

Os Desafios da Nova Liderança da Autoridade Tributária no Combate à Corrupção e Promoção da Transparência

- Números da corrupção e falta de transparência na Autoridade Tributária (2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

Por: Baltazar Fael

Um sector que tem vindo a ser considerado como dos mais corruptos em Moçambique é o das antigas Alfândegas e actualmente Autoridade Tributária (AT) que resultou da fusão em 2006 da Direcção-Geral de Impostos e da Direcção de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros. Segundo pesquisas realizadas sobre Governação e Combate à Corrupção pelo Governo moçambicano, designadamente em 2005 e 2012, existe uma percepção pública de não satisfação no que diz respeito ao cumprimento dos princípios de integridade nos sectores da Polícia de Protecção e da Polícia de Trânsito e Alfândegas. As Alfândegas situavam-se em 2005 entre as instituições consideradas mais corruptas, apenas superadas pela Polícia de Protecção e pela Polícia de Trânsito. Na primeira pesquisa, as Alfândegas situaram-se na 3ª posição (19%) como a instituição onde mais se pagava suborno; na segunda pesquisa, já como AT, ascendeu à primeira posição (13.0%). Portanto, era considerada como uma instituição das mais desonestas.

Estes números demonstram que esta instituição há alguns anos atrás se encontrava entre as consideradas mais corruptas pelos agregados familiares, funcionários públicos e pelos agentes económicos ou empresas em todo o país.

No entanto, de há uns tempos a esta parte foram sendo introduzidas reformas nesta instituição com a finalidade de a tornar mais honesta e credível, visando, sobretudo na área da integridade, evitar a ocorrência de situações de contrabando e fuga ao fisco, algumas vezes patrocinada por funcionários corruptos e desonestos.

Quer isto significar que a percepção pública sobre os índices de corrupção na AT sempre foi negativa, caracterizada por considerações que a colocavam entre as mais corruptas e desonestas instituições do Estado.

Rosário Fernandes Participa na Criação da Autoridade Tributária e Tenta Reduzir os Índices de Corrupção

Rosário Fernandes foi um dos impulsionadores da criação da AT, o que aconteceu com a aprovação da Lei n.º 1/2006, de 22 de Março. Esta entidade emergiu com a finalidade de alavancar principalmente os seguintes valores, dentre outros: integridade e transparência.

Importa destacar que uma das medidas tomadas na altura foi a de produzir um Código de Conduta que

devia nortear a actuação dos funcionários e devolver credibilidade à instituição.

Assim, em 22 de Abril de 2008, a AT passou a contar com um Código de Conduta próprio e que entrou em vigor a 20 de Novembro do mesmo ano.

Pelo facto de a AT já em 2008 apresentar números bastante preocupantes no que tange a processos disciplinares, alguns relacionados com a corrupção, o Código de Conduta fazia menção na sua Secção - IV à necessidade de normalização de matérias ligadas ao suborno, conluio e corrupção, em que se destacavam os seguintes aspectos:

- I. Não obter ou procurar obter vantagem pessoal de qualquer informação adquirida no exercício das suas funções;
- II. Não exercer a função, poder ou autoridade com finalidade contrária à lei, à moral e aos bons costumes, bem como utilizar a influência ou poder conferido pelo cargo que desempenha para obter vantagens individuais, proporcionar favores ou benefícios indevidos a terceiros;
- III. Não receber salários ou qualquer outra remuneração de fontes privadas em desacordo com a lei, nem receber quaisquer favores ilícitos que mancham a conduta do funcionário ou imagem da Autoridade Tributária;
- IV. Não aceitar quaisquer ofertas das empresas que fornecem bens e serviços à Autoridade Tributária, excepto em casos protocolares. Se tal acontecer, que as oferendas sejam consideradas oferta não pessoal, mas da instituição, devendo por isso serem conservadas para benefício de todos os funcionários.

Concomitantemente e em capítulo próprio (Capítulo XI) faz-se referência a situações de conflito de interesses, designadamente:

- I. Não desempenhar actividades de rendimento que conflituem com os interesses da Autoridade Tributária ou sejam contrárias à lei;
- II. Abster-se de apreciar os processos entrados na instituição quando sejam de seus parentes, afins ou que de qualquer forma possam prejudicar a tomada de decisão, devendo de imediato comunicar ao superior hierárquico a sua escusa.

Esta medida (criação e aplicação do Código de Conduta em 2008) teve o condão de demonstrar uma acção visando pôr cobro ao crescente número de processos disciplinares e de inquérito instaurados por suspeitas do cometimento de actos de corrupção e falta de transparência por parte de alguns funcionários da AT, como mostram os seguintes números, embora não discriminada a tipologia das infracções:

- I. Em 2008, foram abertos cinquenta e um (51) novos processos disciplinares (PD) e 23 vinte e três (23) processos de inquérito (PInq);
- II. Foram concluídos sessenta e dois (62) PD, envolvendo cento e quarenta (140) funcionários, tendo sido proposta a aplicação de penas de expulsão (12), demissão (25), despromoção (21), multa (16), repreensão pública (14), advertência (5) e absolvição de quarenta e sete (47) funcionários. Quanto aos PInq, foram terminados dezasseis (16), tendo sido participados para acção disciplinar trinta e nove (39) funcionários;
- III. Até ao final do ano estavam em fase de instrução cem (100) PD, os quais transitaram para 2009. Quanto aos processos de inquérito, estavam em curso dezoito (18) e cinquenta e nove (59) pendentes, totalizando setenta e sete (77) processos que transitaram para o ano seguinte.

Pelos números referidos, a questão disciplinar era bastante preocupante em 2008 na AT, o que tornava necessária a adopção de novas medidas para mitigar a situação, mormente, a adopção do já referido Código de Conduta.

Portanto, só em 2011 é que o relatório da AT se referiu discriminadamente à tipologia dos casos de corrupção nos seguintes termos: “*são basicamente o suborno, descaminho, desvio de fundos, conluio, extorsão, viciação/manipulação do sistema informático, relatórios de exame de mercadorias falsos...*”. Mas este é o único relatório onde esta postura foi assumida, o que demonstra alguma falta de transparência da AT em trazer ao público informação concreta dos casos por ela tramitados, tendo em atenção o tipo de infracções efectivamente cometidas.

Os casos referidos em 2011 referiam-se na sua maioria a situações de falta de transparência e corrupção na actuação *dos agentes da AT*.

Dos casos disciplinares que a AT apresentava em 2008, e os que se verificaram em 2014, um ano antes da saída de Rosário Fernandes da AT, observou-se um decréscimo, devido as medidas produzidas e implementadas:

Para os Processos de Inquérito em 2014 foram registados, a nível nacional, trinta e quatro (34), transitados catorze (14) e concluídos quinze (15); para os Processos Disciplinares foram registados, também a nível nacional, trinta e três (33), transitados vinte e oito (28) e concluídos vinte e cinco (25). Registou-se uma queda substancial dos processos disciplinares, embora tenham subido os de inquérito, sendo que quanto a estes últimos, a sua subida pode traduzir uma acentuada preocupação em se investigarem as denúncias ou suspeitas de casos disciplinares por parte da AT (vide a subida do número de processos de inquérito) no sentido de verificar se existia matéria para a instauração dos competentes processos disciplinares.

Portanto, pode-se ainda aferir nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013 que o número de processos (disciplinares) teve tendência a diminuir, o que consubstancia uma ação vigorosa visando combater comportamentos desviantes na AT (mormente através da adopção de medidas preventivas, a que não fica alheia a implementação do Código de Conduta).

Número de Processos - 2010

Foram registados sessenta e seis (66) processos disciplinares e vinte e nove (29) processos de inquérito, tendo sido concluídos e remetidos à decisão trinta e três (33) processos disciplinares. Foram penalizados vinte e três (23) funcionários e absolvidos onze (11). As penas aplicadas apresentam o seguinte quadro: três (3) expulsões, três (3) demissões, quatro (4) despromoções, cinco (5) multas, sete (7) repreensões públicas e uma (1) advertência. Por outro lado, foram finalizados dezassete (17) processos de inquéritos, dos quais dezasseis (16) tiveram matéria para serem transformados em processos disciplinares. Foram remetidos à PGR/GCCC doze (12) processos de inquérito e dois (2) processos disciplinares, estando em fase de instrução trinta e três (33) processos disciplinares e doze (12) processos de inquéritos.

Número de Processos - 2011

Foram abertos vinte e oito (28) processos disciplinares (PD), dos quais doze (12) na Região Centro, treze (13) na Região Norte e três (3) na Região Sul, estando envolvidos 31 (trinta e um) funcionários. Do total dos PD, foram concluídos vinte e quatro (24), sendo doze (12) no Norte, dez (10) no Centro e dois (2) no Sul, tendo sido penalizados vinte (20) funcionários: quatro (4) com a pena de demissão, oito (8) com despromoção, três (3) com multa, um (1) com advertência, quatro (4) com repreensão pública e absolvidos seis (6) funcionários.

Foram também abertos vinte e sete (27) processos de inquérito (PInq), sendo dezanove (19) na Região Sul, sete (7) na Região Centro e um (1) na Região Norte, dos quais foram concluídos quinze (15) processos e participados, para procedimento disciplinar, vinte e sete (27) funcionários. No entanto, foram enviados ao GCCC para o procedimento criminal cinco (5) PInq.

Em Nacala, funcionários destacados para assistir ao empacotamento de mercadorias prestaram relatórios falsos, tornando-se cúmplices de contrabando/descaminho. Foram abertos seis (6) processos disciplinares que resultaram em três (3) demissões, uma (1) despromoção e duas (2) absolvições.

Em relação à exportação ilegal de madeiras em toros de primeira classe em Cabo Delgado foram apreendidos cento e oitenta e oito (188) contentores e foram abertos quatro (4) processos disciplinares que resultaram em uma (1) demissão e três (3) despromoções.

Número de Processos - 2012

Foram registados treze (13) processos de inquérito, adicionados aos trinta (30) transitados de 2011, tendo sido concluídos catorze (14), estando em curso dezoito (18) processos, quatro (4) por iniciar e sete (7) processos propostos para o arquivamento. Transitam para 2013 vinte e dois (22) processos. Relativamente ao controlo de processos disciplinares, foram abertos vinte (20), dos quais oito (8) na Região Sul, três (3) na Região Norte e quatro (4) da Região Centro. Foram igualmente

enviados à DRH sete (7) processos disciplinares para efeitos de comunicação de despacho.

Número de Processos - 2013

Foram registados vinte e três (23) processos de inquérito (PInq), dos quais sete (7) pelo órgão central (DAC), treze (13) pela Região Sul, dois (2) pela Região Centro e um (1) pela Região Norte. A estes 23 foram adicionados quarenta (40) processos transitados de 2012, sendo trinta (30) do órgão central e 10 da Região Centro, totalizando sessenta e três (63) PInq tramitados. Destes, dezoito (18) estiveram em curso até ao final do período e quarenta e cinco (45) foram concluídos. Destes processos concluídos, vinte e três (23) foram pelo órgão central, nove (9) pela Região Sul, doze (12) pela Região Centro e um (1) Região Norte.

O que se observa é que dos dados a que tivemos acesso, de 2010 a esta parte, houve uma tendência de redução dos processos disciplinares e de inquérito a nível da AT, o que demonstra que as medidas introduzidas por Rosário Fernandes tiveram um impacto positivo na diminuição dos casos de corrupção, embora a sua ocorrência ainda constitua uma preocupação.

Os Principais Desafios da Nova Liderança da Autoridade Tributária Presidida por Amélia Nakhare

A nova presidente da AT tem como principais desafios, como se referiu em entrevista concedida ao *Jornal Magazine Independente*, na sua Edição n.º 460, de 23 de Fevereiro de 2016, páginas 4 e 5, o aprimoramento do sistema de segurança com vista a evitar a prática de actos de corrupção e a contínua sensibilização dos quadros da AT para a observância de matérias de integridade e ética profissional, com vista a redução de processos disciplinares e de inquérito instaurados contra os funcionários, devendo estes se absterem de tais actos.

Mais do que isso, Nakhare deve aprimorar e actualizar o respectivo Código de Conduta, na medida em que foram produzidas ao longo da sua

vigência diversos instrumentos legais que devem ser parte integrante do mesmo e do conhecimento dos funcionários da AT, com destaque para: o novo Código Penal; a Lei de Probidade Pública; o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado; a Lei de Protecção de Vítimas, Testemunhas, Denunciantes e Peritos em Processo Penal e alguns dispositivos da Constituição da República. Assim, de cada um destes diplomas legais feitos referência, devem ser retiradas as principais normas ligadas à transparência e integridade no exercício de funções públicas para servirem de anexo ao Código de Conduta da AT. Realçar que os extractos dos diplomas legais em causa (importantes para normar a conduta dos funcionários da AT) devem ser de conhecimento geral dos mesmos, visando uma melhor previsibilidade dos seus comportamentos.

Outrossim, é necessário que se elaborem planos sectoriais de combate à corrupção para as diversas unidades ou áreas da instituição e que pela natureza do seu trabalho sejam mais susceptíveis ao envolvimento dos respectivos funcionários em actos de corrupção, com a responsabilização dos respectivos representantes.

Pelo que, Amélia Nakhare, deve não só privilegiar a colecta de impostos, mas também as matérias de integridade e combate à corrupção, que são um entrave ao cumprimento do objectivo de uma maior arrecadação de receitas, pois os funcionários poder-se-ão aproveitar da falta dessas medidas para, ao invés de exercerem a sua actividade principal (cobrança de impostos), envolverem-se em esquemas para defraudar os cofres do Estado, em benefício próprio.

Por enquanto, fica o benefício da dúvida sobre as estratégias que Amélia Nakhare irá seguir para o alcance dos resultados a que se propõe.

CIP

Boa Governação, Transparência e Integridade

FICHA TÉCNICA

Director: Adriano Nuvunga

Equipa Técnica do CIP: Anastácio Bibiane, Baltazar Fael, Borges Nhamire, Celeste Filipe, Edson Cortez, Egídio Rego, Fátima Mimbire, Jorge Matine, Stélio Bila;

Assistente de Programas: Nélia Nhacume

Layout & Montagem: Nelton Gemo

Endereço: Bairro da Coop, Rua B, Número 79, Maputo - Moçambique

Contactos:

Fax: + 258 21 41 66 25, Tel: + 258 21 41 66 16,

Cel: (+258) 82 301 6391,

E-mail: cip@cip.org.mz

Website: <http://www.cip.org.mz>

PARCEIROS



Parceiro de assuntos de género: