



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Ainda há espaço para tornar eficientes as medidas de estímulo da economia

- Pacote de estímulo à economia anunciado pelo Presidente da República não tem efeitos imediatos sobre o custo de vida da população

I. Contexto

Com a subida de preços, a nível mundial, no sector energético exacerbada pela guerra da Rússia e Ucrânia¹², várias medidas fiscais têm sido adoptadas para conter a subida do nível geral de preços e minimizar o impacto sobre os cidadãos. Em Moçambique, depois de 3 subidas consecutivas do gasóleo e da gasolina, e uma paralisação de actividades por parte dos transportadores semi-colectivos, na Cidade e Província de Maputo, entre outras capitais provinciais³, o executivo anunciou um pacote de medidas dentre as quais se destaca:

- Disponibilização de cerca de 113 milhões de meticais⁴ dos fundos públicos para compensar os operadores de transportes públicos de passageiros durante um mês;

- Mobilização de cerca de 135 milhões, através de um apoio financeiro do Banco Mundial⁵, para subsidiar os transportadores e utentes dos transportes públicos com cerca de 50 milhões de dólares durante 6 meses e o restante (cerca de 85 milhões de dólares) para aumentar o espaço fiscal de modo a financiar as famílias mais desfavorecidas, sobretudo nas zonas peri-urbanas e rurais⁶.

Adicionalmente, o Presidente da República, no dia 9 de Agosto de 2022, anunciou as seguintes medidas:

- Redução da alíquota fiscal do IVA de 17% para 16%; Isenção do IVA na importação de factores de produção nos sectores de agricultura e electrificação; Redução da taxa de IRPC no sector de agricultura, na aquacultura e nos transportes urbanos; Estabelecimento de incentivos fiscais para novos investimentos em sectores-chaves realizados nos próximos 3 anos; Simplificação dos procedimentos para repatriamento de capitais; Fortalecimento da supervisão das operações de exportação dos recursos naturais; fomento de habitação e a dinamização da indústria nacional de materiais de construção; Alocação de 10% das receitas de recursos naturais ao desenvolvimento das províncias onde a extracção ocorre; Criação de um fundo de garantia mutualista; Introdução da obrigatoriedade de mistura de combustíveis importados com biocombustíveis; Melhoramento da competitividade dos aeroportos e corredores logísticos nacionais; Estimulação da produção local de bens adquiridos em escala pelo Estado; Revisão do regime geral de vistos de entrada no país, para promover maior fluxo

1 <https://opais.co.mz/guerra-eleva-precos-de-comida-e-combustiveis/>

2 <https://blogs.imf.org/2022/04/20/governments-need-agile-fiscal-policies-as-food-and-fuel-prices-spike/>

3 <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220607-mo%C3%A7ambique-greve-nos-transportes-transtorna-nampula>; <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-chapeiros-paralisam-transporte-de-passageiros-na-beira/a-62436381>; <https://www.cartamz.com/~cartamzc/index.php/politica/item/11114-transportadores-em-greve-no-grande-maputo-fematro-aguarda-decisao-do-governo-para-agravamento-das-tarifas>

4 <https://www.diarioeconomico.co.mz/2022/07/18/negocios/ha-113-milhoes-de-meticais-disponiveis-para-compensar-transportadores/>

5 <https://www.diarioeconomico.co.mz/2022/07/07/economia/banco-mundial-vai-ajudar-mocambique-a-suportar-o-aumento-dos-precos-dos-combustiveis/>

6 <https://www.rfi.fr/pt/mo%C3%A7ambique/20220709-mo%C3%A7ambique-mobiliza-50-milh%C3%B5es-de-d%C3%B3lares-para-estabilizar-pre%C3%A7os-dos-transportes>

de turistas e homens de negócios; Ajuste das Leis do Trabalho e de Investimento de modo a torná-las mais atractivas ao investimento estrangeiro; Simplificação de processos administrativos na relação entre o Estado, as empresas e as pessoas; Reformar alguns elementos do sistema da administração da justiça; Fortalecer a supervisão dos fundos de previdência social e fundos complementares; Maior simplificação na arquitectura da administração pública; Criação e implementação do Fundo Soberano de Moçambique; Reformar o subsistema de auditoria interna do Estado.

Sucede que estas medidas por si só não resolvem o problema do custo de vida no seu todo porque o denominador comum desta problemática é o elevado custo dos combustíveis que tem um efeito multiplicador⁷ em toda economia e não apenas sobre o custo de transporte urbano de passageiros e/ou se resolve com as medidas recentemente anunciadas pelo chefe de Estado. Prova disso é a subida contínua do nível geral de preços que acontece mês a mês, com destaque para os bens alimentares e bebidas não alcoólicas entre outros bens e serviços⁸.

No lugar das medidas anunciadas, sugere-se a eliminação dos direitos aduaneiros e do IVA, de forma degressiva, por um período de 90 dias, por forma a fixar o preço do gasóleo em 72,93Mts/litro e da gasolina para 72,74 Mts/litro - uma medida com um custo estimado de 71 milhões de USD.

2. Análise

O debate sobre a subida do nível geral de preços, portanto do custo de vida, associado à subida dos preços de combustíveis líquidos a nível internacional, com impactos directos sobre o preço destes recursos não renováveis a nível nacional, remete o país a rever vários aspectos ligados especificamente à gestão de finanças públicas de forma ampla bem como toda a cadeia de valor de combustíveis, desde a sua importação até ao consumidor final, especificamente sobre os casos de contrabando.

O desafio actual é de encontrar medidas adequadas, sustentáveis e eficientes que contornem a subida do custo de vida sobre o bem-estar da população num contexto de limitado espaço fiscal dada a continuidade de práticas que corroem a receita fiscal (por exemplo, as isenções aos partidos políticos e fraca inspecção fiscal sobre o arrendamento de casas), fraca fiscalização da execução da despesa e fracos mecanismos de prestação de contas.

É neste sentido que são discutidos, a seguir, os desafios e os nós de estrangulamento das medidas adoptadas pelo executivo para contornar o alto custo de vida explicados através de uma inflação homóloga de cerca de 10,8%, até Junho, e são apresentadas as medidas adoptadas internacionalmente para contornar este problema e, por fim, são apresentados cálculos estimados que justificam a opção de eliminar os direitos aduaneiros e o IVA.

2.1 Desafios e nós de estrangulamento das medidas adoptadas pelo Executivo

No dia 8 de Julho último, o Ministro da Economia e Finanças, Max Tonela, anunciou um pacote de medidas para contornar a subida do custo de vida exacerbada pela subida dos preços dos combustíveis com destaque para um subsídio de 50 milhões de dólares para travar a subida de preços da tarifa do transporte semi-colectivo de passageiros durante 6 meses e 85 milhões para as famílias desfavorecidas⁹.

Para além dessas medidas, que resultam de uma mobilização de fundos do Banco Mundial, o Governo anunciou ainda a disponibilização imediata de 113 milhões de meticais para subsidiar os transportadores licenciados durante um mês.

Portanto, contas feitas, o executivo tem disponível cerca de 8,7 mil milhões de meticais¹⁰ sem nenhum mecanismo claro de prestação de contas, o equivalente a 3 vezes o valor disponível no Plano Económico e Social e Orçamento de Estado 2022 para contratar perto de 16500 funcionários públicos, para os sectores da educação, saúde, agricultura e órgãos da justiça.

... Com os 113 milhões de meticais e os 50 milhões de dólares (cerca de 3,2 mil milhões de meticais)

Com os 113 milhões de meticais e os 50 milhões de dólares pretende-se subsidiar os transportadores e os utentes dos transportes públicos num período inicial de um mês, apenas para os transportadores, e a posterior aos utentes, por seis meses, com vista a “criar uma almofada” para contornar a subida dos preços de transportes.

⁷ <https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/Nota1.pdf>

⁸ INE 2022

⁹ <https://opais.co.mz/max-tonela-anuncia-subsidio-de-usd-50-milhoes-para-os-transportes/>

¹⁰ Este resultado provém da conversão de 135 milhões de dólares ao câmbio médio de Julho 63.86 Mts/Usd (fonte: Banco de Moçambique) adicionado aos 113 milhões de meticais.

Da pesquisa feita, constatou-se que o processo de transferência de subsídios para os transportadores exige que os mesmos estejam licenciados e filiados à Federação Moçambicana de Transportadores (FEMATRO)¹¹, uma situação que levanta questionamentos em relação à racionalidade por detrás desta medida já que é sabido que são os *myloves* que suprem o défice crónico de transportes públicos urbanos e peri-urbanos de passageiros e muitos deles não são licenciados.

Para além disso, o facto de se condicionar o acesso aos subsídios por via da FEMATRO leva a alguns questionamentos: ***Porquê a FEMATRO? Qual foi o critério de escolha da FEMATRO?*** Estas perguntas são válidas sobretudo num contexto em que no passado a própria FEMATRO já esteve envolvida em esquemas de má gestão de fundos públicos¹² destinados à mesma finalidade.

Em relação aos subsídios aos utentes, mais dúvidas persistem porque, pelo menos a nível do grande Maputo, o vereador para a área de mobilidade no município de Maputo, José Nichols¹³ anunciou que estes subsídios serão canalizados através do cartão *famba*.

*Famba é um cartão inteligente que permite que o passageiro pague quando estiver viajando de autocarro, comboio, ferribote, chapa ou táxi na grande área metropolitana de Maputo*¹⁴.

Apesar da ideia por detrás da concepção deste cartão ser boa, este dispositivo não foi suficientemente aprimorado¹⁵, devido às constantes avarias e à falta de adesão por parte dos transportadores, levando à conclusão de que se trata de mais uma medida pouco avaliada e sem capacidade para alcançar os objectivos pelos quais foi definida, que é de proteger os utentes dos transportes públicos da subida dos preços de transportes.

Um outro aspecto digno de realce é que o município de Maputo foi o único que anunciou um mecanismo para proteger os utentes da subida dos preços de transportes. Nos restantes municípios, com destaque para as cidades da Beira e Nampula, os anúncios feitos são de subidas dos preços de transportes públicos urbanos e peri-urbanos¹⁶. Assim, questiona-se como se ***prevê subsidiar eficientemente os utentes do Grande Maputo? Como será salvaguardada a descentralização de recursos para benefício de todos?***

...com os 85 milhões de dólares (cerca de 5,4 mil milhões de meticais)

Com este montante, que equivale a aproximadamente 90% do orçamento de 2022 direcionado à protecção social, pretende-se financiar as famílias desfavorecidas das zonas peri-urbanas e rurais.

Este mecanismo levanta questionamentos justificados por factos recentes (ligados à gestão de fundos para Covid-19¹⁷ que mostrou que há subsídios pagos pelo INAS ainda em numerário; as irregularidades detectadas em várias delegações do INAS como por exemplo pagamento de despesas não elegíveis, pagamento sem documentos justificativos, desvios de aplicação e contratos efectuados sem o visto do Tribunal Administrativo).

Assim, havendo entendimento de que o Executivo deve tirar lições com os problemas já identificados, ***qual é a estratégia de financiamento que o Governo pretende adoptar? Como se pretende garantir prestação de contas destes fundos? Quem são os beneficiários previstos e em que zonas efectivamente?***

11 <https://www.voportugues.com/a/mo%C3%A7ambique-atribui%C3%A7%C3%A3o-de-subs%C3%ADdios-divide-transportadores-de-passageiros/6645771.html>

12 Vide análise do CIP: <https://www.cipmoz.org/pt/2017/05/22/o-subsidio-aos-transportadores-um-sistema-que-encheu-os-bolsos-dos-corrup%C3%A7%C3%B5es-mas-na-%C3%A7%C3%A1rea-de-transporte-p%C3%BAblico-2/>

13 <https://www.dw.com/pt-002/aumento-dos-chapas-mo%C3%A7ambicanos-desconfiam-de-apoio-estatal/a-62651174>

14 <https://www.famba.co.mz/pg/about-us>

15 <https://www.menosfios.com/mocambique-avarias-comprometem-uso-do-cartao-famba/>

16 <https://www.noticiasominuto.com/economia/2036434/preco-de-transportes-na-cidade-da-beira-sobe-a-partir-de-segunda>; <https://opais.co.mz/tarifa-do-chapa-vai-subir-em-nampula/>

17 Vide: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/covid-19/1549-relatorio-de-gestao-dos-fundos-da-covid-2019/file>

2.1 Possíveis saídas

2.1.1. Experiências internacionais

Uma análise publicada pelo Fundo Monetário Internacional (2022)¹⁸, baseada em informações disponibilizadas por 134 países, identifica medidas que têm sido implementadas a nível mundial para conter a subida do preço dos alimentos e dos derivados não renováveis de energia. De entre as medidas destacadas no gráfico 1, atenção vai para a redução dos impostos sobre o consumo e o congelamento ou subsídio aos preços.

Uma minoria aposta na realização de transferências em dinheiro, restrições comerciais, empréstimos e garantias de subsídios em espécie, pelo facto desta medida ser eficiente apenas em países com sistemas de protecção social bem desenvolvidos, o que ainda não é o caso de Moçambique.

Gráfico 1. Medidas adoptadas para minimizar o impacto da subida de preço de energia e alimentos a nível mundial



Fonte: FMI (2022)

A mesma análise mostra que medidas de ajustamento gradual dos preços são tomadas como alternativa em situações onde os sistemas de segurança social não são desenvolvidos mas enfatiza a necessidade de aprimorá-los bem como a necessidade de se acelerar a transição para formas de energias limpas e renováveis, uma opção que o governo de Moçambique deve tomar como prioridade.

2.1.2 Eliminação do IVA e dos Direitos Aduaneiros

É nesta senda que se sugere a eliminação dos direitos aduaneiros (5%) e/ou do imposto sobre o valor acrescentado (17%) na fórmula de cálculo do preço do gasóleo e da gasolina, como alternativa para efectivamente salvaguardar o poder de compra da população já que os preços dos combustíveis têm efeitos sobre o nível geral de preços, no seu todo.

a) Simulações feitas...

Tomando como base a informação disponibilizada ao público, assumindo uma possível margem de erro pelo facto do Executivo nunca¹⁹ ter explicado com detalhe a fórmula de cálculo, entende-se que:

- Os direitos aduaneiros de 5% incidem sobre o preço base;

- O Imposto sobre valor acrescentado (IVA), de 17%, incide: (i) sobre o custo base (importação); (ii) sobre as margens dos operadores (que representa o somatório da margem dos operadores, distribuidores, do retalhista e de instalação central de armazém); (iii) sobre a componente de estabilização; e (iv) sobre o diferencial de transporte.

A simulação assume que todo o resto se mantém constante, com excepção dos DA e do IVA.

¹⁸ <https://blogs.imf.org/2022/04/20/governments-need-agile-fiscal-policies-as-food-and-fuel-prices-spike/>

Tabela 1: Simulação de Preços com eliminação de DA e IVA

Descrição	Gasolina		Gasóleo	
	Preço Actual (Mt/l)	Preço Esperado	Preço Actual (Mt/l)	Preço Esperado
Preço de venda ao público	86.997	72.74	87.98	72.93
Custo Base (CB)	53.30	53.30	56.93	56.93
Preço Base (PB)	50.43	50.43	54.01	54.01
Correção do Preço Base	0	0	0	0
Custos Directos com Importação	2.87	2.87	2.92	2.92
Margens dos Operadores (MO)	13.74	13.74	13.74	13.74
Margem do Distribuidor	7.75	7.75	7.75	7.75
Margem do Retalhista	5.25	5.25	5.25	5.25
Margem de Instalação Central de Armazém	0.74	0.74	0.74	0.74
Componente de Estabilização	1.25	1.25	1.25	1.25
Diferencial de Transporte (DT)	0.74	0.74	0.74	0.74
Direitos Aduaneiros	2.52	0.00	2.70	0.00
Imposto sobre Valor Acrescentado	11.74	0.00	12.35	0.00
Taxas sobre combustíveis (TSC)	3.71	3.71	0.27	0.27

Fonte: Cálculos do autor

Portanto, mantendo constante o custo base actual, e outros custos, se forem eliminados os 5% de direitos aduaneiros e os 17% de IVA, em toda a extensão da cadeia de valores dos combustíveis, há espaço para que o gasóleo se fixe em **72,93 Mts/litro e a gasolina em 72.74 Mts/litro (tecto mínimo possível)**, uma medida que pode ser adoptada a partir da próxima importação de combustíveis e ser subsidiada com os recursos mobilizados pelo Governo. Pretende-se que a medida seja inicialmente adoptada num período de 90 dias e que seja degressiva, ou seja, melhoradas as condições do mercado por via da redução dos preços a nível internacional e/ou identificação de fornecedores deste recurso a preços competitivos, retoma-se a cobrança dos direitos aduaneiros e do IVA.

b) Estimativa de custo desta medida

A estimativa de custo feita nesta análise assume pressupostos que buscam quantificar o custo aproximado de uma eliminação temporária dos direitos aduaneiros e do IVA, baseada em dados disponibilizados pelo Banco de Moçambique.

A estimativa é feita desta forma pelo facto de o Governo não publicar informação actualizada referente aos custos incorridos neste sector de modo a permitir uma contribuição mais assertiva por parte da sociedade civil no debate sobre esta e outras temáticas.

Dos cálculos feitos, mantendo todo o resto constante, a partir da tendência de gastos trimestrais com a importação de combustíveis, especificamente gasóleo e gasolina, nos últimos 5 anos (2017 a 2022), a variação percentual média de importação destes recursos é, conforme a tabela 2 abaixo:

Tabela 2: Variação trimestral (em %) de despesas com importação de gasóleo e gasolina (2017 a 2022)

Variação média % TRIMESTRAL (2017 a 2022)	TRIM I	TRIM II	TRIM III	TRIM IV
2.1.1 Gasóleo	-71	19	2	75
2.1.2 Gasolina	-68	12	5	75

A partir destes dados é possível estimar a quantidade a ser importada entre o segundo e o quarto trimestre de 2022, cujos resultados são:

Importação em USD milhões (Dólares)	TRIM I	TRIM II (Estimada)	TRIM III (Estimada)	TRIM IV (Estimada)
2.1.1 Gasóleo	149.2	178.1	182.1	318.3
2.1.2 Gasolina	68.2	76.6	80.5	140.8

De seguida faz-se incidir o peso dos direitos aduaneiros e do IVA sobre o custo base, que se assume que seja o custo de importação FOB (*Free on board*). Dos cálculos feitos com base nos preços actuais do gasóleo e da gasolina, que constam na tabela 1 acima, os DA são de 5% sobre o custo base e o IVA é de cerca de 23% sobre a gasolina e 22% sobre o gasóleo (imposto cumulativo).

Assim sendo, o custo estimado dos DA e do IVA, para o terceiro trimestre, é de cerca de 70,9 milhões de USD, tal como detalha a tabela abaixo:

Estimativa DA e IVA (em USD milhões)	TRIM I (Estimativa)	TRIM II (Estimada)	TRIM III (Estimada)	TRIM IV (Estimada)
2.1.1 Gasóleo	39.4	47.1	48.1	84.1
2.1.2 Gasolina	19.3	21.7	22.7	39.8
Total	58.7	68.8	70.9	124

Assim sendo, estima-se que para eliminar os direitos aduaneiros e o imposto sobre o valor acrescentado, no terceiro trimestre de 2022, o Governo precisaria de mobilizar cerca de 71 milhões de dólares, apenas 53% dos 135 milhões de dólares actualmente disponíveis para subsidiar os transportadores e utentes.

Portanto, fazendo uma análise custo-benefício, sugere-se a **eliminação transitória dos direitos aduaneiros e do IVA** no terceiro trimestre acompanhado das seguintes medidas:

- Mobilização de recursos domésticos através da eliminação das isenções aos partidos políticos;
- Mobilização de recursos domésticos através da melhoria de sistemas de fiscalização sobre o sector imobiliário, relativamente às receitas fiscais não colectadas no arrendamento de casas;
- Mobilização de recursos domésticos através da eliminação de certas isenções do IVA, sobretudo na educação e saúde privada;
- Melhorar a fiscalização sobre as margens de lucro dos agentes de comércio para garantir que a redução da alíquota fiscal do IVA para 16% tenha efeitos positivos sobre o consumidor final;;
- Melhorar os sistemas de subsídios aos mais desfavorecidos;
- Tornar o sistema de subsídios aos utentes de transportes públicos mais eficiente, eficaz e abrangente;
- Tornar a transição energética uma prioridade alta.

3. Notas conclusivas

- A Estratégia de subsidiar transportadores, utentes dos transportes públicos nos moldes em que se prevê não é viável e só vai resultar em desperdício de recursos públicos. Sugere-se a eliminação transitória e degressiva do IVA e dos direitos aduaneiros, com vista a reduzir o preço dos combustíveis;

- Em relação a todas medidas anunciadas, vale a pena realçar que o Governo deve adoptar instrumentos transparentes, simples e com pouco custo burocrático. Não precisa de grande capacidade administrativa, como em outros mecanismos sugeridos, devido aos riscos de actos corruptos reduzidos e más experiências com outros mecanismos, dado o alto índice de corrupção em Moçambique, com fraca capacidade de administração.

- Entende-se que com a eliminação dos direitos aduaneiros e do IVA perde-se um pouco o foco aos grupos vulneráveis e com a problemática do contrabando de combustíveis, mas no curtíssimo prazo é preciso introduzir uma medida ampla que se vai tornando degressiva à medida que os instrumentos de fiscalização e sistemas de prestação de contas são melhorados e amplamente discutidos a nível da sociedade civil.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Norwegian Embassy

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Revisão de Pares: Edson Cortês, Rui Mate, Estrela Charles,
Gift Essinalo, Borges Nhamirre e Friedrich Kaufmann

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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