



Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED)

10 Maio 2011

Breves Comentários ao Manual de Procedimentos do Subsídio à Cesta Básica e Custos de Transporte e sua Mitigação

Sumário

É justificada a decisão de mitigar os efeitos adversos sobre as famílias mais pobres decorrentes da eliminação de subsídios e aumentos esperados nos preços mundiais de produtos alimentares. Os principais instrumentos propostos incluem: Subsídio à Cesta Básica e Subsídio aos Transportes.

Os principais comentários aos dois instrumentos de política são:

- Complicados, dificilmente implementáveis, em particular a curto prazo, e com requisitos de administração intensivos que podem ser mais custosos do que o subsídio propriamente. Recenseamento de cerca de 1,8 milhões de potenciais beneficiários não poderá ser alcançado em 15 dias como previsto.
- Prevê-se na Cesta Básica a definição de limites máximos de lucro o que é uma ingerência no funcionamento dos mercados. Isto pode provocar aumentos de preços (objectivo contrário) e criação dum possível mercado paralelo.
- Parte significativa dos beneficiários do sector informal não detém salários mensais e, conseqüentemente, não poderão adquirir o Cesta num acto singular. Não existem mecanismos previstos para esta situação.
- No subsídio de transportes, o principal provedor de serviços é o sector privado. Utilizando-se o sector público de transportes implicará impacto pequeno.
- Neste subsídio não fica claro como sector privado iria participar, nem como deduções fiscais seriam aplicadas, existindo receio que seja mais um custo para as empresas.

Possíveis alternativas:

- Cesta Básica – de forma a reduzir o tempo de registo, diminuir o número de passos e processos e o possível longo tempo de recenseamento, recomenda-se que, como alternativa, se use um dos seguintes instrumentos de protecção social:
 - i. Programa de alimentação escolar - envolveria somente (1) definição de escolas a incluir com o MINED e municípios, (2) número de estudantes e não existiria necessidade de recenseamento e (3) recrutamento de empresas que fornecessem as merendas/lanches às crianças; ou
 - ii. Subsídio a mulheres - todas as mulheres acima dos 19 anos e vivendo em bairros mais desfavorecidos receberiam 150 MT por trimestre. Esta alternativa envolveria recenseamento.
- Subsídio aos Transportes – emitir passes por zonas com bilhetes que seriam utilizados diariamente. Passes seriam obtidos em avanço e teriam uma componente de subsídio. Passes incluiriam 52 bilhetes diários (26 dias e 2 viagens) por mês que seriam entregues ao transportador (público e/ou privado). Bilhetes recebidos permitiriam aos transportadores receberem as suas receitas diariamente, caso assim o desejem.

Introdução

Esta Nota apresenta um Sumário com comentários e recomendações principais. Seguidamente inclui, em maior detalhe, a descrição dos principais comentários e questões que se colocam a cada um dos dois subsídios. Finalmente, apresenta alternativas com maior detalhe. Esta Nota surge em resposta a uma solicitação apresentada ao SPEED pela CTA - Confederação das Associações Económicas de Moçambique.

Os Subsídios da Cesta Básica e aos Transportes

Cesta Básica

Concorda-se que o melhor instrumento de proteção dos mais desfavorecidos seja um instrumento de proteção social. Os principais comentários são:

- Difícil a implementação do subsídio da Cesta Básica no sector informal onde identificação individual será complicada, demorada e irá colocar grande peso sobre a administração, e gerará necessidades de recursos financeiros.
- Desusado número de requisitos a serem apresentados pelos possíveis beneficiários, em particular o NUIT que muitos não detêm e que, certamente, demorará a ser obtido.
- Grande maioria das pessoas do sector informal da economia não recebe salários mensais. Estes, o mais certamente, é não terem capacidade de aquisição da Cesta num momento singular. Nada está previsto para esta situação.
- Selecção de retalhistas mesmo em processo aberto e público irá gerar redução de competição uma vez que não abrangerá todos os retalhistas. Isto pode gerar poderes oligopolísticos e pode ter um impacto negativo sobre os pequenos comerciantes.
- Retalhistas serão compensados pela diferença de preços entre a Cesta Básica e o mercado – ver parágrafo 26. Porém, o parágrafo 80 estabelece margens máximas de lucro, que não são instrumentos de mercado quando estes estão em concorrência perfeita.
- A fixação de margens ou limites máximos de margens de lucro é uma forma de administração de preços. Preços administrados afectam o equilíbrio de mercados e *isto provoca sempre e, em todos os casos*, uma redução de oferta e empurra transações para o mercado paralelo, a níveis mais altos de preços. Este seria um resultado contrário ao esperado.
- Controlar margens de lucro ou preços é uma impossibilidade bem conhecida em Moçambique.
- Parágrafo 31 menciona lojas especiais e não as define. Experiência mostra que exclusões e casos especiais são difíceis de gerir e causam possibilidades de corrupção.
- No parágrafo 32 fala-se de preços de referência mas não são explicados. Será os preços que determinam o valor da Cesta Básica em 840 MT para Junho?
- Parágrafo 42 estabelece a compensação posterior aos retalhistas. Quanto maior for o tempo de espera dos retalhistas para receberem os valores devidos maiores serão os seus

problemas de fluxos de caixa e custos poderão mesmo ser aumentados se for necessário recurso a bancos para cobrir problemas de tesouraria.

- Parágrafo 43 estabelece 31 de dezembro de 2011 como data de término do subsídio. Problemas de implementação ligados à identificação de beneficiários tornarão esta data incompatível ou então subsídio terminará antes mesmo de arrancar pelo menos para o sector informal.
- Parágrafo 47 não está claro. Será que, em existindo 3 membros numa família com salário equivalentes a 840 MT mês (o que perfaz 2.500 MT no agregado), esta família não será mais elegível? A documentação não determina isto nos parágrafos 48 e 49 e entra em contradição com estabelecido em 49, b.
- Para requisitos exigidos, tem que se garantir que existem capacidades da administração de os providenciar (parágrafos 51, 52, 53).
- Parágrafo 64 não parece refletir capacidades existentes na administração. Em particular, “J” determina que recenseamento dos estimados 1,8 milhões de possíveis beneficiários durará 15 dias. Isto não só é praticamente impossível mas levanta a questão sobre o que acontecerá quando os 15 dias passarem e o recenseamento não estiver completo?
- Paragrafo 80 cobre também a necessidade de afixação obrigatória de preços. Nada se menciona se a afixação aplica-se somente ao sector formal. Os pequenos comerciantes em geral usam medidas diferentes e não afixam preços mas informam clientes no acto de compra. A definição de multas para aqueles que não afixarem preços será demasiadamente penalizante aos pequenos comerciantes, gerará processos de corrupção e atirará vários destes comerciantes para o desemprego e níveis mais profundos de pobreza.

Subsídio de Transportes

Este documento não é ainda muito claro sobre como se pretende operacionalizar o subsídio. Os principais comentários são:

- Estranho e não é explicado por que razão os Transportes Públicos devem ter subsídio de cerca de 15 MT por passageiro por viagem. O sector privado não é subsidiado (terminado o subsídio ao gasóleo) e o custo médio de bilhete ronda os 10 MT¹. Isto pode reflectir falta de gestão e controle, assim como necessidade aguda de correção urgente e imediata de estruturas de gestão e custos antes mesmo que qualquer subsídio seja decidido porque as perdas financeiras possíveis crescerão possivelmente de forma exponencial.
- Não está claro porque se cobre todos os trabalhadores quando a Cesta Básica atinge somente aqueles que tenham salários/rendimentos iguais ou inferiores a 2.500 MT mês. Este instrumento de proteção social não almeja aqueles que realmente precisam mas todo o universo o que levanta a questão se será melhor do que um possível subsídio ao gasóleo que possivelmente exige menos administração.

¹ No centro da Cidade do Maputo tarifa custa 5 MT, enquanto que viagem para a Matola ronda os 7,5 MT mas pode atingir os 20 MT para zonas mais afastadas. É bastante frequente passageiros terem também que fazer pelo menos uma ligação para chegarem ao seu destino.

- Estes dois instrumentos (Cesta Básica e Transportes) deveriam ser harmonizados. Isto facilitaria a identificação de beneficiários. Seria necessário somente um recenseamento o que ajudaria com a administração e facilitação ao nível institucional, assim como reduziria custos.
- Trabalhadores, entre vários requisitos, terão que fazer prova do comprovativo de pagamento de impostos. Isto é uma incongruência uma vez que o IRPS não se aplica a indivíduos com salários até 13.000 MT mês. Estes rendimentos não deveriam ser incluídos.
- Espera-se a participação dos Governos Municipais e Provinciais no custo do subsídio, assim como do sector privado. Será que Municípios e governos provinciais receberão fundos suficientes para tal?
- O sector privado não pode ser obrigado a contribuir. Essa decisão deve ser voluntária e irá depender das capacidades individuais das empresas.
- Documento propõe que a contribuição do sector privado seja um custo dedutível para efeitos fiscais. Não fica claro o que isto significa:
 - Será uma dedução que reduzirá os pagamentos devidos de IRPC?
 - Ou será um custo que irá diminuir os lucros das empresas e, conseqüentemente, a matéria colectável do IRPC? Neste caso, será na verdade um incremento de custos para as empresas que poderiam, então, poder preferir dar um aumento de salários directo ao trabalhador.
 - No caso de as empresas não terem lucros e, portanto, não terem que pagar o IRPC, este custo seria sempre adicional ao custo total das empresas para os dois casos acima.
- Feita exigência aos estudantes para adquirirem o passe na totalidade na altura da matrícula ou de inscrição. Certamente grande maioria dos estudantes e/ou seus pais/encarregados de educação não terá tal capacidade financeira. Fica-se com a impressão que este subsídio não pretende almejar cidadãos pobres.

Alternativas e possíveis recomendações

Cesta Básica

Encontradas bastantes dificuldades para a implementação da Cesta Básica, avança-se com duas propostas. A primeira seria a criação de um programa de merenda/lanche escolar.² Estes programas são:

- Compostos por 2 componentes: (i) a identificação de escolas a cobrir e número de estudantes nessas escolas e (ii) identificação de provedores das merendas/lanches. A proposta seria para se incluírem somente as escolas primárias das zonas urbanas mais pobres.

² O Programa Mundial de Alimentação tem uma ampla experiência mundial neste instrumento.

- Este instrumento necessita somente de recenseamento das escolas e do número de estudantes – possivelmente cerca de 500.000. Não seria necessário a identificação individual dos estudantes. O MINED e municípios têm esta informação disponibilizada de imediato.
- Identificação de provedores de serviços deveria ser via concurso público.
- Este instrumento é bastante efectivo não só porque atinge os mais necessitados mas reduz também significativamente o absentismo das crianças nas escolas.
- Assumindo um custo diário da merenda de 5 MT em 26³ dias por mês, esta opção poderia custar 65 milhões, representando cerca de 800 milhões por ano, caso custos de administração atinjam rondem os 100-150 milhões.

A segunda alternativa seria passar um subsídio a todas as mulheres das zonas urbanas pobres. As mulheres, em geral, beneficiam a família na gestão dos seus recursos financeiros. Este instrumento é um pouco mais complicado do que o primeiro uma vez que exige:

- Definição do grupo alvo e seu recenseamento – sugere-se que o grupo alvo deveriam ser mulheres acima dos 19 anos de idade e que vivam nas zonas mais pobres das cidades. Acredita-se que este grupo alvo seja por volta 700-800.000 pessoas. Deveriam ser identificados postos com linhas de espera para garantir que somente as mulheres pobres se sujeitariam à espera para receber o subsídio.
- Um subsídio trimestral de 150 MT implicaria um custo anual estimado em 120 milhões por trimestre ou 500 milhões MT por ano.
- Custos de administração serão significativos podendo atingir os 150-200 milhões MT, o que traria o custo desta opção para os 700 milhões MT.

A primeira alternativa é cara do que a segunda mas é bem mais eficiente e seria mais rapidamente implementável.

Subsídio ao Transporte de Passageiros

A alternativa proposta visa principalmente:

- Esta alternativa não resolve a problemática da identificação e recenseamento dos trabalhadores com salários iguais ou menores do que 2.500 MT, assim como estudantes e todos os beneficiários de programas de assistência social aplicados pelo INAS.
- Isto é relativamente fácil de resolver no sector formal (via MF e INSS) mas muito exigente em termos de administração e complexidade na identificação dos beneficiários elegíveis do sector informal.
- O mecanismo que evitaria o recenseamento de passageiros seria a não-definição de grupos alvos, o que reduziria dramaticamente a eficiência e efectividade do instrumento. Colmatar essa eficiência reduzida poderia ser atingida através da definição de um número limitado postos de obtenção de bilhetes de viagem o que obrigaria a longas linhas de

³ As escolas normalmente funcionam aos sábados.

espera. Somente os realmente necessitados estariam dispostos a esperar para obter o bilhete que lhes permitiria manter o preço da viagem fixo ao nível descrito abaixo.

- Estes bilhetes (que poderiam ser parte de um passe) uma vez obtidos seriam utilizados pelos passageiros para pagarem a tarifa média a definir e os transportadores depois recuperariam o subsídio utilizando estes bilhetes como comprovativo.
- Neste esquema, os beneficiários pagariam a tarifa média (dever-se-ia estabelecer tarifas por zonas para que a tarifa média não seja penalizante para alguns) e o Orçamento cobriria em subsídio as diferenças de preços.
- O subsídio seria determinado pelo aumento das tarifas causado pelo aumento dos preços de gasóleo.⁴ Isto é, assumindo que, por exemplo, a tarifa média por viagem é de 10 MT⁵, os beneficiários pagariam estes 10 MT aos cobradores dos transportes, públicos e privados. O subsídio cobriria possíveis aumentos de preços comparativamente a estas tarifas médias e por zonas.
- Passes incluiriam 52 bilhetes diários (26 dias por mês e 2 viagens diárias) por mês.
- Bilhetes entregues pelos passageiros permitiriam aos transportadores (públicos e privados) receberem as suas receitas diariamente, caso assim o desejem. Ter-se-ia que estabelecer mecanismo possivelmente através da associação dos transportadores de passageiros (FEMATRO na cidade do Maputo) onde delegações das tesourarias dos municípios seriam abertas especificamente para este objectivo.
- Assume-se que, com a existência deste ou outro sistema de subsídio, não faria mais sentido continuar a controlar as tarifas dos transportes. Mercados abertos normalmente estimulam o oferta e estabelecem margens de lucro naturalmente baixas.
- Não foram ainda feitos cálculos de potenciais custos de administração mas certamente que serão menores do que os previstos no Orçamento para a proposta actual apresentada.

⁴ Estes aumentos podem vir a atingir os 15% ou mesmo mais dependendo dos ajustes a executar aos preços de gasóleo. Neste caso, o subsídio seria de 15% por viagem.

⁵ Pode atingir os 20 MT para aqueles que vivem nos extremos da Cidade do Maputo e 5 MT para os que residem no centro da cidade pelo que é importante diferenciar zonas. A tarifa média por viagem terá que ser calculada por cidade uma vez que são bastante diferentes.