



COBRANÇA DE TAXAS DE ASSISTÊNCIA E FISCALIZAÇÃO A BORDO, NOS POSTOS FRONTEIRIÇOS TERRESTRES DO PAÍS

CONTEXTUALIZAÇÃO

O sector de transporte rodoviário de carga figura como o principal mecanismo de movimentação de mercadorias em Moçambique, sendo que de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) referentes ao ano de 2019, este subsector contribui com cerca de 44% do volume total de carga transportada no país, incluindo a carga interna e internacional. O segmento de transporte de carga internacional tem vindo a crescer de forma considerável nos últimos anos, embora grande parte da carga, cerca de 70%, seja transportada sob o regime de trânsito.

A despeito do esforço empreendido pelo sector privado para a dinamização deste sector, subsistem grandes desafios que, em grande parte, resultam dos constrangimentos associados ao fraco ambiente de negócios e que vem sendo agravados pelos impactos negativos da pandemia da COVID-19.

Em meio a esta nuvem de desafios que assolam este sector, o Governo decidiu implementar, a 01 de Agosto de 2020, o diploma ministerial que agrava os custos fronteiriços dos transportadores de carga internacional, cerca de 13 anos após a sua aprovação. Trata-se do Diploma Ministerial nº 18/2007, de 9 de Fevereiro, que revê a tabela de taxas a pagar pela prestação dos serviços de assistência e fiscalização a bordo, na generalidade dos Postos Fronteiriços do País. Este diploma foi aprovado e entrou em vigor a 9 de Fevereiro de 2007, contudo, não foi imediatamente implementado por razões aparentemente desconhecidas.

Entretanto, com muita surpresa, o sector privado recebeu a notícia que dá conta do início da implementação deste diploma numa altura em que o sector empresarial e a economia de forma geral ressentem-se dos impactos negativos da pandemia da COVID-19. Neste contexto, o presente

documento pretende, de forma sumária, apresentar o posicionamento do sector privado sobre o impacto da implementação deste diploma no sector empresarial bem como discutir as propostas de medidas correctivas. O documento encontra-se subdivido em quatro (4) secções principais, nomeadamente, (i) análise fáctica, (ii) análise jurídica, (iii) análise de impacto económico, e (iv) propostas de medidas correctivas.

A) ANÁLISE FÁCTICA

A CTA tomou conhecimento que o Serviço Nacional de Migração (SEMANI), ao abrigo do Diploma Ministerial n.º 18/2007, de 09 de Fevereiro, introduziu, a partir do dia 01 de Agosto de 2020, nos postos fronteiriços terrestres do País, uma medida que se consubstancia na cobrança de taxas de Assistência e Fiscalização a Bordo de Veículos (pesados e ligeiros), que entram no território nacional.

No caso em apreço, para os veículos pesados, o valor da taxa cobrado é de **247,20 Mt** (duzentos e quarenta e sete Meticais e vinte centavos), pelos serviços acima referidos (Assistência e Fisacalização), quando realizados dentro do período compreendido entre uma até quatro horas, sendo que, por cada hora a mais, é cobrada uma taxa única de **824,00 Mt** (oitocentos e vinte e quatro Meticais), isto de acordo com o número 1 do ANEXO I da Tabela de Taxas para os Postos Fronteiriços, aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 18/2007, de 09 de Fevereiro.

O artigo 2 do Diploma Ministerial n.º 18/2007, de 09 de Fevereiro, aprovado pelos então Ministros do Interior e das Finanças, estabelece, expressamente, que **o presente Diploma Ministerial entra, imediatamente, em vigor**, apresentando de seguida os anexos I a V correspondentes às tabelas de taxas objecto de revisão, designadamente, para os Postos Fronteiriços (Anexo I), de execução normal (Anexo II), de execução urgente (Anexo III), de execução muito urgente (Anexo IV) e de sábados de tarde, domingos, feriados e todos os dias úteis fora das horas de expediente (Anexo V).

Particularmente, em relação ao Anexo I do Diploma Ministerial n.º 18/2007, de 09 de Fevereiro, relativo a Tabela de Taxas para os Postos Fronteiriços, o n.º 1 estabelece, e passamos a citar:

➤ “ASSISNTÊNCIA e FISCALIZAÇÃO a bordo de navios, aeronáves, **veículos**, composições ferroviárias, motociclos e outros meios não classificados – por cada funcionário que efectuar o serviço de assistência e fiscalização, cobrar-se-ão os seguintes valores:

• **DE UMA ATÉ QUARTO HORAS:**

1. Navios atracados – 247,20MT;
2. Navios ao largo – 494,40MT;
3. Aeronaves com capacidade até boing 737 – 494,40MT;
4. Aeronaves com capacidade superior – 988,80MT;
5. Composições ferroviárias – 247,20MT;
6. **Veículos ligeiros – 98,88MT;**
7. **Veículos pesados – 247,20MT;**
8. Motociclos e outros – 49,44MT.
9. **Sendo que, POR CADA HORA A MAIS, cobrar-se-a uma taxa única de 824MT”.**

Ora, desde a altura da aprovação e entrada em vigor do Diploma Ministerial que temos vindo a referenciar, em Fevereiro do ano 2007, o mesmo nunca foi objecto de aplicação a nível dos Postos Fronteiriços Terrestres do País, desconhecendo-se as razões.

Todavia, e muito estranhamente, nos finais do mês de Julho de 2020, os operadores do sector de transporte de carga foram surpreendidos nos Postos Fronteiriços Terrestres do País, com particular ênfase nos de Ressano Garcia (Província de Maputo) e Zóbué (Província de Tete), com comunicados afixados referindo-se ao facto de que a partir do dia 01 de Agosto de 2020, o Serviço Nacional de Migração passará a proceder a cobrança de taxas decorrentes dos serviços de fiscalização e assistência a bordo dos veículos ligeiros e pesados, nos valores de 98,88MT e 247,20 Mt, respectivamente, quando a fiscalização e assistência acima referidas durarem a partir de uma hora (limite mínimo) até quatro horas (limite máximo), sendo que, por cada hora a mais, irá se cobrar uma taxa única de 824 Mt.

Portanto, como se pode ver, a implementação desta medida (decorrente do **Diploma Ministerial nº 18/2007, de 09 de Fevereiro**) só foi efectivada, passados **cerca de 13 anos após a sua aprovação e entrada em vigor do respectivo Diploma Ministerial.**

B) ANÁLISE JURÍDICA

Nos termos do n° 1 do artigo 107 da Constituição da República de Moçambique, o Estado promove e apoia a participação activa do empresariado nacional no quadro do desenvolvimento e da consolidação da economia do País e, o n° 2 da mesma disposição constitucional estabelece que, o Estado cria os incentivos destinados a proporcionar o crescimento do empresariado nacional em todo o País, em especial nas zonas rurais.

Desta feita, analisando a oportunidade e o contexto histórico da implementação da medida de cobrança de taxas aos Veículos Ligeiros e Pesados, nos Postos Fronteiriços Terrestres do País, por parte do SENAMI, somos forçados a concluir que a medida vai em completo desacordo com o conteúdo e espírito da norma constitucional acima referida, violando-a de forma grosseira.

- **Conceito Jurídico de Taxa**

O conceito de taxa tem uma natureza jurídica e bilateral, e o mesmo consiste no pagamento de uma contraprestação pelo particular, decorrente da prestação de um serviço por parte da Administração Pública. Ou seja, só pagarão as taxas referidas no Anexo I do Diploma Ministerial n° 18/2007, de 9 de Fevereiro, as pessoas que usufruam, efectivamente, dos serviços de assistência e fiscalização a bordo dos veículos.

Nesta perspectiva, e no caso em apreço, os operadores de transporte que não usufruam dos serviços acima referidos, dentro dos períodos de tempo legalmente consagrados, não devem ser obrigados a pagar quaisquer taxas, sendo que, de contrário, seria ilegal.

Mais ainda, o Diploma Ministerial em alusão não indica em que circunstâncias devemos considerar que os serviços de assistência e fiscalização foram realizados, muito menos em que é que tais serviços consistem, pelo que, salvo melhor opinião, julgamos por isso, haver uma lacuna, de cujo preenchimento deveria ser prévio à implementação da norma.

“Não conseguimos imaginar uma situação em que, a título exemplificativo, um agente da polícia exige documento de identificação a um cidadão (acto de fiscalizar), e por isso, o cidadão obrigar-se a pagar uma taxa. É totalmente incompreensível, todavia é o que, efectivamente, está a ser feito, pelo SENAMI a nível dos postos fronteiriços terrestres do país .”

Fazendo uma interpretação do n° 1 do Anexo I do Diploma Ministerial n° 18/2007, de 09 de Fevereiro, chegamos à conclusão de que, o pagamento das taxas lá referidas, está dependente

da realização, **CUMULATIVA**, dos serviços de **FISCALIZAÇÃO E ASSISTÊNCIA** a bordo dos veículos, **e não apenas** de fiscalização ou de assistência. Ou seja, para que se torne justificável e procedente o pagamento das taxas acima referidas, é necessário que, **para além do serviço de assistência** o SENAMI preste, igualmente, **o serviço de fiscalização** e, em nosso entender, o legislador não explica, em que é que tais serviços consistem e, uma vez serem cumulativos, como é que devem ser realizados.

Ainda, considerando que o Diploma Ministerial em alusão foi aprovado em 2007 e que entretanto, nunca chegou a ser aplicado a nível dos Postos Fronteiriços Terrestres, os operadores de transporte, nomeadamente, através dos veículos ligeiros e pesados, adquiriram o direito de atravessar as fronteiras terrestres sem o pagamento de qualquer taxa, e esse direito adquirido, como qualquer outro direito adquirido, não pode ser objecto de violação, tal como estabelece o artigo 5 *in finis* do Decreto 30/2001, de 15 de Outubro.

A medida implementada pelo Serviço Nacional Migração, para além de ser injusta e irrazoável tendo em conta o facto de a mesma ter sido introduzida num período de crise decorrente dos impactos da pandemia da Covid-19, é ilegal, porquanto, viola os direitos adquiridos dos operadores do sector de transporte quando transitam pelos Postos Fronteiriços Terrestres, pois mesmo sem se beneficiarem, efectivamente, dos serviços de Assistência e Fiscalização referidos na Lei, e dentro dos limites de tempo nela estabelecidos, são obrigados a pagar taxas nos Postos Fronteiriços terrestres, em flagrante violação do artigo 2 n° 3 *in finis* da Constituição da República de Moçambique, bem como do artigo 4 n°s 1, 2 e 3 do Decreto 30/2001, de 15 de Outubro.

C) ANÁLISE DE IMPACTO ECONÓMICO

Sob ponto de vista de impacto económico a implementação este diploma pode causar prejuízos substanciais ao sector empresarial na medida em que surge num momento em que as empresas do sector de transportes, especialmente, rodoviário de carga, encontram-se a braços com a crise da COVID-19, que coloca desafios enormes para a sua sobrevivência e manutenção dos postos de trabalho.

Portanto, a despeito do impacto que poderá advir da redução da dinâmica deste sector, esta medida poderá afectar, igualmente, o ambiente de negócios e a competitividade da economia moçambicana. No que se refere ao ambiente de negócios, o impacto desta medida poderá incidir

sobre o indicador de Comércio Transfronteiriço do ranking de Doing Business (DB), sendo que de acordo com as nossas estimativas, a implementação desta medida terá como impacto imediato a redução da pontuação do país neste indicador em 1pp, de 74% para 73%, em virtude do aumento do custo, procedimentos e tempo no comércio transfronteiriço.

Especificamente, infere-se que a implementação deste diploma resulta em mais um procedimento, mais duas horas e mais USD 5 no custo do comércio transfronteiriço. Isto é, antes da implementação desta medida, o custo total de exportação e importação era de USD 762 e USD 459 respectivamente, mas devido a implementação desta medida, este custo passou para USD 767 e USD 464.

Em termos de tempo, antes da implementação desta medida o tempo de exportação e importação era de 102 horas e 25 horas, respectivamente. Contudo, com a implementação desta medida, vislumbra-se um incremento do tempo em mais duas horas, passando de 104 horas e 27 horas respectivamente.

Tabela 1: Impacto da medida nos indicadores do Doing Business

Descrição	Cenário 0		Cenário 1		Variação
	Exportação	Importação	Exportação	Importação	
Custo (USD)	762	459	767	464	5
Tempo	102	25	104	27	2

Fonte: Doing Business e cálculos dos autores.

***Nota:** O cenário 0 refere-se ao quadro anterior a introdução da medida, e o cenário 1 considera o quadro após a implementação da medida

Como consequência deste cenário, mantendo todo o resto contante, a pontuação do indicador do transporte transfronteiriço poderá baixar de 74% para 73%, o que poderá afectar negativamente a classificação do país no ranking global do Doing Business. De acordo com as nossas estimativas o impacto poderá se traduzir numa redução da pontuação global do país dos actuais 55% para 54.95%, colocando em risco o posicionamento do País no ranking de Doing Business para além de afectar a competitividade e o crescimento da economia moçambicana.

D) PROPOSTAS DE MEDIDAS CORRECTIVAS

Conforme foi possível verificar, a implementação desta medida tem um impacto negativo sobre o ambiente de negócios e ameaça a competitividade da economia moçambicana numa altura em que as empresas se ressentem dos efeitos catastróficos da pandemia da COVID-19.

Portanto, considerando estes impactos e atendendo ao contexto macroeconómico altamente desafiante que se vive actualmente devido a pandemia da COVID-19, o sector privado defende a suspensão imediata da implementação esta medida e propõe o que se promova o diálogo entre o sector público e o sector privado sobre esta medida objectivando, essencialmente, o alinhamento do discernimento relativo a sua aplicabilidade prática bem como sobre a razoabilidade das taxas a cobrar.

A suspensão da implementação deste diploma irá ajudar a mitigar, igualmente, problemas operacionais relacionados com a sua própria implementação, minimizando, deste modo, os custos a si associados. Actualmente, devido a estes problemas de implementação, nota-se que na prática embora os operadores do sector de transporte de carga sejam obrigados a pagar a taxa relativa ao serviço de assistência e fiscalização, este serviço ainda não é efectivamente prestado, o que faz com que, nesta fase, a taxa não tenha nenhum respaldo. Pelo que, visto que o custo desta taxa constitui um encargo adicional para as empresas e, aparentemente ainda não existem condições para a prestação do serviço, propõe-se a sua imediata suspensão nos termos acima aludidos.

Pela Melhoria do Ambiente de Negócios!

Março de 2021