



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Municípios mais pobres financiam os mais ricos

- Município de Maputo deveria cobrar de Imposto Pessoal Autárquico 275,00MT

1. Introdução

O Imposto Pessoal Autárquico (IPA), previsto no Código Tributário Autárquico (CTA), é um imposto cobrado pelas autarquias a todos os cidadãos nacionais e estrangeiros residentes na respectiva autarquia com idade compreendida entre os 18 e os 60 anos e com aptidão para o trabalho. Este imposto deve ser pago de 2 de Janeiro até 31 de Dezembro de cada ano por todos os municípios, independentemente do nível do seu rendimento e de empregabilidade.¹

O Conselho Municipal de Maputo comunicou, no dia 20 de Dezembro de 2021 através do seu Pelouro de Planificação e Finanças, que irá agravar em 7% o IPA a partir de 03 de Janeiro de 2022, passando de 476,00MT (quatrocentos e setenta e seis meticais) pagos em 2021 para 510,00MT (quinhentos e dez meticais).

O anúncio do agravamento do IPA ocorre após dois anos de recessão económica causado, principalmente, pela pandemia da COVID 19, que elevou o nível desemprego, associado ao aumento salarial irrisório de cerca de (2%), nos sectores de Agricultura, Pecuária, Caça e Silvicultura, e um aumento salarial de apenas 5% para o sector público.

Este agravamento traz ao de cima o debate sobre a equidade, a justiça tributária e a base de cálculo do IPA. O Código Tributário Autárquico indica que para a cidade de Maputo a percentagem para o cálculo do IPA é de 4% sobre o salário mínimo mais elevado², neste caso o IPA será 4% de 12.760,18MT (salário mínimo do sector de Serviços Financeiros - Bancos e Seguradoras), correspondendo a 510MT.

Entretanto, tendo em conta o salário mínimo mais baixo, os contribuintes pagariam um valor de 170.67MT (4% de 4.226,68 MT salário do sector de Pesca Kapenta) e não 510,41MT estipulado pela lei, cerca de 199% mais caro, mostrando deste modo que o IPA penaliza os municípios com rendimentos mais baixos.

A análise que o CIP apresenta neste texto mostra que a forma de determinação do valor do IPA que os municípios de Maputo deveriam pagar se fosse considerada a capacidade média de pagamento através dos salários mínimos, devia ser de 275 meticais pois este valor representa 4% da média dos salários mínimos de todos os sectores.

O artigo apresenta, através de uma revisão na legislação autárquica, teorias das finanças públicas, consultas a diversas fontes bibliográficas e análise estatística simples, uma análise sobre o princípio de equidade na fixação do valor do IPA no Município de Maputo, analisando também o contexto em que a edilidade pretende agravar a tarifa.

¹ Decreto 63/2008 de 30 de setembro que regula o sistema tributário autárquico

² De referir que o salário mínimo mais elevado é cerca de 199% do salário mínimo mais baixo (4.266,68MT do sector Pesca Kapenta)

2. O Imposto Pessoal Autárquico não respeita o princípio da capacidade económica do contribuinte

Segundo o Decreto 63/2008, de 30 de Dezembro, que estabelece o Código Tributário Autárquico, o valor do IPA para o caso da Cidade de Maputo é determinado anualmente com base na aplicação da taxa de 4% sobre o salário mínimo nacional mais elevado em vigor a 30 de Junho do ano anterior.

Para 2022, a taxa incidiu sobre o valor de 12.760,18 MT, salário mínimo do sector de Serviços Financeiros - Bancos e Seguradoras, que representa o salário mínimo mais alto em vigor a 30 de Junho de 2021. Este salário é 199% superior ao salário mínimo mais baixo, de 4.266,68MT do sector Pesca Kapenta, em vigor naquela data.

Em termos percentuais, o valor do IPA que os municípios devem pagar a partir de Janeiro de 2022 representa 12% do salário mínimo mais baixo³ (sector de Kapenta), contra apenas 4% do salário mínimo mais alto (sector de serviços financeiros - Bancos e seguradoras) o que mostra que o mesmo penaliza os contribuintes com renda baixa em detrimento dos contribuintes com rendas mais altas.

Esta situação significa que a determinação do IPA não considera a capacidade de pagamento dos contribuintes, sufocando a população com rendimento mais baixo. O esforço do pagamento do IPA para os municípios com salários mais baixos é extremamente elevado se comparado com os mais “ricos” uma vez que a base do cálculo do imposto tem em conta o rendimento destes últimos.

Olhando especificamente para o salário da administração pública, o segundo mais baixo e sendo o sector com os maiores contribuintes deste imposto, se se considerar que o imposto é retido na fonte estes representam os contribuintes mais sacrificados considerando a diferença do salário mínimo deste sector com o do sector de serviços bancários e financeiros. Os restantes pagam caso necessitem de algum serviço público que exige o pagamento do imposto.

Olhando para os salários mínimos dos diferentes sectores, pode-se perceber que se o imposto fosse progressivo, tal como a maioria dos impostos sobre o rendimento, e não como está actualmente definido pela lei, observar-se-ia o princípio da equidade tributária, tendo-se em conta os rendimentos dos contribuintes.

A tabela 1, abaixo, mostra os valores que seriam pagos para o IPA nos diferentes níveis salariais como forma de tornar o imposto progressivo e justo. Podemos observar que os contribuintes com menor rendimento, 4.226,68 MT, pagariam um valor do IPA de 170.67MT e não os 510,41MT estipulados pela lei, cerca de 199% mais caro.

Tendo em conta ainda a tabela 1, pode-se observar que tendo como base a média dos salários mínimos de todos os sectores, o IPA seria de 275MT e não 510MT, cerca de 85% a mais, o que mostra mais uma vez que a forma de cálculo do IPA penaliza os municípios cujo salário mínimo está abaixo do dos serviços financeiros.

É também possível verificar, da tabela 1 abaixo, que a o ajustamento do valor do imposto em 7%, de 2021 para 2022, é superior ao ajustamento médio do salário mínimo verificado em 2021 e para alguns casos a diferença é extremamente significativa, como são os casos dos sectores de Agricultura, Pecuária, Caça e Silvicultura onde foi de 5%. Curiosamente, o sector que agrega a maior parte da população á a Indústria hoteleira, um dos sectores mais afectados pela pandemia da COVID-19, cujo crescimento em 2020 foi de menos 22% e, até ao terceiro trimestre de 2021 o crescimento situava-se em 9,15%.

Segundo apontam as diversas teorias de tributação óptima, um sistema de cobrança de impostos e taxas é considerado óptimo quando consegue, dentre várias características, garantir a equidade, isto é, estar estabelecido de forma justa entre os cidadãos de acordo com a sua capacidade contributiva, facto que não ocorre no IPA⁴.

³ Pago aos trabalhadores desde 01 de Agosto de 2021

⁴ <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/32988/1/TESE%20Roberto%20Gomes%20de%20Albuquerque%20Melo%20I%3Banior.pdf>

Tabela 1: Valor do IPA que seria pago com base nos salários mínimos de cada sector – salários em vigor a partir de 1 de Abril de 2019 até Julho de 2021 (em meticais)

Sector de Actividade	Por mês (MT)		Variação	4% do IPA
	A partir de 1 de Abril de 2019	A partir de 1 de Agosto de 2021		
Pesca Kapenta	4.266,68	4.401,68	3%	170,67
Agricultura, Pecuária, Caça e Silvicultura	4.390,00	4.467,75	2%	175,60
Administração pública, defesa e segurança	4.467,75	4.829,00	8%	178,71
Indústria Transformadora - Sector de Panificação	5.000,00	5.350,00	7%	200,00
Indústria de Extração de Minerais - Indústria de minerais salinas	5.318,06	5.559,21	5%	212,72
Pesca Industrial	5.370,75	5.570,75	4%	214,83
Construção	6.136,70	6.330,00	3%	245,47
Indústria de Extração de Minerais - Pedreiras, Micro, Pequenas e Médias Empresas	6.379,00	6.576,70	3%	255,16
Indústria hoteleira	6.478,00	6.578,00	2%	259,12
Produção e Distribuição de Electricidade e Água - Pequenas empresas	6.760,00	7.246,72	7%	270,40
Actividades de Serviços não Financeiros	6.850,00	7.300,00	7%	274,00
Indústria Transformadora - Sector Industrial	7.000,00	7.450,00	6%	280,00
Produção e Distribuição de Electricidade e Água - Grandes empresas	8.300,00	8.900,00	7%	332,00
Indústria de Extração de Minerais - Grandes Industrias	9.254,00	9.848,89	6%	370,16
Serviços financeiros – Microfinanças	11.336,93	11.914,43	5%	453,48
Serviços financeiros - Bancos e Seguradoras	12.760,18	13.410,18	5%	510,41
Média	6.879,25	7.233,33	5%	275,17

Fonte: Construção com base nos salários mínimos em vigor a partir de 1 de Abril de 2019

3. Fixação do IPA não considera as dinâmicas económicas provocadas pela COVID-19

A pandemia da COVID-19 e as medidas de contenção associadas afectaram particularmente as actividades económicas dos agregados familiares urbanos tendo muitos destes perdido as suas fontes de rendimento ou mesmo tendo - os visto reduzidos. Os inquéritos sobre o sector empresarial moçambicano, disponibilizados pelo INE, mostram que as empresas, principalmente as pequenas e médias que absorvem grande parte da força de trabalho nacional, sofreram negativamente devido à crise provocada pela COVID-19. A nível nacional, conforme apontam os inquéritos do INE, as empresas reportaram uma redução de cerca de 40% nas vendas e calcula-se que 30% delas tenham encerrado permanentemente.

É de se questionar que numa altura em que os municípios se deparam com a crise provocada pela pandemia da COVID-19 o Município de Maputo reveja em alta um imposto que *per si* já é destorcedor por não olhar para a capacidade de pagamento dos contribuintes. Conforme já referido acima, a economia em 2020 registou um decréscimo de %1,23 e até ao terceiro trimestre o PIB situava-se em %0,92. Estes baixos resultados são atribuídos aos efeitos negativos da COVID-19 que não é considerado no ajustamento do IPA no Município de Maputo.

4. Falta de transparência dos mecanismos de cobrança e da finalidade dos mesmos

O artigo 53 da lei 1/2008, sobre as finanças autárquicas, e artigo 3 do CTA (decreto 63/2008) permite que o IPA seja cobrado de diferentes formas: retenção na fonte; por brigadas móveis; nas sedes dos conselhos municipais.

Retenção na fonte

O IPA é cobrado através da retenção na fonte por parte da entidade empregadora a todas as pessoas singulares que auferem rendimentos de trabalho dependente. Para os trabalhadores cujo salário é pago pelo Orçamento do Estado, o desconto deve ser efectuado de uma única vez no mês de Fevereiro, aos contribuintes cuja remuneração seja igual ou superior a 15.000,00 MT, e em duas prestações iguais em Fevereiro e em Agosto, para os contribuintes com remuneração inferior a 15.000,00 MT.

O estudo realizado por Nguenha (2019)⁵ refere que o método de retenção do IPA na fonte pelas entidades empregadoras não é eficaz. Primeiro, porque os municípios não possuem informações do número de trabalhadores de todas as empresas privadas existentes nas suas jurisdições, nem demonstram nenhum esforço nesse sentido; segundo, porque os valores das retenções do imposto feito pelas instituições do Estado (sendo o grosso dos contribuintes do IPA existentes nos municípios) nem sempre são canalizados para os cofres dos municípios uma vez que a legislação não estabelece mecanismos de articulação institucional para a sua entrega.

Esta constatação traz ao de cima a desconfiança em relação a questão “quem paga o que e onde?” Segundo o Código Tributário Autárquico, considera-se, para efeitos de incidência do imposto, que são residentes na autarquia as pessoas que aí tenham domicílio fiscal⁶, isto é, pagam imposto num determinado município mesmo que não vivam nesse município.

Neste caso, mesmo que o cidadão não viva num determinado município é obrigado, por lei, a pagar uma comparticipação para o desenvolvimento deste município em detrimento do seu local de residência. Este facto

5 Nguenha, Eduardo. (2019). Grão a Grão Enche a Galinha O Papo?» Evidências Sobre O Imposto Pessoal Autárquico Em 13 Cidades Moçambicanas. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/art_enguinha.pdf

6 Número 2 do artigo 3 do Decreto 63/2008 de 30 de Dezembro, Código Tributário Autárquico

pode levar a que municípios como o de Maputo, que concentram grande parte do domicílio fiscal dos residentes da região do Grande Maputo se desenvolvam à custa dos impostos de não residentes do Município, devido à forma como a lei foi definida. Note-se que os municípios de categoria A são os que apresentam a maior taxa de imposto, 4%, comparativamente a 1% das autarquias de povoações e vilas de nível D donde provavelmente provêm grande parte dos contribuintes da Cidade de Maputo.

Neste sentido, é necessária a clarificação e a revisão da incidência deste imposto para que cada região seja beneficiada das contribuições dos seus residentes em relação a este imposto.

Brigadas móveis

As brigadas móveis são autorizadas pelo Conselho Municipal e executadas através de estruturas de base móvel, a nível da autarquia (postos administrativos, secretários de bairros, autoridades comunitárias);

O método de cobrança do IPA pelos secretários de bairros não se mostra eficiente. Não apenas pela falta de estrutura dos representantes locais (sem tecnologia, recursos humanos e conhecimento para a execução da tarefa de cobrança de imposto) mas também por este imposto ter sido transformado em uma exigência para a obtenção de documentos importantes.

Em princípio, o IPA não está consignado a nenhum serviço, confundindo o contribuinte e gerando desconfiança e desconforto das suas reais necessidades e finalidades, uma vez que junto às estruturas dos bairros (círculos) o cidadão é obrigado a pagar o imposto sempre que pretenda obter alguma documentação, como a declaração de confirmação de residência para efeitos de casamento, a abertura de contas bancárias, a emissão de títulos de direito de uso e aproveitamento de terra, o licenciamento de actividades económicas, a transmissão de propriedade, entre outros.

As cobranças constantes e repetidas do IPA pelas estruturas locais pode ser explicado pelo facto de 10% do IPA estar consignado aos intervenientes no processo de cobrança. Neste sentido, para os secretários dos bairros e brigadeiros móveis, quanto mais cobrarem mais irão receber da parte consignada. Daí que, quanto menos transparente for o processo para os cidadãos, maiores benefícios serão para estes intervenientes.

Sedes dos Conselhos Municipais

As sedes dos conselhos municipais são também uma fonte de cobrança. Sempre que o cidadão se dirige ao conselho municipal para tratar qualquer assunto administrativo, como por exemplo a emissão de uma licença para qualquer actividade, é-lhe exigido o recibo deste imposto. Esta forma de cobrança confunde o imposto com uma taxa uma vez que o contribuinte é obrigado a pagar o imposto em troca de um serviço, por exemplo a emissão de licença para o comércio, que por sua vez para esta também é cobrada a taxa, colocando o utente confuso e insatisfeito.

Como se pode observar, a ineficiência do IPA coloca o munícipe ainda mais frustrado com o aumento e o agravamento do mesmo. Uma das formas de sanar os problemas da insatisfação por parte dos utentes é a associação deste imposto a uma despesa municipal para a qual seja clarificada a sua finalidade ao utente.

Pode-se associar o IPA a despesas que beneficiem directamente os utentes dessa autarquia, como por exemplo a educação pré-escolar municipal, a melhoria das condições nas escolas primárias, o fornecimento de água. Esta medida poderá contribuir para uma maior confiança dos munícipes no que se refere ao pagamento do imposto e na aplicação do valor colectado.

5. Conclusões e recomendações

O IPA representa uma comparticipação de cada cidadão para os encargos públicos da autarquia. Entretanto, pela forma de cálculo, a cobrança e a canalização do valor tem sido alvo de várias críticas.

O cálculo do IPA não toma em consideração o rendimento do contribuinte, tornando-o cada vez menos equitativo, injusto e sacrificador para os utentes com renda baixa em detrimento dos contribuintes com renda média e alta.

A pretensão do Município de Maputo em aumentar o imposto em cerca de 7% aumenta ainda mais as desigualdades entre os que possuem rendimentos baixos e os que possuem rendimentos altos, associado ao facto de muitos contribuintes se mostrarem desconfiados em relação à finalidade deste imposto.

Como forma de minimizar os impactos do aumento do IPA para o cidadão de renda baixa recomenda-se:

- A revisão da deliberação nº 33/CM/2021, que fixa o valor do IPA em 510 MT para o ano 2022, tendo em conta as condições socio-económicas do país;
- A revisão, por parte da Assembleia da República e do Ministério de Administração Estatal e Função Pública, dos critérios de cálculo do IPA, estabelecidos na Lei 1/2008 de 16 de Janeiro e Decreto 63/2008 de 30 de Setembro, para garantir a capacidade contributiva dos municípios;
- A revisão da base de incidência do domicílio fiscal por forma a garantir que cada cidadão moçambicano que paga o IPA esteja a garantir o desenvolvimento do município onde reside e não onde está fiscalmente domiciliado;
- A revisão, por parte dos municípios, dos mecanismos de transmissão do valor arrecadado pelos órgãos locais, como os secretários dos bairros e outras entidades, para garantir maior transparência e prestação de contas;
- Uma maior divulgação dos relatórios financeiros dos municípios como forma de aumentar a transparência e a redução das dúvidas e desconfianças sobre a finalidade dos impostos e das taxas cobradas;
- Uma maior articulação entre os municípios e estes com as entidades empregadoras, públicas e privadas, para a canalização do imposto retido na fonte de forma clara e transparente, tendo para tal uma base de dados actualizada sobre o domicílio de cada contribuinte e que taxa cada um deverá pagar tendo em conta a sua residência; e
- A criação de mecanismos de cobrança que sejam eficientes, eficazes e claros e que reduzam a pequena corrupção nos bairros, principalmente quando os municípios buscam por documentos e serviços públicos e nessa altura é-lhes cobrado o IPA .

6. Documentos consultados

Legislação

- Decreto 63/2008 de 30 de setembro que regula o sistema tributário autárquico
- Lei 1/2008 de 16 de Janeiro. Lei sobre as finanças autárquicas.

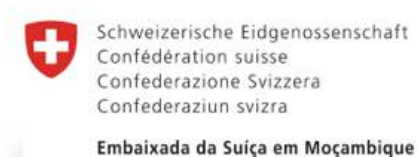
Outros documentos

- Confederação das Associações Económicas (2021), *Tabela de reajuste do salario mínimo nacional*, disponível em: <https://cta.org.mz/wp-content/uploads/2021/08/Tabela-de-reajuste-de-salarios-minimos-2021.pdf> e <https://www.dlapiperafrica.com/pt/mozambique/insights/2021/salarios-minimos-para-2021.html> [Acessado aos 22 de Dezembro de 2021]
- Melo Jr. (2018), *Teoria da tributação ótima e tax design: Uma proposta de sistema tributário brasileiro ótimo*, disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/32988/1/TESE%20Roberto%20Gomes%20de%20Albuquerque%20Melo%20J%20c3%20banior.pdf> [Acessado aos 22 de Dezembro de 2021]
- Nguenha, E. (2019), *Grão a Grão Enche A Galinha O Papo? Evidências Sobre O Imposto Pessoal Autárquico Em 13 Cidades Moçambicanas*, Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/12/art_enguinha.pdf [Acessado aos 22 de Dezembro de 2021]
- Sal e Caldeira Advogados, Lda. (2018), *Flash informativo: pagamento de impostos autárquicos*, Disponível em: <file:///C:/Users/CIP-10-Estrella/Downloads/pagamento-de-impostos-aut%C3%A1rquicos.pdf> [Acessado aos 22 de Dezembro de 2021]
- Weimer, B. (2019), *Base tributária das autarquias moçambicanas: características potencial e economia política*, disponível em: https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/Descent/IESE_Decimalizacao_4.1.BasTri.pdf [Acessado aos 22 de Dezembro de 2021]
- Weimer, B., Hassam M., Chimunuane O. (2010), *Estudo sobre Potencial Tributário no Município da Cidade de Cuamba*, Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/pt/358721468286298051/pdf/635320WP0MZ0P10a10Tribut0rio0Final.pdf> [Acessado aos 22 de Dezembro de 2021]



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Rui Mate e Estrela Charles

Revisão de pares: Edson Cortez, Borges Nhamirre, Leila Constantino, Ben Hur Cavelane, Julia Zitha, Baltazar Fael

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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