



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Edição Nº 11 - Agosto de 2022 - Distribuição Gratuita

Governo deve rever isenções do IVA nos serviços privados de Educação e Saúde

- As isenções fiscais do IVA no sector de educação e saúde privada devem seguir critérios que promovam a justiça fiscal, social e a cidadania activa

1. Introdução

No âmbito da retoma do Programa do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Moçambique, no qual foi aprovado um pacote de financiamento de 470 milhões de dólares norte-americanos, o CIP tomou conhecimento, através dos meios de comunicação social¹, que o Ministro da Economia e Finanças anunciou que um dos objectivos do Executivo é “*eliminar as isenções fiscais do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) porque não beneficiam aos que mais precisam*”. Contudo, esta medida não explica com detalhe como irá diferenciar o grupo dos que precisam dos que não precisam.

Apesar disso, o CIP concorda parcialmente com esta medida pelo facto de entender que há certas isenções, como é o caso dos sectores de saúde e de educação, que não podem ser eliminadas na sua totalidade e sem nenhuma medida que isole certos grupos. Ainda assim, chama a atenção de que com a eliminação das isenções é mais do que urgente reduzir a taxa do IVA para minimizar o impacto sobre o custo de vida que já é alto².

Assim sendo, não se podem eliminar as isenções nos sectores de educação e de saúde na sua totalidade. Devem-se manter as isenções para o sector público e para o sector privado devem-se definir critérios para captar contribuintes cujo efeito da imposição do IVA será realmente marginal.

De forma específica, o CIP chama a atenção do Governo de que as isenções fiscais do IVA nos sectores de educação e de saúde privada precisam de estar alinhadas com os serviços públicos prestados pelo Estado, o que significa que todo o benefício adicional, quer por escolha do consumidor quer associado a pacotes criados por entidades patronais, deve ser tributado em sede deste imposto sobre o consumo.

Assim, no sector de Educação este alinhamento passa por tributar em sede do IVA toda e qualquer alternativa de serviços de educação de que o consumidor escolha se beneficiar em relação a matérias que não são leccionadas dentro do currículo aprovado no Sistema Nacional de Educação (SNE) público. Por exemplo, se uma determinada escola privada lecciona na mesma classe matérias aprovadas em sede do Sistema Nacional de Educação e do chamado sistema de *Cambridge*, entre outras actividades extra-curriculares, a mensalidade da escola isenta o IVA pelos serviços prestados que encontram alinhamento com o currículo do SNE público e tributa o IVA sobre toda e qualquer componente adicional.

Por sua vez, no sector de saúde, sendo um sector vital e que, de certa forma, não permite diferenciação dos serviços

¹ <https://www.opais.co.mz/fmi-aprova-retoma-do-financiamento-ao-orcamento-do-estado/>

² A inflação homóloga situou-se em cerca de 10,8% em Junho de 2022.

prestados por via do Sistema Nacional de Saúde, como forma de contribuir para que haja algum equilíbrio no que se refere aos direitos de acesso igualitário aos serviços de saúde, o CIP defende que todo o utente dos serviços privados de saúde com benefícios adicionais, ou seja, cujos custos sejam cobertos pela sua entidade patronal, seja tributado em sede do IVA.

O CIP advoga por esta medida para alertar ao Executivo que não pode eliminar qualquer isenção do IVA sem definir critérios claros, amplamente divulgados e debatidos a nível da sociedade civil simplesmente para responder às pretensões do FMI, sob pena de exacerbar as tensões sociais actuais por conta da subida do custo de vida.

2. Análise

2.1 Enquadramento histórico

Os sectores de educação e de saúde pública, apesar de serem os que conjuntamente se beneficiam de cerca de 70% do total dos recursos alocados aos sectores sociais³, são considerados os mais precários em termos de prestação de serviços de qualidade dada a fraca (ou inerte) capacidade de resposta por parte do Executivo para atender à crescente demanda por estes serviços.

As dificuldades enfrentadas nestes sectores são reconhecidas desde que Moçambique se tornou independente há mais de 47 anos e prevalecem. Por exemplo, no período logo após a independência (até 1980) o país tinha uma taxa de analfabetismo de cerca de 98%⁴ correspondente a cerca de 10 milhões⁵ de pessoas analfabetas. Por sua vez, em 2021 a taxa de analfabetismo situou-se em cerca de 39,9%⁶, ou seja, actualmente existem em Moçambique cerca de 11,2 milhões de analfabetos. Portanto, 47 anos depois, com todas as reformas implementadas, com destaque para as que serão referenciadas a seguir, o Estado moçambicano mostrou-se incapaz de reduzir o número de analfabetos no país e de resolver o estado de carência de recursos humanos e financeiros no sector de saúde⁷ (e de educação).

Estes sectores experimentaram entre 1987 a 1992, aquando da adesão de Moçambique às Instituições de Bretton Woods - IBW (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial)⁸, mudanças na sua dinâmica, iniciadas em 1987 no âmbito do programa de ajustamento estrutural, com a imposição de medidas de política económica e social que visavam a redução significativa da despesa pública do Estado para garantir a provisão de serviços de saúde e educação gratuitos para a maior parte da população moçambicana⁹.

De forma geral, foram liberalizados os serviços de saúde e educação e iniciou a cobrança de pagamento aos usuarios dos serviços públicos, privatização de empresas públicas, desvalorização da moeda para reduzir o nível de importação e estimular as exportações com vista a equilibrar a balança de pagamentos entre outras reformas que culminaram com a transformação da economia moçambicana, de centralmente planificada para economia de mercado¹⁰.

No sector de saúde, a meio de um contexto de pressão de certas elites políticas, associado à pressão das IBW, Moçambique reintroduziu (outrora abolido logo após a independência) o exercício de medicina privada com fins lucrativos, através da Lei n.º 26/91, de 31 de Dezembro de 1991, lei que autoriza a prestação de cuidados de saúde por pessoas singulares ou colectivas de direito privado com carácter lucrativo ou não¹¹.

E, por sua vez, o ensino privado foi legalizado através do Decreto n.º 11/90 de 1 de Junho. Com isto, a Lei n.º 4/83, de 23 de Março, que aprova a Lei do Sistema Nacional de Educação, foi reajustada pela Lei n.º 6/92, de 6 de Maio, com vista a adequar as disposições contidas na Lei n.º 4/83, de 23 de Março às novas condições sociais e económicas do país, tanto

3 Vide tabela sobre compromissos sectoriais no Plano Económico e Social e Orçamento do Estado 2022

4 <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29032017-131853/publico/emanuel.pdf>

5 Em 1975, Moçambique tinha cerca de 10,17 milhões de habitantes. Fonte: Estatísticas do Banco Mundial

6 <https://www.jornaldomingo.co.mz/nacional/reduz-taxa-de-analfabetismo-em-mocambique/>

7 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-131-PT.pdf>

8 Moçambique aderiu as IBW em 1984.

9 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-131-PT.pdf>

10 <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29032017-131853/publico/emanuel.pdf>

11 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-131-PT.pdf>

do ponto de vista pedagógico como organizativo. O destaque para este reajustamento é essencialmente sobre o papel do Estado no que se refere ao dever de prover educação, ou seja, por força deste dispositivo legal, a educação continuou a ser um direito de todos, mas passou a ser um dever de todos os cidadãos e não um dever do Estado.

Este discurso está alinhado com a Constituição da República que através dos seus artigos 88 e 89 (direito à educação e saúde, respectivamente) enfatizam:

Artigo 88, número 1: “*Na República de Moçambique a Educação constitui direito e dever de cada cidadão*”.

Artigo 89: “*Todos os cidadãos têm o direito à assistência médica e sanitária, nos termos da lei, bem como o dever de promover e defender a saúde pública*”.

Estes processos de reformas, que culminaram com a liberalização na provisão de maior parte dos serviços públicos, surgiram num contexto em que os sectores de saúde e de educação estavam extremamente fragilizados devido à guerra civil. Dados estatísticos do sector de educação indicam que entre 1987 a 1992, de um total de 2,6 milhões de crianças em idade escolar, o Estado tinha só capacidade de absorver 46% e os restantes ficavam de fora¹² do sistema de educação, sendo que o mesmo acontecia no sector de saúde, que naquela altura tinha um grave défice de pessoal e tinha um grande número de unidades sanitárias destruídas¹³. Portanto, o Estado via-se sem capacidade para atender às necessidades de saúde, em especial de mulheres e de crianças.

2.2 Enquadramento da eliminação da isenção do IVA nos sectores de educação e de saúde privada

O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em Moçambique foi aprovado pela primeira vez através da Lei n.º 3/98, de 8 de Janeiro, com vista a substituir o imposto de circulação até então em vigor. O IVA é um imposto indirecto, ou seja, incide sobre todos os agentes económicos na mesma proporção, tornando-o, assim, regressivo¹⁴. Por isso tem maior peso sobre os rendimentos mais baixos.

É um imposto sobre o consumo, portanto, incide sobre as despesas correntes dos sujeitos passivos. Em palavras simples, no caso das despesas de educação e de saúde privada, os 17% de taxa “única” de imposto actualmente em vigor irão incidir sobre o valor final da factura, o que irá encarecer o custo para o consumidor final. Mas, dependendo do nível de rendimento ou de benefícios que este contribuinte tem, o impacto pode ser marginal ou até quase nulo.

Originalmente o IVA é um imposto neutro na sua concepção (sem isenções, taxas zero ou outras manipulações que visam distorcê-lo) por isso quando livre de distorções representa uma fonte de recursos bastante significativa em países em desenvolvimento. Em Moçambique, por exemplo, mesmo com as inúmeras isenções contribui em média com cerca de 32% da receita fiscal¹⁵.

As isenções do IVA em Moçambique foram surgindo na tentativa de responder à dinâmica conjuntural associada a cada período em que foram aprovadas. As isenções na transmissão de bens e serviços na área educação e formação profissional, bem como para a saúde, enquadraram-se no número 3 do Artigo 9 da Lei n.º 32/2007 de 31 de Dezembro, e mais tarde modificadas através da redacção dada pela Lei n.º 3/12, de 23 de Janeiro, incidindo sobre as prestações de serviços que tenham por objecto o ensino, bem como as transmissões de bens e prestações de serviços conexos, quando sejam efectuadas por estabelecimentos públicos ou privados integrados no Sistema Nacional de Ensino e reconhecidos pelo Ministério que superintende a área de Educação, bem como as transmissões de bens e prestações de serviços de Saúde no que diz respeito às prestações de serviços médicos e sanitários e às operações com elas estreitamente conexas, efectuadas

12 <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29032017-131853/publico/emanuel.pdf>

13 <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-131-PT.pdf>

14 Os impostos regressivos são aqueles cujo impacto da carga tributária é igual para todos os extractos sociais independentemente do seu rendimento ou património, é neste sentido que diz-se que o seu peso é maior sobre as pessoas de renda baixa.

15 Vide PESOE 2022

por estabelecimentos hospitalares, clínicas, e dispensários similares¹⁶.

Na altura da concessão, subentende-se que a racionalidade por detrás destas isenções surgiu pelo facto de o Estado reconhecer a sua incapacidade de responder à demanda por estes serviços a nível do sector público.

A razão disso é a seguinte:

“As isenções fiscais traduzem-se no uso do tributo com finalidade extrafiscal resultante de uma preocupação de dirigir e acelerar o desenvolvimento económico e/ou social usando leis tributárias para favorecer e acelerar certas actividades consideradas importantes do ponto de vista social ou económico de cada país” Adaptado de Milagres (1986); Lei n.º 4/2009 de 12 de Janeiro¹⁷

Adicionalmente, as isenções fiscais são consideradas medidas de carácter excepcional e temporário¹⁸. Portanto, entende-se que são abolidas ou eliminadas quando atingidos os objectivos pelos quais foram concedidas.

Olhando para o estágio actual dos sectores de saúde e de educação, tal como descrito acima, é possível afirmar que o Governo ainda não alcançou os níveis desejáveis de qualidade na prestação de serviços nestes sectores, sobretudo para a grande maioria que frequenta o sector público.

Por outro lado, tem sido notória, sobretudo na zona urbana¹⁹, uma maior aderência aos serviços privados nestes sectores e menor cidadania activa por parte de extractos sociais que se situem nos quintis de consumo mais altos, ou que são subsidiados pelas entidades patronais, o que reduz a pressão sobre o Governo para melhorar a provisão de serviços públicos já que um grupo forte mostra-se insensível aos problemas estruturais destes sectores.

É neste sentido que o CIP, por forma a promover a justiça fiscal, social e o estímulo à cidadania activa, sugere:

- A tributação do IVA na educação privada em todas as actividades que por escolha do consumidor se distinguem das matérias leccionadas no Sistema Nacional de Educação. Ao adotar este critério há espaço para que pais e encarregados de educação de extractos sociais mais altos exijam do Governo melhorias no currículo do SNE já que só assim poderão se beneficiar de isenções e minimizam os custos com educação privada.

- A tributação do IVA sobre toda a facturação de planos de saúde cobertos por entidades patronais. Esta proposta surge como estratégia de mobilização de recursos sobre um grupo de consumidores cujo efeito da imposição do IVA nos custos de saúde não terá impacto directo sobre os seus rendimentos.

Adicionalmente, estas medidas, ou a eliminação das isenções no geral, devem ser acompanhadas por reduções na taxa do IVA para níveis mais próximos da SADC (cerca de 15%) e as receitas a serem mobilizadas devem ser consignadas aos respectivos sectores para financiar despesas de investimento, que na sua maioria recebem financiamento externo²⁰.

2.3 Dimensão política da prevalência de isenções

Com a continuidade indefinida de isenções nos serviços de saúde e de educação privada, foi-se assistindo à continuidade de condições precárias de educação e de saúde pública e privada, que se tornaram sectores alvos do clientelismo e conflitos de interesse, onde os funcionários públicos só se aproveitam dos recursos alocados a estes sectores para enriquecimento ilícito²¹.

16 Para mais detalhes vide Artigo 9 do CIVA através da Lei número 13/2016 de 30 de Dezembro.

17 Lei que aprova o código de benefícios fiscais.

18 https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/37184/1/ulfd135698_tese.pdf

19 Vide dados do IOF 2019/20

20 Vide Conta Geral do Estado, vários anos

21 Vide vários relatórios de rastreio da Despesa Pública em: www.cipmoz.org

O CIP²²²³ e uma notícia da Carta de Moçambique²⁴ trazem ao de cima que actualmente a falta de regulação dos serviços de saúde e de educação levanta questionamentos sobre ***QUEM SÃO OS DONOS DAS ESCOLAS E CLÍNICAS PRIVADAS? e, SERÁ QUE OS FAZEDORES DE POLÍTICA NÃO ESTÃO EM CONFLITO DE INTERESSE?***

Portanto, a dimensão política desta problemática reside no facto de estas isenções fazerem com que a classe média se concentre somente em procurar recursos para suportar despesas com escolas e clínicas privadas, não criando demandas ou pressões para a melhoria da prestação de serviços nestes sectores e para massivamente levantar os questionamentos feitos acima. Isto é, se estes sectores (no sector privado) não fossem isentos de IVA, os preços seriam relativamente mais altos. Isso faria com que a classe média fosse menos acomodada e pressionasse os Governos do dia de modo a que houvesse maior investimento na saúde e na educação pública.

Assim, o CIP julga que é urgente a revisão destas e outras isenções fiscais do IVA, sobretudo quando estimulam a injustiça fiscal, social e favorecem a falta de cidadania activa.

Notas finais:

- O IVA incide sobre as despesas de consumo e, por isso, é preciso ter cautela na concessão e/ou na eliminação de certas isenções para não exacerbar desigualdades sociais ainda que a fundamentação empírica seja aceitável para qualquer uma das situações.
- O CIP, através desta análise, sugere a revisão de parte das isenções concedidas aos sectores de educação e de saúde privada.
- No sector de saúde, o CIP exige que sejam eliminadas todas as isenções de transmissões de bens e prestação de serviços que são pagos por consumidores detentores de planos de saúde cobertos por entidades patronais, dada a insignificância que os custos de saúde representam para este grupo.
- No sector de educação, o CIP exige que seja tributado em sede do IVA todo e qualquer serviço privado de educação que é diferenciado do currículo aprovado no SNE público.
- O CIP alerta ao governo para não eliminar isenções fiscais de forma indiscriminada sem critérios claros e amplamente divulgados, previamente, apenas para atender às pretensões do FMI, sob pena de exacerbar as actuais tensões sociais decorrentes da subida do custo de vida.
- O CIP exige que as receitas a serem arrecadadas com a eliminação de isenções sejam consignadas aos respectivos sectores, sobretudo nas despesas de investimento.

22 <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/09/Falta-de-Regulac%CC%A7a%CC%83o-do-prec%CC%A7o-dos-Servic%CC%A7os-Me%CC%81dicos.pdf>

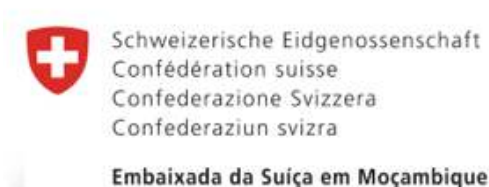
23 <https://www.cipmoz.org/pt/2022/06/22/carmelita-namashulua-o-evidente-conflito-de-interesses-na-apresentacao-dos-resultados-da-comissao-de-inquerito/>

24 <https://cartamz.com/index.php/sociedade/item/154-quem-controla-a-selva-fiscal-no-sector-privado-da-educacao>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Revisão de pares: Estrela Charles, Gift Essinalo, Aldemiro Bande, Egas Jossai e Stélio Bila.

Revisão linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

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