



Um Olhar Sobre a Despesa Pública

Centro de Integridade Pública

Anticorrupção – Transparência – Integridade - Edição N° 3/2017 – Maio -Distribuição gratuita



O Subsídio aos Transportadores: Um Sistema que Encheu os Bolsos dos Corruptos mas Não Aliviou a Deficiência no Transporte Público

I. Contextualização

Em Abril de 2017, o Governo alterou a política de subsídios aos transportadores após pouco mais de um quinquênio de ineficiência desde a sua introdução em 2011. Na verdade, o anterior método de canalização de subsídios só agravou a deficiência no transporte público e encheu os bolsos dos corruptos por falta de um mecanismo de controle efectivo, ou seja, não era possível saber se os beneficiários desses mesmos subsídios efectivamente colocavam as suas viaturas à disposição do público em geral.

No entanto, em vez de prestar contas de forma transparente e responsabilizar os possíveis infractores, o Governo optou por mudar a política de subsídios, ignorando os elevados gastos feitos anteriormente, e pautou agora por atribuir viaturas aos transportadores, mais uma vez de forma

pouco clara. Importa realçar que esta prática já foi experimentada em tempos atrás (o caso dos 50 autocarros atribuídos à FEMATRO em 2011 pelo Fundo de Desenvolvimento dos Transportes) e não surtiu os efeitos desejados.

De acordo com dados em anexo, a Federação Moçambicana dos Transportes Rodoviários (FEMATRO) recebeu do Estado moçambicano até 2015 perto de 1 bilião de meticais em subsídios. A FEMATRO é uma entidade privada que deveria apenas subsistir graças às quotas dos seus membros, mas vinha recebendo do Estado, desde 2011 até Abril de 2017, recursos avultados para subsidiar os custos operacionais dos seus membros e aliviar o problema de transporte público a nível das capitais provinciais.

A problemática de transportes urbanos em Moçambique, especificamente na capital do país, Maputo, vem-se agravando ano após ano e é caracterizada por: notória incapacidade do Governo de autorizar o aumento do preço da tarifa; receita insuficiente para cobrir os custos de manutenção; falta de vias de acesso e infra-estruturas adequadas para transporte urbano; práticas informais de compensação de custos como o encurtamento de rotas e falta de meios de transporte suficientes para cobrir a demanda. Estes são os pontos que têm sido levantados pelos vários intervenientes do sector privado e público durante as várias discussões sobre os problemas e possíveis soluções. De acordo com a Rede Uthende, em Maputo e Matola os transportes públicos, empresa municipal de Maputo e empresa municipal da Matola, são responsáveis só por 20% das viagens e os restantes 80% são cobertos pelos operadores privados. Mesmo assim as empresas municipais e operadores privados só cobrem 40% de todas as deslocações nas duas cidades, pois as restantes são feitas de carro pessoal, a pé ou de bicicleta.

Depois de 5 de Fevereiro de 2008, uma data marcada por manifestações populares causadas pelo aumento do preço das tarifas, algumas medidas do Governo no sector dos Transportes foram

tomadas com vista a contrariar os levantamentos populares motivados por aumentos gravosos nas tarifas de transporte público e do preço do pão. Dentre as medidas tomadas figurou a introdução de subsídios às gasoleiras e aos transportadores privados. Foi assim que o Governo, na sua reunião ordinária do Conselho de Ministros, de 12 de Fevereiro de 2008, aprovou como medida para sossegar os transportadores um subsídio ao combustível que consistiria na redução do preço do combustível para o equivalente a 31,00 Meticais por litro, somente para os transportadores privados que operavam nos grandes centros urbanos.

A ineficiência deste subsídio depois de quase 10 anos da sua aplicação mostra que os serviços prestados pelos transportadores se degradou cada vez mais. Nos últimos tempos é possível assistir cenários onde: os cidadãos são transportados em situações cada vez mais precárias devido a falta de chapas condicionados para responder à demanda; há elevados custos de manutenção de frota bem como da reposição da frota.; há fraca regulação no sector, em que operadores não licenciados exercem a actividade e entrada de operadores informais nas zonas urbanas, os vulgo My Loves, com vista a minimizar o défice de transportes.

II. Novo sistema de Subsídios: Soluções problemáticas do passado para problemas actuais

Ao aplicar um subsídio aos transportes públicos e privados o resultado não foi ao encontro do que o Governo pretendia, ou seja, em vez destes garantirem mais e melhor transporte para todos os utentes, reduzir-se o tráfego e, conseqüentemente, maior benefício para o utente e meio ambiente, ocorreu tudo ao contrário: deteriorou-se a qualidade do transporte, aumentou a congestão no tráfego e sofreu o meio ambiente, incluindo a degradação da infraestrutura pública.

Quanto ao subsídio ao Transporte Público cabe notar que, desde Abril de 2017, o Governo mudou fundamentalmente o sistema de canalização dos subsídios aos transportadores. Este novo sistema visa canalizar o valor anteriormente atribuído ao subsídio para agora servir para a aquisição de 300 autocarros que deverão ser alocados a operadores

privados para transporte de passageiros nas principais cidades, com destaque para as cidades de Maputo e Matola. O processo de aquisição será feito de forma faseada e inclui assistência técnica e revisões regulares asseguradas. O reembolso deverá ser feito através das receitas cobradas.

No entanto, experiências anteriores de concessão de transportes a operadores públicos e privados já tiveram lugar no país com desfechos pouco favoráveis. A título de exemplo está o caso dos 50 autocarros atribuídos à FEMATRO e 70 à Empresa Municipal de Transporte Público de Maputo (EMTPM) que já não circulam e que foram recolhidos e devolvidos ao Fundo de Desenvolvimento de Transporte. O CIP compromete-se a dar seguimento a esse assunto em Notas futuras.

III. Quem se Beneficiou do Subsídio aos Transportadores Privados

De acordo com os dados da Conta Geral do Estado de 2011 a 2015, o Estado canalizou cerca de 986,8 Milhões de Meticais para a FEMATRO como mecanismo para estancar a pressão sobre a subida de preços dos transportes rodoviários e garantir maior disponibilidade de transportes rodoviários nas cidades de Maputo, Matola, Beira, Nampula e vila de Boane.

De acordo com o presidente da FEMATRO, Castigo Nhamane, o Estado vinha canalizando à FEMATRO 17,4 milhões de meticais por mês para 2500 operadores de Maputo, Matola, Boane, Marracuene, Beira e Nampula. No entanto, após a subida do preço dos combustíveis (subida do preço do gasóleo de 36,81 meticais para 45,83 meticais), o montante subiu para 42 milhões de meticais por mês, mantendo o número de operadores

subsidiados. Para a FEMATRO, este facto representa um problema, uma vez que o número de operadores licenciados vem subindo cada vez mais (hoje em dia é de cerca de 8025). E para permitir que todos se beneficiassem, a FEMATRO fazia a distribuição alternada do subsídio por forma a contemplar todos os transportadores através de um mecanismo de alternância entre os operadores; por exemplo, quem recebeu em Fevereiro não poderia estar contemplado para receber em Março e Abril e só poderia vir a receber em Maio ou Junho e sem retroactivos. Então, o intervalo entre a última contemplação e a seguinte era no mínimo de 2 meses.

Este subsídio é apenas para o gasóleo e os beneficiários foram todos os transportadores urbanos devidamente licenciados.

A. Processo de Licenciamento e Acesso aos Subsídios

a. Requisitos para Obter Licença

De acordo com as entidades entrevistadas pelo CIP, o processo de licenciamento de operadores de transporte público privado pode durar até 12 dias úteis e o processo começa junto do Conselho Municipal onde o operador deve apresentar os seguintes documentos:

- Modelo 3 preenchido e reconhecido;
- Atestado de Residência Original do Proprietário;
- Registo Criminal Original do Proprietário;
- Fotocópia do BI ou Escritura da Empresa;
- Fotocópia do Imposto Pessoal Autárquico Actualizado;
- Fotocópia da Ficha de Inspeção;
- Fotocópia do Livrete e Título de Propriedade;
- Fotocópia da Carta de Condução de Serviços Públicos do Motorista;
- Fotocópia de Apólice de Seguro;
- Documento de Início de Actividades das Finanças.

Apresentados estes documentos, o Conselho Municipal dá ao operador uma carta a ser submetida às Finanças a fim de obter o Documento de Início de Actividades com o respectivo carimbo (visto). Depois de tramitado o processo junto das Finanças, o Conselho Municipal deve verificar a conformidade dos documentos e submeter a viatura a uma vistoria. O Conselho Municipal, após estes requisitos, cobra ao operador o valor total de 2600,00 Meticais para emissão da Licença.

Durante a nossa investigação foi possível recolher informação, posteriormente confirmada pelo CIP, de que existe um mecanismo paralelo de obtenção de licenças para transporte “semi-colectivo” que colabora estritamente com o Município, uma espécie de um gabinete paralelo. Para este mecanismo paralelo e de facilitação o proprietário da viatura ou o operador deve só facultar a cópia do Livrete, Seguro e Ficha de Inspeção da viatura,

o valor obrigatório de 2600,00 Meticais a um elemento conhecido por Henriques que actua como agente de facilitação junto do Município. Após a obtenção da licença é cobrado um valor adicional (“refresco”) pelo serviço e o operador ou proprietário já pode colocar o “chapa” nas estradas de Maputo.

b. Requisitos para se Beneficiar do Subsídio

Depois de obter a Licença junto do Conselho Municipal o futuro operador beneficiário deveria dirigir-se a uma associação de transportadores rodoviários das cidades de Maputo, Matola, Beira, Nampula e vilas de Boane e Marracuene, com a sua Licença, para que pudesse ser cadastrado. Após o cadastro, o mesmo recebe uma guia passada pela Associação reconhecendo aquele como operador autorizado para o exercício da actividade de transportes públicos. Documento este que deve ser apresentado à FEMATRO para efeitos de registo na lista de beneficiários do subsídio.

c. Prestação de Contas da FEMATRO e dos Transportadores Subsidiados

A FEMATRO, na qualidade de gestora do subsídio transferido pelo Estado para os transportadores, prestava contas ao Tesouro numa base mensal, apresentando a lista dos beneficiários e o montante canalizado a cada transportador. Apesar da nossa investigação, não foi possível identificar um sistema de prestação de contas que fosse credível realizado pela FEMATRO e pelo Tesouro sobre o uso desses fundos. Para além disso, não foi encontrada nenhuma informação no Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de que estes recursos tenham sido auditados em algum momento pelo Tribunal Administrativo.

A FEMATRO, após receber o montante, deveria canaliza-lo aos transportadores rodoviários que cumprem todos os requisitos com base nas listas provenientes das associações. A grande questão por detrás desta prática é que não existia, durante a vigência deste mecanismo, qualquer

instrumento de controle que permitisse saber se o montante desembolsado aos transportadores fora efectivamente o reembolso das despesas de combustível no exercício da actividade de transporte público urbano. Não existe um mecanismo de controlo para saber se o valor de combustível reclamado foi usado para fins de transporte de passageiros.

Proposta dos Transportadores

De acordo com a FEMATRO, as condições aplicáveis sobre o subsídio ao combustível para os transportes não era viável. Para esta agremiação, a tarifa aplicada não gerava receitas suficientes e estava aquém de suprir os custos de manutenção e gestão da frota. O sistema não criava incentivos para que mais operadores entrassem no mercado e fazia com que mais gente tirasse as suas viaturas da circulação, o que tem efeito devastador sobre a crise de transporte que assola Maputo.

Um facto recolhido durante as entrevistas com os transportadores privados e que pode demonstrar uma possível viciação deste processo de subsídios ao combustível dos transportadores é o número de transportadores licenciados estar a crescer cada vez mais, o que nos leva a concluir que existia uma prática corrupta de licenciar as viaturas para poder aceder a subsídios, mas que no final as viaturas não eram colocadas a circular para a actividade de transporte “semi-colectivo” de passageiros. Esta prática evidencia que o sistema anterior não tinha mecanismos de controle e de fiscalização que pudessem prevenir e acautelar que não houvesse aproveitamento ilícito no uso do subsídio.

Para a FEMATRO, existem saídas mais arrojadas e que podem ser uma alternativa ao sistema existente para colmatar a crise no sector de transportes:

- Um sistema de “bilhetagem” (cartão de acesso do passageiro aos autocarros), ou seja, um mecanismo que permite controlar quantos passageiros o autocarro carregou por mês;
- Um sistema de discriminação do preço, em que o consumidor iria pagar preços diferenciados com base no seu orçamento e necessidade.

Embora seja um bom sistema, deve-se tomar cuidado para não perder os transportadores privados para o mercado dos que podem pagar mais. Será necessário acautelar de forma rigorosa que as necessidades das camadas mais baixas serão salvaguardadas;

- Revisão da tarifa.

Caixa 1. Como era calculado o anterior subsídio aos transportadores gerido pela FEMATRO

O subsídio era canalizado em termos monetários, durante 26 dias, no montante equivalente a: 40 litros por dia para autocarros de 15 lugares;

60 litros por dia para autocarros de 30 lugares e

150 litros por dia para autocarros de 75 lugares.

Um operador privado que detinha licença de 5 viaturas devia-se beneficiar de combustível para as 5 viaturas.

A FEMATRO reconheceu em entrevista com o CIP que esta forma de subsidiar os transportadores não estava a trazer resultados desejados pois ‘as receitas ainda assim não cobrem os custos de aquisição de um pneu’. A FEMATRO é da opinião que o Estado deveria abolir esta forma de subsidiar os transportadores privados e optar por fornecer autocarros, providenciando a respectiva manutenção. Uma posição que veio a prevalecer nas últimas negociações entre a FEMATRO e o Governo.

A Nova modalidade tem grandes riscos de “deitar” o dinheiro público para ganhos que não favorecem o interesse público.

De 2011 a 2015, o Estado canalizou 986,8 Milhões de Meticais para a FEMATRO, valor que sofreu alterações segundo as variações de custos no mercado, por exemplo, de 17 milhões mensais a FEMATRO passou a receber 42 milhões de Meticais por mês. O que é demasiadamente estranho é o facto de o Tribunal Administrativo, a Inspeção das Finanças e a própria FEMATRO não terem realizado numa actividade de auditoria as contas relacionadas com as transferências destes subsídios. O Governo e a FEMATRO acordaram um novo modelo de subsídios que é caracterizado pela obrigação do Governo de comprar os autocarros, fazer a manutenção e garantir por cinco anos o seguro dos autocarros. Este modelo é apresentado sem o Governo e a FEMATRO terem apresentado um estudo que fundamente a sua proposta e muito menos terem produzido um relatório independente sobre o destino do dinheiro aplicado na modalidade anterior. O Governo ainda não se dignou a apresentar ao público informação sobre quem se beneficiou dos subsídios e em que modalidade e quais são os mecanismos disponíveis para reduzir os níveis de risco de corrupção ou abuso de dinheiro público nesta nova modalidade, pois entende-se que mais uma vez o recurso público estará à guarda de uma associação empresarial subsidiada pelo Estado, mas que não faz a prestação de contas.

IV. Conclusões

É evidente que em 2016 a situação descrita nesta Nota se deteriorou com a depreciação do Metical e o aumento da inflação. As perdas para os transportadores foram enormes e cada vez mais reduzem a prestação dos serviços para compensar as perdas, gerando o agravamento da situação da falta de transporte.

As soluções apresentadas pelo Governo carecem de fundamentação através de estudo sério e participativo sobre as soluções mais adequadas que promovam a participação do sector privado e melhor e mais transporte público para as populações. O Governo aposta mecanismos de subsídios em que não há incentivos para a prestação de contas, o que torna difícil saber se o mecanismo é eficiente e traz benefícios directos para as populações. É preciso que o Estado reconheça esta situação explicitamente e substitua o sistema actual de subsídios por um novo sistema que salvguarde os interesses do sector empresarial dos transportes e da população.

As soluções apresentadas pelo Governo carecem de fundamentação através de estudo sério e participativo sobre as soluções mais adequadas que promovam a participação do sector privado e melhor e mais transporte público para as populações.

Para o CIP, as soluções até aqui avançadas pelo Governo e pela FEMATRO devem beneficiar o consumidor final e para tal é necessário que

o beneficiário do subsídio tenha uma participação activa na avaliação deste mecanismo. A ineficiência dos mecanismos anteriores e actuais está no facto de o sistema de canalização de subsídios não ter nenhum mecanismo de controlo e responsabilização

em caso de desvios, o que representa uma perda automática de dinheiro. Neste caso, com vista a minimizar a ineficiência e falhas de controle inerentes ao actual mecanismo de subsídio, o Governo deve supervisionar adequadamente o processo e fazer avaliações periódicas do mesmo para aferir se está sendo alcançado o objectivo almejado.

ANEXO 1: OS SUBSÍDIOS ÀS EMPRESAS E AOS PREÇOS CUSTARAM AO ESTADO APROXIMADAMENTE 23,2 BILIÕES DE METICAIS

I. Considerações Gerais

O sistema de subsídios é utilizado mundialmente, inclusive em países desenvolvidos. Isto é, os subsídios são uma prática generalizada no mundo, até em economias mais eficientes e robustas. Na verdade, o ideal para qualquer sociedade seria que o subsídio não representasse um ônus, o que na prática não se verifica. Os diversos Governos estão cientes de que os subsídios são muitas vezes insustentáveis e onerosos, mas aplicam-nos com a esperança de obter “bem-estar” para a população no geral.

Numa vertente contextual, pode-se dizer que o subsídio é a medida que mantém o preço para os consumidores abaixo do nível do preço do mercado ou mantém o preço para os produtores acima do preço de mercado ou até mesmo reduz o custo para ambos, consumidores e produtores, dando um suporte directo ou indirecto.

Os subsídios são sempre onerosos e economicamente insustentáveis, pois criam um peso muito grande aos orçamentos do Estado e aos pagadores de impostos. Os subsídios distorcem a alocação

eficiente de recursos, papel que devia ser jogado pelo mercado e não pelo Governo. O subsídio é entendido como uma acção política que os Governos decidem adoptar para aliviar alguns custos ou aumentar os rendimentos dos consumidores ou dos produtores. Contudo, em economias cuja produção não é suficiente para financiar um pacote de subsídios, os mesmos acabam representando um custo oneroso pois aumentam a carga tributária ou o nível de endividamento do Estado. Ademais, havendo instrumentos de gestão de finanças públicas ineficientes, falta de controle interno e de prestação de contas (vide Caixa 1), o sistema de subsídios fomenta a corrupção pois:

- É incapaz de introduzir formas eficientes de controlo,
- Não tem uma estratégia ex ante de como reduzi-los e
- Torna-se numa política que não é sustentável pois aumentam os custos sem criar os benefícios desejados.

Tabela 1: Impactos adversos dos subsídios (de acordo com a OCDE)

Níveis de Intervenção	Doméstico	Global
Económico	Distorções nos preços Distorções nos níveis de produção Enorme peso sobre o Orçamento	Fraco comércio Perda de competitividade Fraco desenvolvimento
Ambiental	Elevados níveis de poluição Mau uso de recursos	Efeitos negativos na mudança climática Perda da biodiversidade
Social	Efeitos negativos na distribuição de rendimentos Efeitos negativos no emprego	Falta de equidade Fraco padrão de vida

É por estas razões que nos últimos anos foram desenvolvidos sistemas que mais directamente beneficiam os segmentos vulneráveis da população em vez de usar sistemas mais onerosos e burocráticos para intermediar as transferências. Juntamos nesta Nota outros dois anexos, sendo um que aborda BOAS PRÁTICAS RECOMENDADAS PARA O SISTEMA DE SUBSÍDIOS e o segundo é um caso de ANGOLA que aborda as Reformas dos Subsídios ao Preço do Combustível.

II. Subsídios em Moçambique

O sistema de subsídio em Moçambique é uma prática que, de acordo com a legislação disponível, vem desde 1975, em que havia necessidade de se fazer a distribuição do saldo de uma verba do capítulo 10º, artigo 3332º, nº 2, alínea a), da tabela orçamental de despesa ordinária para o então corrente ano económico. E tendo em

conta as necessidades apresentadas pelas diversas Câmaras Municipais do País, foram estipulados os montantes em forma de subsídio a que cada município tinha direito.

A informação implícita por detrás dessa lei é que houve uma realocação de um saldo de um sector para outro (deficitário) mediante pagamento de subsídio e que não representou despesa adicional para o Orçamento.

Dados das Contas Gerais do Estado e Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado de 1998 a 2015 dão conta que o Estado moçambicano, no período acima referenciado gastou em subsídios (para empresas e bens e serviços) um total acumulado de aproximadamente 23,2 biliões de Meticais, ou, por outra, em média 1,4% de cada Orçamento dos anos em análise. Isto equivale a cerca de 140% das despesas realizadas em 2015 no sector da Saúde (18,3 biliões).

Caixa 2. O IGEPE não tem controle sob as Empresas Públicas

O Parecer do Tribunal Administrativo (TA), fazendo referência a uma auditoria realizada ao IGEPE, indica que este continua a não deter o controlo da totalidade das parcelas do Estado no capital social de empresas, estando parte destas sob gestão dos ministérios sectoriais e outros entes públicos, o que contraria o preceituado no n.º 2, do artigo 1, do seu estatuto orgânico, aprovado pelo Decreto n.º 46/2001, de 21 de Dezembro (Tribunal Administrativo, Relatório Sobre a Conta Geral do Estado de 2015, Volume IX, pág. IX-1). Isto contribui para os problemas de gestão que estas empresas têm.

De acordo com a informação preliminar da Conta Geral do Estado 2015, parte das entidades beneficiárias dos subsídios está a registar prejuízos avultados e problemas de gestão pois os cidadãos continuam a não se beneficiar de forma positiva do subsídio que o Estado canaliza às mesmas. Pode-se ainda constatar que o subsídio ao combustível é o mais oneroso aos cofres do Estado; contudo, foi registando descidas significativas ao longo dos três anos. Até ao primeiro trimestre de 2017, antes do Governo decidir cortar, o subsídio com mais peso é o que é canalizado à AMOPÃO (Associação

Moçambicana de Panificadores).

Com a adopção dos subsídios ao Pão, Combustíveis e Transporte Público, os governantes esperavam que seria uma maneira rápida de responder a pressões dos vários sectores da sociedade; contudo, os subsídios não foram acompanhados de medidas de seguimento da eficácia, isto é, a medida pode ter respondido à urgência dos políticos apresentarem soluções a uma inquietação da população, mas, do ponto de vista de impacto social e económico, foi uma medida insustentável.

ANEXO 2: MODELO 3



CONSELHO MUNICIPAL

Pedido de Exercício de Actividade de Transporte Rodoviário

Exmo Senhor	DESPACHO:
----------------------	-----------

Nome do requerente ou representante legal..... Número de Identificação Tributária (NUIT)..... Titular do B.I. nº....., Passado pelo Arquivo de Identificação de....., Válido até...../...../..... Sede ou local de residência.....

TIPO DE LICENÇA

Outros pedidos

- Urbano (Semi-colectivo)
- Escolar
- Circuito turístico
- Praça

- Horário e tarifas
- Renovações de cadernetas
- Emissão de Alvará
- Cancelamento da licença

Rotas/Praças

Nº de contacto:

Matrícula do veículo
.....

Outros
.....
.....
.....
.....

Pede Deferimento

....., aos ____ / ____ /20____

.....

ANEXO 3: BOAS PRÁTICAS RECOMENDADAS PARA O SISTEMA DE SUBSÍDIOS

Dadas as desigualdades de rendimentos de longo prazo nos países em vias de desenvolvimento, muitos governos recorreram a esquemas de subsídios para diminuir o impacto dos preços de mercado nos mais pobres. Padronizar tais subsídios é um aspecto importante para assegurar que a aplicação deles seja custo-efectiva. Portanto, o estabelecimento de uma fórmula de alocação de recursos é um passo imperativo para o alcance deste objectivo, uma vez que o objectivo de combater aspectos específicos de pobreza é uma questão de economia política e não técnica.

Em primeiro lugar, são políticas para tentar minimizar os riscos de corrupção que invariavelmente surgem em esquemas de subsídios. As boas práticas internacionais apontam para o envolvimento da comunidade na promoção da transparência, os chamados mecanismos de controle social. A corrupção é uma forma de captura das elites e os mecanismos de controle social podem ajudar a reduzir isso. Fluxo de informação são a componente necessária para tais controles sociais, de modo que as partes interessadas devem ser informadas com precisão sobre os objectivos, procedimentos e os benefícios pretendidos do programa.

Outro elemento crucial de um efectivo combate à pobreza é a monitoria e avaliação do sistema. Indicadores de performance para rastrear o alcance dos objectivos precisam de ser adaptados para os alvos específicos: por exemplo, se o programa pretende melhorar a situação de transporte público, tal como é referido nesta Nota, os indicadores de desempenho devem incluir a monitoria do número de autocarros a circular na via pública. Os indicadores devem também medir o grau de comprometimento que os operadores têm com o objectivo final, ou seja, que os subsídios beneficiam o público em geral através do maior acesso aos transportes públicos.

A experiência internacional mostrou que a capacidade de compreensão sobre as dinâmicas de

combate à pobreza a nível local pode ser extraída de mecanismos qualitativos ou interpretativos, incluindo avaliações de beneficiários e, cada vez mais, o uso de instrumentos participativos de monitoria e avaliação. As avaliações de beneficiários são tipicamente conduzidas a cada 2 ou 3 anos, a fim de obter feedback dos consumidores sobre a implementação dos projectos, incluindo elementos relacionados ao alcance do desempenho. As avaliações dos beneficiários devem envolver uma abordagem sistémica e sistemática para a colecta de informações sobre o desempenho do programa a partir da base através de uma acção [“monitoria e avaliação participativa (MAP)”].

Existem quatro princípios fundamentais do MAP:

- Os principais interessados são os participantes activos – não apenas fonte de informação;
- A capacitação de pessoas locais para analisar, reflectir e agir;
- Aprendizagem conjunta das partes interessadas;
- Catalisação do comprometimento para tomar acções correctivas;
- A acção de monitoria e avaliação participativa pode fornecer importantes meios de controle (cross-check) sobre o desempenho de combate à pobreza.

Para concluir, é importante notar que nenhuma dessas ferramentas de combate à pobreza são funcionais se o Governo não estiver empenhado em supervisionar adequadamente os esquemas de subsídios. Uma monitoria técnica de desvios é crucial para reforçar o controlo do sistema. Os mecanismos de combate à pobreza devem ser ajustados periodicamente, uma vez que a dinâmica da implementação tende a enfraquecer ao longo do tempo. O feedback proveniente dos vários intervenientes ajudará o Governo a abordar as áreas em que as técnicas de implementação precisam de ser melhoradas ou trocadas. Uma regular e formal revisão dos mecanismos almejados e de desempenho precisam de ser levadas a cabo de dois em dois ou de três em três anos.

ANEXO 4. ANGOLA – REFORMA DOS SUBSÍDIOS AO PREÇO DO COMBUSTÍVEL

A. Incidência Distributiva dos Subsídios ao Preço do Combustível

Mitigar o impacto da reforma dos subsídios aos combustíveis para as famílias pobres requer a avaliação do impacto do aumento dos preços dos combustíveis sobre o custo de vida. As características dos agregados familiares em Angola variam significativamente de acordo com o bem-estar familiar e a distribuição geográfica. A Tabela 1 mostra a distribuição do consumo familiar per capita (em quintis), aqui utilizado como medida de bem-es-

tar. Em 2009, o consumo mensal per capita dos agregados familiares nos quintis superiores era quase 9 vezes maior do que para os agregados familiares do quintil inferior, e 36,6% viviam abaixo da linha de pobreza nacional real de US \$ 64 per capita por mês. Cerca de 45% da população vivia em áreas rurais, dos quais 63% se encontravam nos 40% abaixo da distribuição da renda, enquanto 80% das pessoas nos dois quintis superiores eram urbanizadas. O tamanho médio do agregado diminui com o bem-estar, impulsionado em grande parte pela variação do número de crianças no agregado familiar. Consequentemente, os quintis na extremidade superior da distribuição incluem

Tabela 1. Características dos Agregados Familiares por Quintil de Rendimento

	Quintil Inferior	2º Quintil	3º Quintil	4º Quintil	Quintil Superior	Todos Ag. Fam
Número de Agregados Familiares	537.955	590.034	618.132	674.483	815.071	3.235.674
Número de pessoas (mil)	3.274	3.276	3.276	3.272	3.270	16.400
% da população	20	20	20	20	20	100
Consumo dos Agregados Fam (Kwanzas/mês)	7.849	12.730	18.479	25.928	49.175	24.949
Consumo per Capita (Kwanzas/mês)	1.762	3.114	4.669	7.099	17.010	7.517
Tamanho do Agregado Familiar	6.1	5.6	5.3	4.9	4.0	5.1

Sources: INE, 2008–09 IBEP and 2007 input-output tables; and IMF staff calculations.

uma parcela muito maior de agregados familiares do que de pessoas.

1. Os padrões de consumo variam entre famílias pobres e ricas. As despesas com energia representam, em média, mais de 4% do consumo total dos agregados familiares, sendo as despesas de gasolina as que mais representam a percentagem, seguida do GPL e do gasóleo (Tabela 2, painel superior). No entanto, as parcelas orçamentárias do consumo total de combustível diminuem com a renda, com as famílias no quintil inferior, gastando 4,8% do seu consumo total em produtos combustíveis, em comparação com

3,6% para as famílias no quintil superior. Embora a quota de combustível no consumo das famílias seja maior entre os agregados familiares mais pobres, as famílias mais abastadas consomem significativamente mais produtos de combustíveis do que os agregados familiares pobres (Tabela 2, painel inferior), devido aos seus níveis mais elevados de consumo total. Ao analisar as proporções do consumo global de combustível por quintis, as famílias do quintil de rendimento superior representam mais de 50% do consumo total de combustível, em comparação com apenas 1,3% consumido pelas famílias no quintil inferior.

Nesse sentido, enquanto o consumo de gasolina e GLP é mais inclinado para quintis de renda mais alta, o consumo de diesel e querosene é distribuído de forma mais uniforme.

2. Uma parcela muito grande dos benefícios dos subsídios aos preços é capturada pelas famílias de renda mais alta. Globalmente, mais de ¾ dos subsídios vão para os 40% mais ricos das famílias (Tabela 2). Isso reflecte a alta proporção de energia consumida directamente por essas famílias, bem como seu maior consumo de outros bens e serviços que dependem de produtos de combustível como insumo de produção. Somente menos de um décimo dos subsídios directos vai para as famílias nos dois quintis inferiores da distribuição de bem-estar e o quintil inferior recebe apenas cerca de 3% dos benefícios directos recebidos pelo quintil superior.

3. Os benefícios indirectos dos subsídios também estão distribuídos de forma desigual por quintis

de bem-estar. O quintil inferior recebe um pouco mais de 8% dos benefícios indirectos recebidos pelo quintil superior. No entanto, a parcela total dos benefícios acumulados para as famílias em quintis diferentes esconde diferenças cruciais nos benefícios per capita porque o quintil inferior inclui muito mais pessoas (porque as famílias pobres, em média, são maiores). A média mensal de benefício indirecto per capita para o quintil inferior é de apenas 43 Kwanzas - uma ordem de magnitude menor que o benefício indirecto de 562 Kwanzas de que gozam as pessoas no quintil superior da distribuição do bem-estar.

4. O impacto da reforma dos subsídios aos preços dos combustíveis irá manifestar-se através de dois canais. Primeiramente, os rendimentos reais dos agregados familiares cairão porque os produtos combustíveis se tornarão mais caros - e todas as famílias usam produtos combustíveis para cozinhar, iluminar, aquecer e transporte particular. Este é o impacto directo.

Tabela 2. Distribuição do Subsídio por rendimento do Agregado Familiar

(Percent of total subsidy benefit)

	Quintil inferior	2º Quintil	3º Quintil	4º Quintil	Quintil Superior	Tod Agreg. Familiar
Efeitos Directos	1.3	7.3	14.1	28.6	48.9	100
Diesel	11.3	10.9	11.3	15.9	50.9	100
Gasolina	0.7	4.1	13.0	29.2	53.0	100
Petróleo	1.5	51.3	4.4	10.1	32.9	100
LPG	0.7	6.3	15.0	30.1	48.1	100
Efeitos Indirectos	4.1	7.1	13.1	22.1	53.4	100
Efeitos Totais	2.7	7.2	13.6	25.4	51.1	100

Sources: INE, 2008–09 IBEP and 2007 input-output tables; and IMF staff calculations.

Em segundo lugar, os rendimentos reais dos agregados familiares cairão em consequência da subida dos preços de outros produtos e serviços - como a alimentação e o transporte público - que dependem dos combustíveis para produção e distribuição. Esse é o impacto indirecto. O impacto sobre o bem-estar da reforma de subsídios para a

gasolina, o querosene e o subsídio de GLP só será sentido directamente, ao passo que o impacto sobre o bem-estar do diesel também será sentido indirectamente.

5. Este apêndice simula o impacto sobre o bem-estar da eliminação dos subsídios aos preços

desses combustíveis. A eliminação dos subsídios aos combustíveis exigiria os seguintes aumentos de preços: 148% para o diesel regular (de 50 a 124 Kwanzas por litro); 50% para a gasolina (de 75 a 112 Kwanzas por litro); 228% para querosene (de 35 a 115 Kwanzas por litro) e 380% para o GPL (de 45 para 216 Kwanzas por quilograma).

é ligeiramente progressivo. De um modo geral, o efeito da eliminação dos subsídios aos produtos combustíveis para os preços de outros itens de consumo resultará numa redução da renda real de cerca de 2%, variando de pouco menos de 2% para as famílias no quintil inferior da distribuição de renda para 3% das famílias no quintil superior.

6. O impacto directo da eliminação dos subsídios aos preços é mais elevado como percentagem do consumo total dos agregados familiares nos quintis inferiores. O efeito directo dos preços mais altos dos combustíveis resulta, em média, em uma queda de 7½% na renda real das famílias no quintil inferior da distribuição de renda, em comparação com uma queda de 6% nas famílias no quintil superior (Tabela 3). O impacto indirecto da eliminação de subsídios para o diesel

Tabela 3. Impacto da eliminação dos Subsídios no Bem-Estar

	(Percentagem do consumo total dos agregados familiares)					
	Quintil	2	3	4	Superior	Todos
	Inferior	Quintil	Quintil	Quintil	Quintil	Agregados
Impacto Directo	7.4	9.1	8.2	7.4	6.0	6.9
Diesel	4.1	1.0	0.4	0.3	0.3	0.5
Gasoline	0.6	1.0	1.4	1.5	1.2	1.3
Querosene	0.3	2.5	0.1	0.1	0.1	0.4
LPG	2.4	4.6	6.2	5.4	4.0	4.7
Impacto Indirecto	1.9	1.8	2.2	2.4	3.0	2.2
Impacto total	9.3	10.9	10.3	9.8	8.2	9.2

Sources: INE, 2008–09 IBEP and 2007 input-output tables; and IMF staff calculations.

7. Globalmente, o efeito negativo sobre o bem-estar total da reforma dos subsídios aos combustíveis é substancial e superior como percentagem do consumo total das famílias no fundo da distribuição de renda. Em média, os aumentos de preço necessários resultam numa diminuição de 9% no rendimento real dos agregados familiares. Um pouco mais de ¼ deste impacto provém do efeito inflacionista

indirecto do aumento dos preços do gasóleo sobre os preços de outros bens e serviços consumidos pelas famílias. A parcela relativamente pequena do impacto indirecto resulta do elevado conteúdo importado do consumo em Angola, bem como da componente de alto valor acrescentado da produção nacional.

8. O impacto total do aumento dos preços dos combustíveis é maior para os domicílios de menor renda, com os rendimentos reais do quintil mais baixo decrescendo mais de 9%, em comparação com pouco mais de 8% para o quintil mais alto. O efeito de bem-estar total da reforma de subsídios é maior para os domicílios no segundo quintil, devido ao maior consumo directo de combustíveis em comparação com os domicílios no quintil inferior e menor consumo total do que os domicílios no topo da distribuição de renda.

9. O efeito total sobre o rendimento real dos agregados familiares será gradual e mais elevado para as famílias pobres. A natureza gradual da reforma proposta implica que o efeito pleno do bem-estar do aumento dos preços dos combustíveis só se manifestará no final da terceira fase da reforma. Na primeira fase, a diminuição média do rendimento real dos agregados familiares seria inferior a 2,5% do consumo total. Além disso, a natureza faseada da reforma, com uma eliminação antecipada dos subsídios à gasolina e uma reforma mais gradual dos preços dos outros combustíveis, implica um efeito de bem-estar mais atrasado nas famílias pobres.

B. Redução do Impacto da Reforma de Subsídio de Combustível nos Mais Vulneráveis: O Papel da Assistência Social

10. Com base na experiência internacional, a forma mais eficaz de mitigar o impacto imediato da reforma de subsídios nas famílias vulneráveis é através da utilização de transferências de

dinheiro. Além disso, as transferências de dinheiro para famílias vulneráveis são um instrumento eficiente de redução da pobreza. Com base na experiência internacional dos países da África Subsaariana, os programas de transferência de dinheiro provaram ser mais bem-sucedidos quando são geridos através de uma estrutura institucional dedicada e quando começam pequenos e são progressivamente expandidos para incluir mais beneficiários – enquanto aprendem com a implementação e melhorando o funcionamento do programa. O foco central do programa é aumentar o acesso das famílias vulneráveis à assistência social através da introdução de um sistema de transferência de dinheiro.

11. As prioridades para o desenvolvimento de uma rede de segurança social eficaz devem incluir:

- Acelerar os esforços para: (i) reforçar a selecção dos beneficiários; (ii) assegurar pagamentos regulares; (iii) melhorar a rapidez e a eficácia dos mecanismos de pagamento; (iv) assegurar um acompanhamento e uma avaliação regulares e (v) abordar questões de dependência de benefícios.
- Estabelecer uma estrutura institucional coerente com delineamentos claros de papéis e responsabilidades para o desenvolvimento de políticas e implementação de programas, incluindo a nível nacional, estadual, local e comunitário.
- Desenvolver uma estratégia abrangente de protecção social. Rever as políticas sociais existentes e desenvolver uma estratégia de protecção social coerente e abrangente que oriente as intervenções de protecção social no futuro. Em particular, o foco na introdução de um sistema eficiente de transferência de dinheiro.

ANEXO 5: EMPRESAS BENEFICIÁRIAS DE SUBSÍDIOS DE 1998 À 2015

ANEXO 5: Empresas Beneficiárias de Subsídios de 1998 à 2015

Nº	Empresa	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Empresas										
1	Radio Moçambique, EP	19.000,00	24.700,00	30.450,00	41.264,00	56.685,00	79.707,00	91.065,00	98.444,00	123.000,00
2	Televisão de Moçambique, EP	8.650,00	11.500,00	15.450,00	18.898,00	36.735,00	58.263,00	48.795,00	68.710,00	86.918,00
3	Carbomoc	7.000,00	4.100,00	1.000,00	1.200,00	8.000,00	1.500,00	1.500,00	1.600,00	24.488,00
4	Hidraulica de Chokwé, EP	4.700,00	7.300,00	3.600,00	3.850,00	5.200,00	6.000,00	8.700,00	9.000,00	10.000,00
5	Tempografica	3.482,50								
6	Imprensa Nacional de Moçambique, EP									
7	Regadio do Baixo Limpopo, EP									
8	Empresa de Desenvolvimento de Maputo Sul, EP									
9	Empresa Nacional Parque de Ciencia e Tecnologia de Maluana									
TOTAL DOS SUBSÍDIOS A EMPRESAS		42.832,50	47.600,00	50.500,00	65.212,00	106.620,00	145.470,00	150.060,00	177.754,00	244.406,00
Preços										
1	Transportes Públicos da Beira, EP						5.000,00	12.670,00	13.500,00	19.619,00
2	Empresa Municipal dos Transportes Públicos de Maputo		5.400,00	6.005,00	12.128,00	25.000,00	25.000,00	28.750,00	30.446,00	48.429,00
3	AMOPAO									
4	Combustíveis									
5	FEMATRO (Subsídio ao Transportador)									
TOTAL DOS SUBSÍDIOS AOS PREÇOS		-	5.400,00	6.005,00	12.128,00	25.000,00	30.000,00	41.420,00	43.946,00	68.048,00

Fonte: Contas Gerais do Estado e Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado (1998 a 2015)

Nº	Empresa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Empresas											
1	Radio Moçambique, EP	139.380,00	151.039,00	172.592,00	198.481,60	236.337,00	266.831,00	342.383,00	441.312,00	434.554,00	490.165,00
2	Televisão de Moçambique, EP	117.361,00	124.215,00	116.974,00	134.521,10	179.211,00	258.345,00	286.782,00	354.905,00	338.147,00	1.910.461,10
3	Carbomoc										
4	Hidraulica de Chokwé, EP	10.600,00	13.778,00	15.319,00	17.617,90	19.974,00	28.168,00	57.729,00	62.413,00	73.748,00	299.346,90
5	Tempografica										
6	Imprensa Nacional de Moçambique, EP					8.213,00	8.967,00	10.363,00	31.577,00	16.337,00	75.457,00
7	Regadio do Baixo Limpopo, EP					1.450,00	23.276,00	45.195,00	50.921,00	70.281,00	191.123,00
8	Empresa de Desenvolvimento de Maputo Sul, EP					60.000,00	7.486,00	18.571,00	41.443,00	45.122,00	172.622,00
9	Empresa Nacional Parque de Ciencia e Tecnologia de Maluana								32.545,00	35.434,00	67.979,00
TOTAL DOS SUBSÍDIOS A EMPRESAS		267.341,00	289.032,00	304.885,00	350.620,60	505.185,00	593.073,00	761.023,00	1.015.118,00	1.013.623,00	3.207.154,00
Preços											
1	Transportes Públicos da Beira, EP	22.444,00	35.996,00	39.277,00	53.037,70	50.790,00	137.492,00	61.519,00	88.167,00	82.623,00	571.345,70
2	Empresa Municipal dos Transportes Públicos de Maputo	54.821,00	69.498,00	93.346,00	108.749,00	132.131,00	449.708,00	176.856,00	230.879,00	251.376,00	1.567.364,00
3	AMOPAO				55.000,00	368.818,00	64.673,00	602.224,00	403.136,00	597.688,00	2.081.539,00
4	Combustíveis				4.692.000,00	4.093.121,00	3.747.053,00	1.549.590,00	723.300,00	58.308,00	14.863.372,00
5	FEMATRO (Subsídio ao Transportador)					97.936,00	248.237,00	220.120,00	210.735,00	209.772,00	966.800,00
TOTAL DOS SUBSÍDIOS AOS PREÇOS		77.265,00	105.494,00	132.623,00	4.908.786,70	4.732.796,00	4.647.163,00	2.610.309,00	1.656.217,00	1.199.767,00	20.070.420,70
											23.277.574,70
											GRANDE TOTAL

Fonte: Contas Gerais do Estado e Relatórios e Pareceres da Conta Geral do Estado (1998 a 2015)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Reino dos Países Baixos



Norwegian Embassy



Informação editorial

Director: Adriano Nuvunga

Autores: Celeste Filipe e Jorge Matine

Equipa técnica: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Inocência Mapisse, Jorge Matine Stélio Bila,

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Maquetização: Liliana Mangove

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerchild, nº 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917

Cel: (+258) 82 3016391

[f](#) @CIP.Mozambique [t](#) @CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique