necessária fiscalização da venda de bebidas contrabandeadas.

A corrupção envolve agentes das Alfândegas de Moçambique em posições de poder de decisão e com possível implicação de colaboradores seniores da OPSEC, a empresa concessionária da produção, transporte e distribuição dos selos.

Devido ao contrabando ao seu contrabando, a quantidade de selos vendidos no primeiro ano da introdução da selagem baixou para quase metade, no segundo ano, significando que os vendedores de bebidas alcoólicas passaram a usar selos contrabandeados para estampar nas embalagens e, garrafas de bebidas.

Face a esta situação, a cobrança do ICE, tanto das bebidas alvo de selagem como das bebidas no geral não aumentou nos primeiros anos da selagem, mostrando que, se não houver reformas substanciais nos moldes actuais da selagem, esta reforma será um fracasso.

As empresas produtoras e importadoras de bebidas alcoólicas estão contra os moldes actuais da selagem e alertam que, a continuar assim, poderão baixar os níveis actuais de produção e de importação, com impacto nas receitas do Estado proveniente destas actividades.

O CIP recomenda à Autoridade Tributária a trabalhar em coordenação com a fábrica de selos para descobrir os canais de fuga dos mesmos e parar com a sua venda ilícita. A AT deve, ainda, investigar e responsabilizar as pessoas implicadas no contrabando de selos, o que, até aqui, ainda não aconteceu.

A AT pode cooperar com os serviços de alfândegas de países com experiência na matéria de selagem para fazer programas de assistência técnica de parceiros, com vista a mitigar a corrupção.

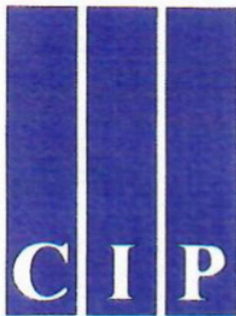
## Referências Bibliográficas

1. Assembleia da República (2020), Conta Geral do Estado de 2018. Maputo
2. Assembleia da República (2019), Conta Geral do Estado de 2017. Maputo
3. Austral Consultoria e Projectos, Lda (2004) Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção. Maputo;
4. Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais: CEEI/ISRI (2012) Segunda Pesquisa Nacional Sobre Governação e Corrupção. Maputo;
5. Diploma Ministerial 59/2016, de 14 de Setembro, que aprova o Regulamento de Selagem de Bebidas Alcoólicas e Tabaco Manufacturado
6. Euromonitor consulting (2018) Análise de mercado sobre álcool ilegal na África subsariana, Relatório personalizado elaborado pela Euromonitor International para a Anheuser-Busch InBev (AB InBev) e suas filiais.;
7. Fijamo, Clemêncio (2018), Apreendidas 641 caixas de vinho sem selo obrigatório. in jornal o País de 15 de Janeiro de 2020, disponível em <http://opais.sapo.mz/apreendidas-641-caixas-de-vinho-sem-selo-obrigatorio> [consultado a 22 de Junho de 2020, às 0h20]
8. International Tax & Investment Center (2017) The Development of Modern Revenue Controls on Alcoholic Beverages. Special Report;
9. TVM (2017) Alfândegas apreendem 4 mil caixas de bebidas espirituosas contrabandeadas, disponível em [https://tvm.co.mz/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1620:alfandegas-apreendem-4-mil-caixas-de-bebidas-espirituosas-contrabandeadas&Itemid=277](https://tvm.co.mz/index.php?option=com_k2&view=item&id=1620:alfandegas-apreendem-4-mil-caixas-de-bebidas-espirituosas-contrabandeadas&Itemid=277) [consultado a 10 de Maio de 2020, às 23h01];
10. TVM (2018) Alfândegas apreendem cerca de duas mil garrafas não seladas de bebidas em Nampula, disponível em [https://tvm.co.mz/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2789:at-apreende-bebidas-alcoolicas-em-nampula-sao-1600-garrafas-que-estavam-a-ser-vendidas-sem-o-selo-fiscal&Itemid=277](https://tvm.co.mz/index.php?option=com_k2&view=item&id=2789:at-apreende-bebidas-alcoolicas-em-nampula-sao-1600-garrafas-que-estavam-a-ser-vendidas-sem-o-selo-fiscal&Itemid=277) [consultado a 10 de Maio de 2020, às 23h03];
11. <http://www.agt.minfin.gov.ao/PortalAGT/#!/iva/contexto/o-iva-na-sadc>, [consultado a 25 de Junho de 2020, às 23h50];
12. República de Moçambique (2020), Relatório de Execução do Orçamento do Estado Janeiro - Dezembro 2019. Maputo;

## Lista de Entrevistados

1. Anónimo/a, Agente das Alfândegas de Moçambique afecto a DAI, entrevistado em Maputo;
  2. Anónimo/a, Agente das Alfândegas de Moçambique afecto/a posto de fiscalização da fronteira de Ressano Garcia, entrevistado em Maputo;
  3. Anónimo/a, vendedor/a de bebidas alcoólicas no Mercado informal de Estrela Vermelha, entrevistado/a em Maputo;
  4. Anónimo/a, membro de Direção da Autoridade Tributária de Moçambique; entrevistado em Maputo;
- 
1. Neyde Pires, Directora Corporativa da Heineken Moçambique, entrevistada a 12 de Março de 2020;
  5. Francisco Júnior, Director Comercial da Pernod Ricard, entrevistado a 14 de Maio de 2020;
  6. Juvane, Virgílio, Presidente de Conselho de Administração da OpSec Mozambique Security, entrevistado a 26 de Junho de 2020 por questionário escrito.





CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

**Exma Sra. Presidente da Autoridade Tributária**  
**Dra. Amélia Nakhare**

Maputo, 6 de Maio de 2020

N.Ref.C.051/EC/2020

Assunto: Pedido de Informação sobre Selagem de Bebidas Alcoólicas e Tabaco Manufacturado

O Centro de Integridade Pública (CIP) está a realizar pesquisa sobre a implementação da Selagem de Bebidas Alcoólicas e de Tabaco Manufacturado em Moçambique, visando compreender os resultados alcançados e os desafios prevaletentes nos primeiros anos desta importante reforma fiscal.

Nestes termos, o CIP vem por esta solicitar informação relacionado com a implementação da selagem:

1. Que avaliação a Autoridade Tributária de Moçambique faz dos primeiros anos (2017, 2018 e 2019) da selagem de Bebidas Alcoólicas e Tabaco manufacturado?
2. O principal objectivo da selagem é reduzir o contrabando das bebidas alcoólicas e tabaco manufacturado e aumentar a colecta de receitas através do aumento do Imposto de Consumo Específico que recai sobre estas mercadorias? Este objectivo está a ser alcançado ao longo deste período inicial? Poderiam partilhar alguns resultados?
3. Tem havido relatos ou denúncia de venda, nos mercados informais de Maputo, dos selos holográficas que são de venda exclusiva para os produtores e importadores devidamente revistados na Direcção Geral das Alfândegas. A Autoridade Tributária tem conhecimento desta informação e o que pode estar por detrás da venda dos selos? Há algum trabalho para descobrir a proveniência dos selos vendidos no mercado informal?

Cientes de que a presente carta merecerá devida atenção da vossa parte, subscrevemo-nos  
Com a mais elevada estima e consideração.

O Director Executivo

  
Edson Cortês, Ph.D



*RECEBI*  
*VASCO SIMBINE*  
*06.05.20*





CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia  
Sverige

