

TRIBUTAÇÃO JUSTA E EFICIENTE: UM CAMINHO PARA QUEBRAR A MALDIÇÃO DE RECUSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE?



FAIR TAX MONITOR MOZAMBIQUE

Junho, 2023



TRIBUTAÇÃO JUSTA E EFICIENTE: UM CAMINHO PARA QUEBRAR A MALDIÇÃO DE RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE?

Julho de 2023

Autores: Dimas Sinoia, Gabriel Manguela, Nelsa Langa

Este relatório, publicado pelo CDD, Oxfam Novib e TJNA, faz parte do projecto Going Public, financiado pelo Ministério Finlandês de Ajuda ao Desenvolvimento (FINNIDA). O Going Public capacita as organizações da sociedade civil para influenciar e responsabilizar os decisores políticos na África Subsaariana com vista a aumentarem a mobilização de receitas domésticas das indústrias extractivas e garantir que essas receitas contribuam para melhorar o acesso a serviços públicos essenciais. O foco geográfico é Moçambique, país que tem atraído investimentos estrangeiros significativos de empresas multinacionais do sector extractivo como gás e mineração. No entanto, devido a regras tributárias internacionais injustas, governação não inclusiva e falta de transparência, esses investimentos não têm contribuído significativamente para aumentar as receitas fiscais e reduzir as desigualdades em Moçambique. Going Public é implementado pelo Centro para a Democracia e Direitos Humanos (CDD), o Centro Internacional de Pesquisa sobre Corporações Multinacionais (SOMO), Oxfam Moçambique, Tax Justice Network Africa (TJNA) e Oxfam Novib.

AGRADECIMENTOS

Os autores gostariam de agradecer o suporte técnico provido por Henrique Alencar, Martin-Brehm Christensen e Ishmael Zulu, e o apoio prestado por Ilse Balstra, Christian Hallum e Mukasiri Sibanda.

AVALIANDO A JUSTIÇA DO SISTEMA TRIBUTÁRIO DE MOÇAMBIQUE E A TRIBUTAÇÃO DAS INDÚSTRIAS EXTRATIVAS NO PAÍS

O projecto Fair Tax Monitor (FTM) foi iniciado em 2014 pela OXFAM Novib e pela Tax Justice Network Africa, em colaboração com parceiros e escritórios da OXFAM em diferentes países.

O objectivo geral do FTM é fortalecer as actividades de advocacia nos níveis local e global. Através do desenvolvimento de capacidades locais em questões fiscais e técnicas, o FTM fornece uma visão geral dos sistemas tributários nacionais e identifica os principais desafios que enfrentam. A ferramenta fornece evidências confiáveis para o trabalho de advocacia e lobby de actores nacionais, o que fortalece a sua posição e aumenta a sua credibilidade, bem como o seu poder de influência. Além disso, o FTM compara elementos-chave dos sistemas tributários e, assim, complementa as actividades das campanhas globais da OXFAM e as actividades da Tax Justice Network Africa (TJNA) realizadas a nível da África. O foco do projecto são as políticas e práticas tributárias, e, por escolha deliberada, apresenta alguns insights sobre questões relacionadas com os gastos públicos.

A fase piloto do FTM decorreu em 2015 e 2016 e foi implementada em Bangladesh, Paquistão, Uganda e Senegal. Actualizações foram feitas posteriormente para o quadro orientador de pesquisa - o Common Research Framework (CRF) em 2018 e 2022, e a pesquisa do FTM foi implementada em vários países da América Latina, África e Ásia.

O relatório do FTM para Moçambique apresenta um novo foco temático de pesquisa sobre indústrias extractivas. Portanto, o relatório é o primeiro a aplicar o novo capítulo adicional de pesquisa do CRF sobre indústrias extractivas (capítulo do relatório) e fornece contribuições inestimáveis para a melhoria deste novo quadro de pesquisa temática.

Um sistema tributário justo!

O Grupo de Trabalho do FTM definiu um sistema tributário justo da seguinte forma:

1. Progressivo e que funcione como um mecanismo para redistribuir o rendimento tendo em conta as dinâmicas de género;
2. Permite arrecadar receitas suficientes para realizar as funções governamentais e fornecer serviços públicos essenciais de alta qualidade;
3. Evita e elimina isenções e incentivos fiscais para a elite (indivíduos e empresas);
4. Aborda as causas dos fluxos financeiros ilícitos, evasão e fuga ao fisco por parte de empresas multinacionais e pessoas ricas.

Metodologia de Pesquisa

As conclusões são derivadas principalmente de pesquisa documental com base nas disposições da legislação moçambicana que afectam a justiça do sistema tributário e pesquisas existentes sobre o tema.

Limitações do Estudo

Como o estudo não realiza pesquisa primária, quaisquer deficiências em termos de dados são resultado directo de inadequações nos dados existentes, incluindo a falta de dados sobre um assunto específico, falta de dados desagregados e falta de acesso a dados.

Estrutura do Relatório

A estrutura do relatório geralmente segue os critérios do Common Research Framework (CRF) do FTM. Começa com a descrição do sistema tributário de Moçambique, seguida de uma avaliação de cada um dos critérios do CRF e termina com uma análise aprofundada das estruturas fiscais e tributação das indústrias extractivas em Moçambique.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Moçambique é rico em recursos naturais como gás natural, carvão, grafite, areias pesadas, pedras preciosas e ouro, mas continua na lista dos países mais pobres do mundo, com elevados níveis de desigualdade e um histórico de conflitos violentos e de instabilidade política. O financiamento dos serviços públicos essenciais não tem sido suficiente, o que tem um impacto negativo nas populações vulneráveis que não têm acesso à educação e saúde. Para financiar os serviços públicos e garantir os direitos humanos básicos, o sistema fiscal moçambicano precisa de arrecadar mais receitas e aplicá-las da melhor forma.

Neste contexto, as indústrias extractivas de Moçambique apresentam tanto oportunidades como riscos. Se for bem gerido, o sector extractivo tem o potencial de trazer receitas e benefícios significativos para Moçambique e para as comunidades. No entanto, existem riscos e desafios associados a este crescimento da dependência das indústrias extractivas. Moçambique já experimentou violações de direitos humanos relacionadas com o reassentamento das comunidades que viviam nas áreas de extracção de recursos naturais, bem como conflitos sobre quem deve beneficiar da extracção dos recursos. Assim, a sombra da maldição dos recursos já paira sobre o país, num contexto em que a indústria extractiva é conhecida pelos seus ciclos de expansão e recessão, deixando os países vulneráveis a choques económicos e à instabilidade social. Moçambique já se debate com o endividamento feito a pensar nas reservas de gás natural da Bacia do Rovuma, mesmo antes do início da extracção.

Este estudo do Fair Tax Monitor - FTM (Monitor de Justiça Fiscal) divide-se em duas partes que se complementam. A primeira parte analisa o sistema fiscal moçambicano em geral e propõe recomendações sobre como pode ser melhorado. A segunda parte analisa as particularidades da geração de receitas num país com um sector significativo de indústrias extractivas.

Sistema Fiscal Moçambicano

Este estudo propõe recomendações sobre como o sistema tributário moçambicano pode ser melhorado, não só para colmatar as lacunas de financiamento para o seu desenvolvimento, mas também para o fazer de uma forma equitativa que garanta que a carga fiscal está a ser partilhada de forma justa. De acordo com a metodologia de pontuação do FTM, o sistema fiscal moçambicano obteve os seguintes resultados nas secções gerais do relatório:

Componente do sistema fiscal moçambicano		Pontuação
1	Progressividade do sistema fiscal	6.2
2	Suficiência de receitas	5.31
3	Concorrência fiscal e incentivos fiscais às empresas	4.19
4	Efectividade da administração fiscal	6.23
5	Despesas públicas a favor dos pobres	3.96
6	Finanças públicas responsáveis	8.04

**Injusto****Justo**

O relatório mostra que há espaço significativo para aumentar a equidade do sistema tributário em Moçambique, inclusive através da arrecadação de mais receitas e de uma forma muito mais progressiva. Apesar dos desafios, o sistema tributário obtém a melhor pontuação na prestação de contas das finanças públicas, enquanto as pontuações mais baixas dizem respeito ao uso de incentivos fiscais para empresas e à falta de gastos do governo pró-pobres. As pontuações relativamente baixas em torno da progressividade do sistema tributário e a falta de gastos públicos pró-pobres destacam que o sistema tributário de Moçambique não está suficientemente orientado para a redução da desigualdade e da pobreza, o que deve constituir motivo de grande preocupação.

O sistema fiscal de Moçambique encontra-se em uma trajetória positiva em relação à progressividade da arrecadação pública. A última década apresenta uma clara mudança em que os impostos directos (como o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e das Pessoas Colectivas) representam cada vez mais uma parte maior da arrecadação no país. Entre 2012 e 2021, os impostos directos passaram de 37% para 41% das receitas totais, enquanto os impostos indirectos passaram de 45% a 38%. No entanto, persistem desafios em relação ao tamanho da economia informal de Moçambique e esforços devem ser envidados para expandir a base e tornar os indivíduos de alta renda e pessoas jurídicas escondidas no sector informal sujeitos ao sistema tributário.

Na última década, Moçambique deu passos significativos no sentido de melhorar a eficácia da administração fiscal. O sistema de registo Número Único de Identificação Tributária (NUIT) conseguiu registar um total de mais de cinco milhões de empresas e contribuintes individuais.

É também positivo o facto de os governos locais terem autonomia financeira na gestão dos recursos que captam. Esta autonomia permite-lhes prestar serviços

e empreender projectos locais, embora existam desafios devido à limitada capacidade administrativa e à baixa moral tributária. Para além disso, a eficácia da administração fiscal é posta em causa por um financiamento limitado, restrições de capacidade, desafios no recrutamento de pessoal e lacunas estruturais. A Autoridade Tributária (AT) funciona como uma "ilha", com uma colaboração insuficiente tanto com entidades nacionais como internacionais.

A prestação de contas das finanças públicas tem vindo a melhorar desde a descoberta do escândalo das dívidas ocultas em 2016. As melhorias visam essencialmente restaurar a imagem de Moçambique junto da comunidade internacional e reconquistar a confiança dos parceiros de cooperação. As contas do Estado estão sujeitas a auditorias anuais feitas pelo Tribunal Administrativo, e os resultados dessas auditorias são tornados públicos através do website deste órgão de justiça. A Assembleia da República está envolvida na revisão e aprovação dos relatórios de auditoria e dos pareceres do Tribunal Administrativo. As entidades privadas, incluindo as empresas, são obrigadas a divulgar informações financeiras e não financeiras ao abrigo da Lei do Direito à Informação e do Código Comercial, e as empresas do sector extractivo têm requisitos de divulgação adicionais. No entanto, a aplicação das regulamentações existentes e dos requisitos de divulgação é fraca, e faltam medidas e sanções relacionadas com a aplicação da Lei do Direito à Informação.

Embora todas as áreas do sistema tributário tenham espaço para melhorias e para torná-los mais progressivos, os aspectos mais preocupantes do sistema tributário são a concorrência fiscal, os incentivos fiscais corporativos e a falta de gastos públicos pró-pobres. A reforma dos incentivos fiscais em Moçambique representa um grande potencial de receitas. Actualmente, o regime de incentivos fiscais carece de transparência e apresenta o risco dos incentivos serem desnecessariamente concedidos a empresas sem o devido escrutínio ou supervisão. Em 2021, Moçambique perdeu cerca de 40,6 mil milhões de meticais devido aos incentivos fiscais¹ - um valor que representa 15,3% das receitas anuais e é suficiente para duplicar o orçamento público da saúde.

Receitas adicionais decorrentes de uma reforma do sistema de incentivos fiscais poderiam ajudar a melhorar as receitas públicas de modo a conseguirem financiar a prestação de serviços públicos. Os sectores sociais, nomeadamente a educação, saúde e protecção social, não são suficientemente priorizados e o país enfrenta assimetrias nas dotações orçamentais entre as três regiões.

O Governo deve igualmente prestar mais atenção às regras orçamentais aplicáveis à dívida pública e reforçar a sensibilidade às questões de género, uma vez que o sistema fiscal não reflecte actualmente a política nacional em matéria de equidade de género, uma vez que, por exemplo, o peso dos impostos indirectos recai de forma desproporcionada sobre as mulheres. Juntamente com os incentivos fiscais

1 AT. (2023). Anuário Estatístico 2021: Estatísticas Tributárias 2021. Maputo: Autoridade Tributária de Moçambique

injustificados e as estratégias agressivas de planeamento fiscal das empresas, esta situação contribui para a regressividade do sistema fiscal do país, que favorece os novos investidores e as grandes empresas, sobrecarregando os cidadãos comuns e as pequenas empresas.

A seguir os resumos dos capítulos e as principais recomendações seleccionadas para cada capítulo

Tributação da riqueza dos recursos naturais de Moçambique

Os seis primeiros capítulos deste relatório servem de base para o foco deste estudo na tributação e governação fiscal das indústrias extractivas de Moçambique. Actualmente, a produção deste sector representa cerca de 20 vezes da produção de 2010 e as indústrias extractivas mais do que duplicaram a sua contribuição para o PIB global de Moçambique nas últimas duas décadas. O sector extractivo também atraiu um investimento estrangeiro significativo nas últimas duas décadas, atingindo 70% do Investimento Directo Estrangeiro (IDE) entre 2010 e 2018. Uma vez que se espera uma subida generalizada dos preços das matérias-primas nos próximos anos, esta tendência poderá continuar a beneficiar a população moçambicana, mas apenas se o Governo conseguir criar uma governação transparente e responsável do sector.

Moçambique tem grandes reservas de gás e minerais, sendo o carvão um dos recursos mais significativos, com uma reserva estimada em mais de 20 biliões de toneladas. O gás natural é o recurso mais valioso, com reservas estimadas em mais de 277 triliões de pés cúbicos, maioritariamente localizados na Bacia do Rovuma, ao largo na província de Cabo Delgado. No entanto, o conflito do tipo extremismo violento na província provocou atrasos no arranque do projecto Mozambique LNG, inicialmente previsto para 2024.

O quadro legal da indústria extractiva em Moçambique é composto por legislação específica que regula separadamente os sectores mineiro e dos hidrocarbonetos. O Instituto Nacional de Minas (INAMI) é responsável pela regulação e supervisão da exploração mineira, enquanto o Instituto Nacional do Petróleo (INP) supervisiona o sector do petróleo e do gás.

Moçambique aderiu à Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) em 2009. As regras da ITIE impõem que as empresas que operam no sector extractivo devem divulgar os pagamentos feitos ao Governo, incluindo impostos, royalties, bônus e outros pagamentos. Um dos impactos positivos da implementação da ITIE em Moçambique é a redução do nível de discrepância entre os pagamentos efectuados pelas empresas do sector do gás e das minas e as receitas confirmadas pelo Governo.

Persistem, no entanto, desafios relacionados com a falta de cultura de divulgação de informação por parte das empresas que operam neste sector, com estudos

recentes a apontarem que o sector sofre de baixos níveis de transparência. Um número significativo de empresas que operam no sector extractivo continua a não fornecer informações de interesse público, como informações de natureza fiscal e ambiental e programas de conteúdo local. As despesas realizadas no âmbito de projectos de desenvolvimento para as comunidades afectadas e do Fundo de Projectos Sociais atribuído ao INP estão acessíveis ao público², mas é recorrente que os fundos alocados sejam inferiores aos fundos efectivamente recebidos, não havendo qualquer explicação sobre a aplicação dos fundos remanescentes.

Em 2022, Moçambique deu início a um reforço muito positivo do seu mecanismo de partilha de receitas, que agora atribui 10% dos royalties relacionados com a exploração de recursos naturais para o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde a extracção tem lugar. Este é um grande passo em direcção a uma maior equidade e pode encorajar o aumento das exigências da base para a responsabilização das indústrias extractivas.

Moçambique enfrenta fugas relacionadas com a tributação dos recursos extractivos devido aos fluxos financeiros ilícitos às estratégias de fuga ao fisco das empresas multinacionais. A perda anual estimada de Moçambique devido aos fluxos financeiros ilícitos excede os 2,2% do PIB, ultrapassando a média africana de 0,70%³. Isto mostra como Moçambique é vulnerável tanto à corrupção como a actividades ilícitas transfronteiriças. Provavelmente, os mais importantes são os FFI devido à fuga e evasão fiscal das empresas internacionais. Aqui, os acordos de dupla tributação de Moçambique apresentam uma área importante para potenciais progressos.

Estima-se que em 2021 os acordos de dupla tributação de Moçambique, com apenas dois paraísos fiscais - as Maurícias e os Emirados Árabes Unidos, custaram a Moçambique 315 milhões de USD em impostos retidos na fonte sobre pagamentos de juros e dividendos - o equivalente a 7,4% da receita fiscal total do país. Assim, poderiam ser mobilizadas receitas significativas através da anulação ou renegociação destes dois (e outros) acordos de dupla tributação. Outra forma de lutar contra a fuga ao fisco seria garantir que haja auditorias suficientes das corporações multinacionais que operam nas indústrias extractivas e outros sectores, inclusive para detectar preços incorretos de transferência e outras práticas agressivas de planeamento tributário.

Outra grande lacuna está relacionada com falta de registo dos beneficiários efectivos das indústrias extractivas. Moçambique continua a deparar-se com obstáculos legais e institucionais para tornar esta informação actualizada e acessível. Esta ausência de transparência da propriedade beneficiária na indústria extractiva torna as empresas do sector susceptíveis de serem exploradas com o objectivo de facilitar

2 Através do Plano Económico e Social do Orçamento de Estado, do relatório de execução orçamental e do relatório da ITIE

3 TJN. (2021). O Estado da Justiça Tributária. Tax Justice Network Africa. https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf

a corrupção, o branqueamento de capitais e os fluxos financeiros ilícitos.

Moçambique está actualmente a considerar a criação de um Fundo Soberano para garantir melhor gestão das receitas do sector extractivo, com decisões importantes sobre a sua estrutura legal e regulamentos - que terão impacto no desenvolvimento do país por um longo período - a serem apreciadas pela Assembleia da República.

O progresso significativo que tem sido feito na governação da indústria extractiva não deve desviar a atenção das deficiências e lacunas persistentes para garantir que o país evite a maldição dos recursos e crie um ambiente em que a indústria extractiva beneficie a todos moçambicanos. Para o alcance deste objectivo, este relatório apresenta cinco recomendações principais:

1**Aplicar integralmente o PDG e priorizar a promoção do conteúdo local e valor agregado na cadeia da Indústria Extractiva.**

Isso implica igualmente a aprovação da engavetada Lei de Conteúdo Local e o estímulo às empresas para apostarem em fornecedores e serviços locais, promovendo o desenvolvimento da mão-de-obra local e incentivando o estabelecimento de indústrias downstream. Adicionalmente, a Alta Autoridade da Indústria Extractiva, estabelecida pelo parlamento em 2014 para supervisionar as Operações Petrolíferas, deve ser operacionalizada para fortalecer as ligações entre a Indústria Extractiva e o restante da economia moçambicana.

2**Exigir maior transparência do sector extractivo, inclusive sobre o beneficiário efectivo**

Moçambique deve aumentar a transparência do sector extractivo. Isso inclui a transparência total e abrangente do beneficiário efectivo, divulgação de receitas e pagamentos feitos pelas empresas, bem como o estabelecimento de um mecanismo independente para monitorar e relatar o impacto da indústria no meio-ambiente, nas comunidades e nos direitos humanos.

3**Avaliar e reduzir os incentivos fiscais na indústria extractiva de Moçambique.**

Moçambique não publica o montante total das receitas perdidas com os incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo, o que impede uma análise e avaliação adequadas do impacto destes incentivos na economia e da sua sustentabilidade fiscal. Recomenda-se ao Governo que aumente a transparência global do sector extractivo através da publicação de relatórios centrados nos incentivos fiscais concedidos ao sector, bem como de uma análise do custo-benefício dessa despesa pública.

4

Garantir a partilha adequada de receitas com as comunidades afectadas.

O Executivo deve garantir que os benefícios da indústria extractiva sejam distribuídos equitativamente entre a população, especialmente nas áreas onde a indústria opera. Moçambique tem actualmente em vigor uma atribuição de 10% dos royalties dos recursos naturais para o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde a extracção tem lugar. É essencial que o Governo aplique efectivamente essa atribuição, uma vez que relatórios anteriores assinalaram que os recursos não estavam a chegar às comunidades. Como parte do novo decreto que está a ser elaborado para reger um novo sistema de partilha de receitas em Moçambique, recomenda-se ao Governo que estabeleça mecanismos claros para a alocação de fundos e promova um forte envolvimento dos cidadãos (especialmente para os grupos marginalizados de mulheres e jovens) para influenciar a tomada de decisões sobre como os 10% são usados para garantir que eles proporcionem melhorias que reflectam as necessidades da comunidade.

5

A desactualizada rede de tratados fiscais de Moçambique gera enormes perdas de receita e os tratados com jurisdições de paraísos fiscais devem ser imediatamente rescindidos e/ou renegociados.

Recomenda-se que Moçambique rescinda e/ou renegocie os seus tratados fiscais com as Maurícias e os Emirados Árabes Unidos, bem como que reveja as outras convenções fiscais. Moçambique deve considerar o risco de estar a “criar” mais uma fonte de fuga ao fisco e evasão fiscal nas suas negociações actuais com o Reino dos Países Baixos. O Governo deve resolver urgentemente as actuais ineficiências no processo de cobrança de receitas, reavaliar todos os tratados fiscais em vigor e reprimir os mecanismos de fuga ao fisco e evasão fiscal utilizados pelas empresas da indústria extractiva e de outros sectores.

SUMÁRIO DOS CAPÍTULOS



CAPÍTULO 1: DISTRIBUIÇÃO DA CARGA FISCAL E PROGRESSIVIDADE

O sistema fiscal de Moçambique é composto por impostos directos e indirectos. Nos últimos anos, a composição da receita de Moçambique mudou para uma maior dependência em relação aos impostos directos - representando 41,2%, e os impostos indirectos 38,3% da receita total em 2021. Esta transição para dependência em relação aos impostos directos é um desenvolvimento positivo no sentido de um sistema fiscal menos regressivo com foco nos indivíduos e entidades legais com maior capacidade contributiva. No entanto, Moçambique ainda está fortemente dependente dos impostos indirectos ao nível desagregado, particularmente do Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), que é a maior fonte de receita responsável por 27,5% da receita total em 2021. Importantes desafios permanecem em relação ao tamanho da economia informal de Moçambique e os esforços para expandir a base de indivíduos e entidades legais sujeitas ao sistema fiscal.

É importante notar que a dependência de Moçambique em relação aos impostos indirectos, particularmente o IVA, pode contribuir para a desigualdade e ter impactos negativos e desproporcionais nas famílias mais pobres da sociedade. Isto porque o IVA é baseado no valor dos bens e serviços, e não na capacidade de pagamento das pessoas, sendo por isso que afecta desproporcionalmente as pessoas com rendimentos mais baixos.

O sistema tributário em Moçambique também inclui numerosos incentivos fiscais que estão incorporados tanto no Código do IRPC, do IVA e dos Direitos Aduaneiros, como no Código separado dos Benefícios Fiscais. Estes incentivos favorecem novos e grandes investidores, colocando as pequenas empresas em desvantagem. Os numerosos instrumentos de incentivos também reduzem a base tributária e criam oportunidades de fuga ao fisco, evasão e fraude fiscal.

Principais recomendações:

- Moçambique deve reduzir a sua dependência em relação ao IVA devido à sua regressividade, pois este imposto ainda representa a maior fonte de receitas fiscais do país.
- O MEF deve actualizar e reforçar a progressividade do Imposto de Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), aumentando os limites dos escalões e a taxa de imposto para o grupo de rendimentos mais elevados. As actuais tabelas do IRPS não são actualizadas desde 2013, pelo que estão desfasadas da inflação registada nos últimos 10 anos. Actualmente, o rendimento não tributável do agregado familiar é de apenas 18.750,00 meticais (293,7 USD) por mês, abaixo do custo de vida actual em Moçambique, o que implica uma necessidade urgente de aumentar o limite de isenção.
- O MEF deve tornar o sistema fiscal sensível ao género, recolhendo e analisando

dados desagregados por género. Isto ajudará a acompanhar o impacto das políticas fiscais no género e a reduzir a desigualdade de rendimentos e de género.

CAPÍTULO 2 – RECEITAS SUFICIENTES E FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS (FFI)

As metas oficiais de cobrança de receitas e os resultados alcançados, por si só, não fornecem uma imagem completa da saúde financeira do Governo. A AT não deve ser complacente com a superação das metas estabelecidas, mas sim priorizar a cobrança progressiva de receitas para cobrir as despesas. Isto é particularmente importante considerando que Moçambique enfrenta desafios em termos de suficiência de receitas, como evidenciado pelos saldos fiscais negativos e pela incapacidade de cobrir as despesas.

O país depende fortemente de financiamento externo e de donativos, o que levanta preocupações sobre a dependência em relação aos doadores. Em 2016, com a descoberta das dívidas ocultas, a comunidade internacional cortou o apoio directo ao Orçamento de Estado de Moçambique. Devido à enorme dependência externa, este choque foi suficiente para fazer a moeda nacional desvalorizar face ao dólar de 41,19 meticais para 77,58 meticais em um ano. Moçambique também enfrenta os FFI, com uma perda anual estimada em mais de 2,2% do PIB, três vezes acima da média africana de 0,70%.

Com uma capacidade reduzida de financiar as suas despesas, o Governo tomou medidas de austeridade, incluindo a suspensão dos subsídios para a produção do pão, o que resultou no aumento do preço com um impacto negativo nas famílias mais vulneráveis, incluindo mulheres e raparigas. Moçambique enfrenta indicadores de género preocupantes, incluindo elevadas taxas de violência contra as mulheres e acesso limitado a serviços essenciais, apesar da incorporação de questões de género no processo orçamental desde 2007.

Nos últimos cinco anos, Moçambique registou uma cobrança inconsistente de receitas não fiscais, com um pico de 4,4% do PIB em 2018, diminuindo para 1,1% em 2021. Este declínio pode ser atribuído a vários factores, como a pandemia da COVID-19 e a recessão económica, que levaram à redução da actividade económica e à interrupção das cadeias de abastecimento. Mecanismos inadequados de acompanhamento e avaliação prejudicaram ainda mais a gestão das receitas não fiscais, resultando em lacunas e incoerências nos relatórios nacionais. Esta falta de clareza nos relatórios dificulta a determinação da eficácia das políticas e programas de receitas não fiscais e a garantia de que as receitas são utilizadas de forma efectiva e eficiente.

Principais recomendações:

- Moçambique regista perdas fiscais significativas, estimadas em cerca de 333,5 milhões de USD (21,8 mil milhões de meticaís) em cada ano. Estas perdas são em grande parte atribuídas ao planeamento fiscal agressivo das empresas. Para fazer face às perdas fiscais significativas, o MEF precisa de investir na auditoria integral das empresas multinacionais que operam em Moçambique. Ao realizar auditorias abrangentes, a administração tributária pode examinar de perto os registos financeiros, transacções e estratégias de planeamento tributário empregadas pelas multinacionais. Isso ajudará a identificar instâncias de planeamento tributário agressivo e garantir que a receita devida ao país seja colectada adequadamente. Além disso, o MEF precisa estabelecer uma unidade especializada ou força-tarefa dedicada ao combate aos FFI. Esta unidade deve ser composta por especialistas em tributação, finanças, aplicação da lei e análise de inteligência. A unidade pode colaborar com organizações internacionais com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) ou órgãos regionais como a Comunidade de Desenvolvimento de África Austral (SADC) para fortalecer a cooperação transfronteiriça no combate aos fluxos financeiros ilícitos.
- O Governo tem de estabelecer mecanismos claros para monitorizar e reportar as receitas não fiscais, melhorar a exactidão e a clareza dos documentos orçamentais nacionais e captar e agregar com precisão os diferentes tipos de receitas não fiscais. Isto permitirá uma melhor compreensão dos esforços de cobrança de receitas, facilitando a avaliação da eficácia das políticas e programas de receitas não fiscais. A falta desta informação aumenta o risco de fuga de receitas, corrupção e má gestão, reduzindo a eficácia das políticas e programas de receitas não fiscais.
- O Governo de Moçambique implementou medidas de austeridade durante a crise financeira, o que teve um impacto negativo na população através do aumento dos preços de produtos essenciais. Para mitigar estes efeitos, devem ser implementados programas de protecção social específicos.

CAPÍTULO 3 – CONCORRÊNCIA FISCAL E INCENTIVOS ÀS EMPRESAS

Em 2020, Moçambique perdeu 21.866 milhões de meticaís devido a incentivos fiscais - 9,3% das receitas anuais - o suficiente para aumentar o orçamento público de saúde em mais de 60%. Uma vez que os incentivos fiscais têm benefícios discutíveis, o Governo deve efectuar uma análise custo-benefício abrangente, avaliando se a enorme perda de receitas fiscais é justificada por investimentos, criação de emprego e receitas fiscais a longo prazo. Essa revisão deve se concentrar prioritariamente nos incentivos fiscais e isenções concedidas aos investidores, pois há evidências crescentes de que tais incentivos são caros e geralmente trazem poucos ou nenhum benefício. Além disso, o processo de concessão de incentivos fiscais em Moçambique é problemático, uma vez que não é transparente e existe o

risco de os incentivos serem concedidos a empresas sem um controlo ou supervisão adequados.

Os acordos de dupla tributação de Moçambique constituem uma área importante para potenciais progressos. Estima-se que os acordos de dupla tributação com apenas dois paraísos fiscais, as Maurícias e os Emirados Árabes Unidos, custaram a Moçambique 315 milhões de USD em impostos retidos na fonte sobre pagamentos de juros e dividendos em 2021 - o equivalente a 7,4% da receita fiscal total do país¹.

A taxa do IRPC de Moçambique (32%) é superior à taxa média da África Subariana de 25,9% e é um dos mais elevados da SADC. No entanto, como o país enfrenta défices significativos de receitas, uma redução da taxa de IRPC para atrair investimento estrangeiro e a subsequente queda nas receitas do Estado teria um impacto negativo nas políticas públicas de serviços e infra-estruturas, bem como na capacidade do país para pagar as suas dívidas já insustentáveis.

Principais recomendações:

- Os incentivos fiscais para investidores só devem ser concedidos se os impostos adicionais esperados a médio prazo compensarem os impostos perdidos a curto prazo, ou se puderem ser identificadas externalidades mensuráveis, com efeito equivalente. Os incentivos fiscais concedidos aos investidores devem passar por revisões regulares a fim de avaliar a sua relevância e remover aqueles que não agregam valor.
- O Governo deve criar mecanismos de controlo independentes para garantir que os incentivos fiscais são concedidos de forma justa e transparente. Todos os organismos governamentais relevantes, como o Ministério de Economia e Finanças (MEF) e a AT, devem publicar regularmente relatórios de despesas fiscais acessíveis ao público, incluindo a publicação obrigatória de informações sobre as empresas que recebem incentivos fiscais e as condições associadas a esses incentivos. Em particular, o Governo deve incluir a repartição dos benefícios fiscais concedidos aos sectores mineiro e dos hidrocarbonetos.
- O Governo deve rever e renegociar os acordos de dupla tributação existentes, com especial atenção àqueles assinados com os Emirados Árabes Unidos e as Maurícias.
- O Governo deve manter a taxa de IRPC de 32% e dar prioridade à atracção de investimento com um regime fiscal estável e transparente, um ambiente político e económico favorável e um quadro legislativo completo.

¹ SOMO 2023, "Como os tratados fiscais de Moçambique permitem a evasão fiscal" <https://www.somo.nl/how-mozambiques-tax-treaties-enable-tax-avoidance/>

CAPÍTULO 4: EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL

Com um rácio médio de 25% de impostos em relação ao PIB durante a última década, Moçambique tem um desempenho muito superior à média africana de 16%. O alto rácio de impostos demonstra a existência de um arcabouço legislativo e a infraestrutura necessária para a arrecadação de impostos, fornecendo uma plataforma concreta para Moçambique aprofundar a arrecadação de forma progressiva.

Entretanto, o rácio só aumentou modestamente nos últimos 10 anos. Chama a atenção o facto de a AT exceder recorrentemente as metas oficiais de cobrança de receitas, o que faz acreditar que o Governo esteja a fixar metas pouco ambiciosas apresentadas em valores nominais, disfarçando assim o efeito da inflação e do crescimento do PIB.

Nos últimos 10 anos, os recursos atribuídos à AT passaram de 0,025% do orçamento total do Estado para 0,019%, enquanto a expansão do registo de contribuintes não foi acompanhada por um recrutamento proporcional de pessoal, pelo que o rácio contribuinte/pessoal da AT atingiu 143.285 contribuintes por cada inspector fiscal². A AT enfrenta dificuldades em termos de pessoal, o que prejudica o controlo do cumprimento das obrigações fiscais e a prevenção da fuga ao fisco, evasão e fraude fiscal, bem como a aplicação das políticas fiscais, como a criação de uma unidade específica para as pessoas com alto património líquido. O aumento do quadro de pessoal poderia igualmente contribuir para resolver o problema do desequilíbrio de género na AT, em que a percentagem de homens é de 76%, contra 24% de mulheres³.

A AT funciona com uma colaboração limitada ao nível nacional e internacional. A nível nacional, existe uma colaboração mínima com os governos locais, o que resulta na sua dependência às transferências fiscais devido a mecanismos de tributação fracos e baixa moral fiscal. Ao nível internacional, Moçambique não é signatário de nenhum dos principais instrumentos internacionais destinados a promover a transparência e a cooperação. Ao aderir, por exemplo, ao Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informações (com mais de 160 países membros), Moçambique passaria também a fazer parte da Iniciativa África juntamente com os membros africanos do Fórum Global, organizações regionais e internacionais e parceiros de desenvolvimento com o objectivo de aumentar a utilização da troca de informações em África e combater a fuga ao fisco e a evasão fiscal. Não é claro se o facto de Moçambique se abster da colaboração fiscal internacional se deve a uma falta de vontade política e/ou a uma avaliação racional da relação custo-benefício

2 Autoridade Tributária de Moçambique. (Vários anos). Relatório e Balanço de Actividades. <https://www.at.gov.mz/por/Sobre-a-AT/Relatorio-de-Balanco-das-Actividades-Desenvolvidas-pela-AT>

3 Autoridade Tributária de Moçambique. (2018). Relatório e Balanço de Actividades (MRA). <http://www.at.gov.mz/index.php/por/content/download/91804/795018/version/1/file/Relatório+de+balanço+d+as+Atividades+Desenvolvidas+pela+AT+em+2017+e+Perspectivas+de+Ações+para+2018.pdf>

Principais recomendações:

- O MEF deve dar prioridade à arrecadação de receitas domésticas, investindo no apetrechamento da AT em termos de infra-estruturas, recursos humanos e conhecimentos especializados, de modo a poder cobrar mais impostos de forma eficiente. Com mais financiamento, a AT poderia aumentar as receitas adicionais e melhorar a progressividade e a equidade do sistema fiscal moçambicano da seguinte maneira: (i) Aumentar o número de recursos humanos, reduzir o rácio contribuinte/funcionário e chegar a mais contribuintes para melhorar os níveis de cumprimento; (ii) Prestar assistência técnica e reforçar as capacidades das autoridades fiscais subnacionais, bem como coordenar os esforços de sensibilização do público para a importância do cumprimento das obrigações fiscais e para os benefícios do pagamento dos impostos, contribuindo para melhorar as taxas de cumprimento voluntário.
- O Governo deve demonstrar uma vontade política inabalável e um apoio inequívoco para mostrar aos indivíduos influentes (muitas vezes com ligações políticas), às partes interessadas e aos interesses instalados que podem opor-se aos esforços para aumentar a tributação progressiva dos indivíduos e empresas mais ricas. Esse apoio financeiro e político pode incluir: (i) Criação de uma unidade na AT dedicada aos preços de transferência para reforçar a capacidade e a posição política para tributar as grandes empresas multinacionais; (ii) Criação de uma unidade específica para as pessoas com alto património líquido e formular e comunicar uma estratégia específica para acompanhar e avaliar essas operações.
- O MEF e a AT devem garantir a inclusão do género e promover os princípios da igualdade de oportunidades nas suas políticas de recursos humanos, objectivos organizacionais e política de recrutamento.

CAPÍTULO 5: DESPESAS PÚBLICAS

A parte das despesas públicas alocadas a sectores sociais como saúde, educação e desenvolvimento social está abaixo do nível ideal com apenas 1/3 do orçamento do Estado. Os esforços feitos no sentido de prosseguir políticas de redução da pobreza e de promoção da inclusão social não foram, até à data, suficientes, uma vez que mais de metade da população continua a viver abaixo do limiar de pobreza⁴.

O escândalo das dívidas ocultas desencadeou uma crise sem precedentes nas contas do Estado. Devido ao corte na ajuda orçamental por parte dos parceiros de cooperação, estima-se que a despesa pública per capita (USD per capita) tenha diminuído cerca de 39% entre 2014 e 2019⁵. As medidas de austeridade, que

4 IGC. (2020). Poverty eradication in Mozambique: Progress and challenges amid COVID-19. <https://www.theigc.org/blogs/progress-poverty-eradication/poverty-eradication-mozambique-progress-and-challenges-amid>

5 Center for Public Integrity. (2019). Costs and Consequences of Hidden Debts for Mozambique. <https://www.cmi.no/publications/file/8282-custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas-para-moc.pdf>

afectaram negativamente a despesa pública com fins sociais, não foram resultado apenas da crise económica do país, mas também porque parte do orçamento público teve de ser destinada ao serviço da dívida pública.

A desigualdade de género também continua a ser um problema, com um subinvestimento em sectores e serviços essenciais que atenuam a carga reprodutiva e produtiva das mulheres. Além disso, com a maioria das pessoas a trabalhar na economia informal, apenas uma pequena percentagem da população está abrangida pelo regime de pensões contributivo obrigatório.

O orçamento de Moçambique, fortemente centralizado, está orientado para o financiamento da máquina administrativa do Estado e a distribuição regional favorece a região sul (onde está a capital Maputo) em detrimento da região norte, que regista as taxas de pobreza mais elevadas. A necessidade de gastar mais e melhor é desafiada pela dívida pública de Moçambique, que em 2021 atingiu 102% do PIB⁶, levando a despesas insustentáveis com o serviço da dívida e alimentando o rápido aumento do custo de vida, uma vez que o aumento das taxas de juro bancárias e a depreciação da moeda nacional fazem subir os preços.

Principais recomendações:

- O governo deve dar prioridade às despesas do sector social (por exemplo, cumprindo com os compromissos internacionais e regionais de alocar pelo menos 15% e 20% do orçamento anual para os sectores de saúde e educação, respectivamente), assegurar uma gestão sustentável da dívida, reforçar a integração do género e melhorar a recolha de dados e a planificação a fim de enfrentar os principais desafios e promover o desenvolvimento inclusivo.
- O MEF deve reorientar a despesa pública para acelerar a descentralização dos recursos para o nível local e reduzir as assimetrias regionais.
- O Governo de Moçambique deve respeitar rigorosamente as regras orçamentais associadas à contratação da dívida pública e apresentar um plano de redução da dívida para uma trajectória sustentável.
- Os principais instrumentos de planeamento e orçamentação do Estado, mormente o Plano Económico e Social e o Orçamento de Estado (PESOE), devem apresentar uma análise de género das opções orçamentais e do seu impacto na gestão, prestação, acesso e utilização dos serviços públicos. O Governo deve também reforçar a capacidade da Unidade de Género para assegurar a integração do género nas políticas, estratégias, planos e orçamentos dos diferentes programas, bem como tornar a recolha de dados desagregados por género um padrão em todos os Ministérios e departamentos do Estado para planear eficazmente projectos baseados em programas que abordem as

6 Ministério da Economia e Finanças. (2021). Relatório Anual da Dívida: Ano Fiscal 2020. <https://www.mef.gov.mz/index.php/todas-publicacoes/instrumentos-de-gestao-economica-e-social/gestao-da-divida-publica/1511-relatorio-anual-da-divida-publica-exercicio-fiscal-2020-1/file?force-download=1>

desigualdades de género.

CAPÍTULO 6: TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Moçambique possui um quadro legislativo extenso que garante o acesso à informação pública, nos termos do artigo 48 da Constituição da República. Entretanto, o acesso à informação nas instituições públicas continua a depender da vontade dos agentes e funcionários do Estado, o que está associado ao problema da organização da própria administração pública para flexibilizar a disponibilização da informação. A situação é ainda mais grave a nível local, onde os relatórios das comunidades queixam-se de dificuldades na obtenção da informação solicitada, e as autoridades responsáveis nem sempre a disponibilizam.

Em relação ao sistema tributário, as instituições governamentais relevantes publicam informações em seus sites para informar o público sobre os gastos públicos e o sistema tributário, com o MEF publicando informação sobre legislação, estratégias e instrumentos de gestão económica e social.

A Lei do Direito à Informação e o Código Comercial obrigam as empresas a divulgar informações financeiras e não financeiras. No entanto, a aplicação da regulamentação existente é fraca e não existem medidas de promoção e sanções relacionadas com a aplicação e o exercício da Lei do Direito à Informação. Em geral, embora as demonstrações financeiras das empresas sejam razoavelmente publicadas, a falta de transparência em relação aos beneficiários finais das empresas e as dificuldades de acesso à informação colocam desafios significativos na transparência e responsabilização no sistema fiscal moçambicano.

Moçambique não possui um registo nacional centralizado que permita a supervisão e identificação dos sócios e beneficiários finais das entidades legais. A informação no Portal do Governo dos Boletins da República (BR) publicados não permite identificar a propriedade efectiva no que diz respeito às empresas que são propriedade de outras empresas. Esta situação dificulta a responsabilização das pessoas singulares pela sua propriedade, controlo ou benefícios de empresas e outras entidades jurídicas.

Principais recomendações:

- O Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos deve estabelecer uma lei que exija o registo dos beneficiários finais das empresas e outras entidades jurídicas num registo acessível ao público.
- O MEF e o AT devem garantir uma transparência efectiva, não apenas divulgando informações de interesse público, mas também disponibilizá-las em tempo útil.

- O MEF deve elaborar e publicar relatórios sobre as despesas fiscais (e outras despesas extra-orçamentais), estimando a perda de receitas associada às disposições que concedem um tratamento preferencial a certos indivíduos, empresas ou actividades. Estes relatórios forneceriam aos cidadãos e aos decisores políticos informações sobre custos e benefícios, permitindo assim uma discussão sobre a eficácia dessas disposições, identificando áreas de reforma e tomando decisões informadas sobre a política fiscal.

CAPÍTULO 7: TRIBUTAÇÃO DA RIQUEZA DOS RECURSOS NATURAIS DE MOÇAMBIQUE

Moçambique tem grandes reservas de gás e minerais em muitas zonas do país. O recurso mais valioso do país é o gás natural, com reservas estimadas em mais de 277 triliões de pés cúbicos, que está particularmente concentrado na província de Cabo Delgado. A riqueza da indústria extractiva no país atraiu investimento estrangeiro significativo nas últimas duas décadas. Com efeito, entre 2010 e 2018, 70% do investimento directo estrangeiro tinha como destino a indústria extractiva. A adesão de Moçambique à ITIE em 2009 foi um passo importante para a transparência do sector, mas tanto as empresas multinacionais como as agências públicas continuam a demonstrar baixos níveis de transparência. Uma importante lacuna são os obstáculos legais e institucionais para tornar a informação dos beneficiários efectivos das indústrias extractivas disponível em um registo, de maneira actualizada e acessível.

Moçambique sofre fugas significativas relacionadas com a tributação da indústria extractiva, devido a fluxos financeiros ilícitos e a estratégias de elisão e evasão fiscal por parte de empresas multinacionais. Moçambique tem em vigor um mecanismo de partilha de receitas, em que 10% dos royalties relacionados com a exploração de recursos naturais são canalizados para o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde a extracção tem lugar.

A criação de um Fundo Soberano está actualmente a ser analisada pelo Parlamento, estando ainda por decidir aspectos importantes sobre a sua estrutura jurídica e regulamentação - que terão impacto no desenvolvimento do país durante um longo período. Moçambique fez progressos significativos no aumento da transparência na indústria extractiva, mas ainda existem deficiências e lacunas - principalmente relacionadas com a divulgação de contratos e fluxos de receitas - que precisam de ser resolvidas.

Principais recomendações:

Consulte as principais recomendações do relatório no Sumário Executivo.

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	v
SUMÁRIO DOS CAPÍTULOS	xii
LISTA DE GRÁFICOS	xxv
LISTA DE TABELAS	xxvi
LISTA DE ABREVIATURAS	xxvii
GLOSSÁRIO	xxix
INTRODUÇÃO	1
Breve descrição do sistema fiscal de Moçambique	2
Antecedentes e desafios	3
Reformas fiscais recentes	4
CAPÍTULO 1: DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA E	
PROGRESSIVIDADE	6
1.1 Progressividade	7
1.2 Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS)	9
1.2.1 Imposto Pessoal Autárquico (IPA)	12
1.3 Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC)	13
1.3.1 Incentivos Fiscais	14
1.3.2 Preços de transferência	15
1.3.3 Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC)	16
1.4 Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)	19
1.5 Impostos sobre a Riqueza	18
1.6 Imposto sobre Consumos Específicos (ICE)	20
1.7 Imposto sobre Comércio Externo	22
1.8 Análise de Género	24
1.9 Percepção pública do sistema tributário	24
1.10 Recomendações.....	25
CAPÍTULO 2: SUFICIÊNCIA DE RECEITAS E FLUXOS FINANCEIROS	
ILÍCITOS	26
2.1 Introdução	27
2.2 Suficiência e impacto da arrecadação fiscal na alocação orçamental	27
2.2.1, Evidências de (in)suficiência de receitas em Moçambique	28
2.3 As políticas públicas para a igualdade de género e a alocação de recursos orçamentais	30
2.4 Fluxos Financeiros Ilícitos (FFI)	31
2.5 Receitas Não Fiscais	34
2.5.1 Análise da Receita Não Fiscal em Moçambique nos últimos 5 anos	34
2.6 Contribuintes	36
2.6.1 Cadastro de contribuintes	36
2.6.2 Dispersão provincial dos contribuintes	38
2.7 Recomendações	39

CAPÍTULO 3: CONCORRÊNCIA FISCAL E INCENTIVOS CORPORATIVOS	41
3.1 Taxa legal de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRPC)	42
3.2 Incentivos Fiscais Corporativos em Moçambique	43
3.3 Acordos de Dupla Tributação e Retenções na Fonte em Moçambique	45
3.4 Eficácia dos incentivos fiscais e percepção do sistema fiscal por parte dos contribuintes	48
3.4.1 Desempenho de Moçambique no “Ease of Doing Business” do Banco Mundial	49
3.5 Recomendações	50
CAPÍTULO 4: EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	52
4.1 Organização	53
4.1.1 Os subsistemas tributários nacional e municipal	53
4.1.2 Organização da AT e Mobilização de Recursos Domésticos (DRM)	54
4.1.3 Educação fiscal	56
4.2 Recursos para administração tributária	57
4.2.1 Recursos financeiros	57
4.2.2 Recursos Humanos	58
4.2.3 Modernização Fiscal	58
4.3 Arrecadação de Receitas	59
4.4 Capacidade efectiva	62
4.4.1 Eficácia da administração tributária	62
4.4.2 Reformas administrativas	62
4.5 Convenções	63
4.5.1 Cooperação internacional em matérias fiscais	63
4.5.2 Igualdade de género	64
4.6 Supervisão	65
4.7 Género	66
4.8 Recomendações	66
CAPÍTULO 5: GASTOS DO GOVERNO	68
5.1 Introdução	69
5.2 Visão geral	70
5.3 Educação	74
5.3.1 Visão geral	74
5.3.2 Igualdade de género	77
5.4 Sector da Saúde	78
5.4.1 Igualdade de género nas despesas de saúde em Moçambique	80
5.5 Agricultura	81
5.5.1 Dimensão de género	83
5.6 Acção social	83
5.6.1 Visão geral	83

5.6.2 Cobertura e impacto	85
5.6.3 Dimensão de género	87
5.6.4 Protecção social	87
5.6.5 Regulamentos do mercado de trabalho	88
5.7 Trabalho de cuidado não remunerado	88
5.8 Recomendações	90
CAPÍTULO 6: TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS	91
6.1 Disponibilidade de informações	92
6.2 Auditoria às contas públicas	94
6.3 Índice do orçamento aberto	95
6.4 Avaliação de impacto	95
6.5 Engajamento dos cidadãos	96
6.6 Recomendações	96
CAPÍTULO 7: TRIBUTAÇÃO DA RIQUEZA DOS RECURSOS NATURAIS DE MOÇAMBIQUE 114	98
7.1 Mapeamento do sector extractivo em Moçambique	99
7.1.1 Qual é a dimensão da indústria extractiva em Moçambique?	101
7.1.2 Impacto directo das indústrias extractivas no crescimento económico	103
7.2 Mecanismos de receita nas indústrias extractivas em Moçambique.....	103
7.3 Fluxos financeiros ilícitos e os acordos de dupla tributação de Moçambique nas indústrias extractivas.....	106
7.4 Governação do Sector Extractivo em Moçambique	107
7.4.1 Quadro jurídico e regulamentar da indústria extractiva.....	107
7.4.2 A governação dos recursos naturais não permitiu o reforço de outros sectores e o país está a evoluir para uma economia extractiva	109
7.5 Um Fundo Soberano em Moçambique?	110
7.6 Atribuição de concessões, contratos de extracção e acordos de investimento no sector de extractivo	113
7.7 Incentivos fiscais nas indústrias extractivas	114
7.7.1 Benefícios fiscais no sector mineiro	114
7.7.2 Benefícios fiscais no sector dos hidrocarbonetos	114
7.7.3 Falta de divulgação dos incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo em Moçambique	115
7.8 Transparência	116
7.9 Capacidade institucional e eficácia administrativa	118
7.10 Progressividade e garantia de receita	119
7.10.1 Sector de hidrocarbonetos	119
7.10.2 Sector mineiro	123
7.11 Recomendações	125

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Evolução da Receita Total (receitas fiscais e não-fiscais), 2012–2021	7
Gráfico 1.2: Principais impostos como percentagem da receita total (receitas fiscais e não-fiscais), 2017 e 2021	8
Gráfico 1.3: Impostos directos e impostos indirectos como percentagem da receita total (receitas fiscais e não-fiscais), 2012-2021	8
Gráfico 1.4: Evolução do IRPS, 2017 - 2021	11
Gráfico 1.5: Evolução do IRPC, 2017 - 2021	13
Gráfico 1.6: Evolução do registo do ISPC, 2013 - 2020	16
Gráfico 1.7: Evolução do IVA, 2017 - 2021	18
Gráfico 1.8: Evolução do ICE, 2017 - 2021	21
Gráfico 1.9: Evolução do Imposto sobre Comércio Externo	22
Gráfico 2.1: Metas nominais versus realização bruta e taxa nominal de crescimento de receitas (em milhões de meticais - não ajustados pela inflação)	28
Gráfico 2.2: Défice fiscal antes de subsídios 2017 - 2021 (% do PIB)	29
Gráfico 2.3: Prejuízos fiscais anuais totais (% do PIB)	33
Gráfico 2.4: Receitas não fiscais em percentagem do PIB (2017 - 2021)	37
Gráfico 2.5: Número de contribuintes (1999 – 2021)	37
Gráfico 2.6: Composição de contribuintes corporativos versus individuais em 2020/2017	37
Gráfico 2.7: Taxa de Cobertura do Contribuinte com NUIITS - por província (% população total 1999 - 2021).....	42
Gráfico 3.1: Taxa estatutária do IRPC nos países membros da SADC	43
Gráfico 3.2: Comparação da cobrança do IVA, do IRPS e do IRPC (2011-2020)	43
Gráfico 3.3: Evolução do desempenho da colecta de receitas pela AT ...	48
Gráfico 4.1: Orçamento da AT (2012-2021)	57
Gráfico 4.2: Evolução do desempenho da colecta de receitas pela AT ...	60
Gráfico 4.3: Evolução do rácio receitas arrecadas/ PIB 2012–2021.....	60
Gráfico 4.4: Taxas de eficiência de IRPC em países seleccionados da SADC	61
Gráfico 5.1: Despesas em relação ao PIB nos países da SADC – AF 2021/22	70
Gráfico 5.2: Distribuição regional do orçamento – Moçambique no AF 2021/22	71
Gráfico 5.3: Evolução do Orçamento do Estado	72
Gráfico 5.4: Evolução do stock da dívida	73
Gráfico 5.5: Desagregação do orçamento por sectores	74
Gráfico 5.6: Evolução das alocações orçamentárias intra-setoriais na educação	75
Gráfico 5.7: Evolução das alocações orçamentais para o sector da saúde	79

Gráfico 5.8: Evolução das alocações orçamentárias para a agricultura .	82
Gráfico 5.9: Evolução das alocações orçamentárias para a protecção social	85
Gráfico 5.10: Cobertura nacional directa dos grupos-alvo - PSSB	86
Gráfico 7.1: Evolução da produção das indústrias extractivas (em milhões de meticais)	99
Gráfico 7.2: IDE em Moçambique entre 2002 e 2018	102
Gráfico 7.3: Contribuição dos sectores para o crescimento económico 2010-2020	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Taxas de IRPS de acordo com os rendimentos anuais colectáveis dos contribuintes	10
Tabela 2.1: Prejuízos fiscais nos países africanos	32
Tabela 2.2: Arrecadação de receitas não fiscais (2017 - 2021)	35
Tabela 3.1: Acordos de dupla tributação assinados por Moçambique ..	46
Tabela 3.2: Índice de Pagamento de Impostos - Moçambique	50
Tabela 5.1: Oferta do sector da educação em Moçambique – 2020	77
Tabela 5.2: Matrículas escolares por género – 2020	78
Tabela 7.1: Actividades da indústria extractiva em Moçambique	99
Tabela 7.2: Resumo das principais características do FSM proposto	111
Tabela 7.3 Resumo do regime específico de benefícios fiscais e tributários para as operações petrolíferas	120
Tabela 7.4: Fontes de receita das operações petrolíferas	122
Tabela 7.5: Percentagem das receitas destinadas ao Estado no Acordo de Partilha de Produção	123
Tabela 7.6: Resumo do regime específico de benefícios fiscais e tributários para as actividades mineiras	124

LISTA DE ABREVIATURAS

AF	Ano Fiscal
AT	Autoridade Tributária de Moçambique
CBF	Código de Benefícios Fiscais
CDD	Centro para Democracia e Direitos Humanos
CGE	Conta Geral do Estado
DPS	Direcção Provincial de Saúde
DRM	Mobilização Doméstica de Recursos
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FFI	Fluxos Financeiros Ilícitos
FIIL	Fundo de Investimento em Iniciativas Locais
FMI	Fundo Monetário Internacional
GLs	Governos Locais
GNL	Gás Natural Liquefeito
HNWIs	Indivíduos de Alto Património líquido
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IE	Indústria Extractiva
IF	Quadro Comum
INAMI	Instituto Nacional de Minas
INAS	Instituto Nacional de Acção Social
INP	Instituto Nacional de Petróleo
IPM	Imposto sobre a Produção Mineira
IPP	Imposto sobre a Produção de Petróleo
IRPC	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas
IRPS	Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
ISPC	Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes
ISS	Imposto sobre Superfície
ITIE	Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MDR	Mobilização Doméstica de Recursos
MEF	Ministério da Economia e Finanças
MGCAS	Ministério do Género, Criança e Acção Social
MINEDH	Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano
MISAU	Ministério da Saúde
MLI	Convenção Multilateral para implementar medidas relacionadas a tratados tributários para prevenir a BEPS
MZN	Metical Moçambicano
NUIT	Número Único de Identificação Tributária
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objectivo de Desenvolvimento Sustentável
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PDG	Plano Director do Gás
PESOE	Plano Económico e Social e Orçamento de Estado
PGEI	Política de Género e Estratégia de Implementação
PIB	Produto Interno Bruto

PME	Pequenas e Médias Empresas
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PSSB	Programa de Subsídio Social Básico
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SDSMAS	Serviços Distritais de Saúde, Mulher e Assuntos Sociais
TADAT	Tax Administration Diagnostic Assessment Tool
TJNA	Tax Justice Network Africa
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USD	Dólar norte-americano

GLOSSÁRIO

Beneficiário Efectivo: indivíduo que, em última instância, possui ou controla as acções ou direitos de voto de uma empresa e exerce controle sobre a administração da empresa.

Erosão da Base Tributável e Transferência de Lucros (BEPS): Estratégias de planeamento tributário agressivo que exploram lacunas e incompatibilidades nas regras tributárias para transferir lucros para jurisdições com impostos baixos, resultando em pouco ou nenhum imposto corporativo pago.

Impostos directos: impostos cobrados sobre o rendimento, património e propriedade, como o imposto de rendimento sobre pessoas singulares e colectivas, imposto predial e imposto sobre ganhos de capital.

Acordos de Dupla Tributação (DTAs): Acordos entre países para regular a tributação em múltiplas jurisdições, visando evitar a dupla tributação e determinar direitos tributários, residência e benefícios.

Equidade/justiça fiscal: Assegurar que indivíduos mais ricos e grandes empresas contribuam com uma proporção maior de impostos (equidade vertical) e que contribuintes em circunstâncias semelhantes paguem valores de impostos semelhantes (equidade horizontal).

Dados desagregados por sexo: Estatísticas categorizadas por sexo, reflectindo questões relacionadas a género e fornecendo informações sobre relações de género e distribuição de recursos.

Igualdade de género: A igualdade de status e oportunidades para homens e mulheres, para contribuir para o desenvolvimento sociocultural, económico e político.

Orçamento de género e equidade: Analisar as receitas e despesas públicas a partir de uma perspectiva de género e equidade para considerar as implicações e impactos orçamentários sobre mulheres e raparigas em comparação com homens e rapazes.

Orçamento sensível ao género: Planeamento, programação e orçamento do governo que promovem a igualdade de género e cumprem os direitos das mulheres identificando e financiando intervenções.

Fluxos financeiros ilícitos (IFFs): Fundos obtidos, transferidos ou utilizados ilegalmente, incluindo evasão fiscal comercial, actividades criminosas e práticas corruptas, que prejudicam os sistemas financeiros.

Impostos indirectos: Impostos cobrados sobre o consumo, como imposto sobre valor agregado (IVA), impostos sobre bens e serviços, taxas alfandegárias e impostos especiais de consumo.

Sector informal: Actividades económicas e rendimento que operam fora da regulamentação e tributação do governo..

Imposto progressivo: Um sistema tributário em que os indivíduos de rendimento mais alto pagam uma proporção maior do seu rendimento como imposto.

Gastos públicos: Gastos do governo em infra-estrutura pública, bens e equipamentos sociais.

Gastos pró-pobres: Gastos do governo destinados a atender às necessidades e melhorar o bem-estar das populações pobres e marginalizadas, com foco no alívio da pobreza e na redução da desigualdade.

Sistema tributário regressivo Sistema tributário regressivo: Um sistema tributário em que todos pagam o mesmo valor de imposto, resultando em uma carga maior para indivíduos de baixo rendimento em comparação com indivíduos de alto rendimento.

Evasão fiscal: A prática de minimizar as obrigações tributárias explorando lacunas ou adoptando uma interpretação enviesada dos regulamentos tributários.

Evasão fiscal: Acções ilegais tomadas por um contribuinte para escapar da responsabilidade fiscal, ocultando ou deturpando o seu rendimento das autoridades fiscais.

Preços de transferência: Precificação de transações entre empresas relacionadas dentro do mesmo grupo económico, muitas vezes manipuladas para alocar indevidamente receitas e despesas para reduzir o lucro tributável.

Imposto sobre a riqueza: Um imposto baseado no valor de mercado dos activos pertencentes a pessoas físicas, como dinheiro, propriedades, acções e ativos financeiros.

Trabalho de cuidado não remunerado: Actividades não remuneradas envolvidas no cuidado de famílias, indivíduos e comunidades, incluindo tarefas como cozinhar, limpar e cuidar.

Taxa de câmbio: s taxas de câmbio entre o Metical Moçambicano (MZN) e o Dólar Americano (USD) utilizadas neste estudo são apresentadas na tabela abaixo. A conversão de MZN para USD é feita utilizando a taxa de câmbio média desse exercício, excepto quando se refere ao momento presente em que é aplicada a taxa de 63,83 MZN/USD.

FY	2017	2018	2019	2020	2021
Média	63,6	60,3	62,6	69,5	65,5

INTRODUÇÃO

Esta secção faz uma breve descrição do actual sistema tributário moçambicano. Também traz uma breve evolução histórica do sistema tributário, incluindo as recentes reformas no contexto do Pacote de Aceleração Económica (PAE).

Breve descrição do sistema fiscal de Moçambique

As bases para a implementação e os princípios e normas gerais do sistema legal e tributário moçambicano são estabelecidos na Lei de Bases do Sistema Tributário (Lei nº 15/2002, de 26 de Junho de 2002) e na Lei Geral Tributária (Lei nº 2/2006, de 22 de Março de 2006). Essas leis estabelecem a visão do Estado moçambicano para o sistema tributário que, no entanto, ainda está por ser concretizada: há uma grande lacuna entre o que está escrito e o que é efectivamente implementado¹. Não apenas o sistema é incapaz de gerar receitas suficientes para satisfazer as necessidades do Estado, mas também não atende aos critérios de justiça social.

O sistema tributário moçambicano está estruturado em dois subsistemas que integram impostos nacionais e municipais. A AT é responsável por administrar todos os impostos nacionais e tem, igualmente, jurisdição sobre as alfândegas, enquanto os Governos locais são responsáveis por colectar impostos (municipais) prescritos na Lei do Sistema Tributário Autárquico.

Os impostos nacionais são classificados da seguinte forma:

- **Impostos sobre o Rendimento:** Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS) e Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC).
- **Imposto sobre Propriedade:** Imposto sobre Sucessões e Doações e Sisa.
- **Imposto sobre Actividades Mineiras e de Hidrocarbonetos:** Imposto sobre a Produção Mineira (IPM), Imposto sobre a Superfície (ISS) e Imposto sobre a Produção de Petróleo (IPP).
- **Imposto sobre Bens e Serviços:** Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), Imposto sobre Consumos Específicos (ICE) e Imposto sobre Comércio Externo.
- **Outros Impostos nacionais:** Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC), Imposto Especial sobre o Jogo, Imposto sobre Veículos, Imposto do Selo e Imposto de Reconstrução Nacional.

Embora os princípios básicos do sistema tributário remetam à ideia de que o regime se destina a ser progressivo e equitativo, na prática, apenas alguns impostos nacionais (como o IRPS) seguem o princípio da progressividade, enquanto todos os outros impostos são regressivos ou de alíquota única com apenas alguns regimes especiais para alguns sectores e pequenos contribuintes.

Ainda a nível nacional, os cidadãos moçambicanos no sector formal estão sujeitos a contribuição obrigatória para a segurança social. Além disso, as pessoas que trabalham na economia informal são incentivadas a fazer essas contribuições. As contribuições são colectadas pelo Instituto Nacional do Segurança Social (INSS), que é responsável por prover protecção social aos indivíduos elegíveis, incluindo

¹ O sistema fiscal moçambicano assenta em critérios de justiça social. “O regime jurídico-fiscal obedece aos princípios da generalidade, igualdade, legalidade, justiça material, eficiência e simplicidade do sistema tributário”. O sistema visa atender às necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas e promover a justiça social, a igualdade de oportunidades e a necessária redistribuição de riqueza e rendimento. Lei 1/2008 de 16 de Janeiro e Decreto 63/2008 de 30 de Dezembro.

pensões de reforma, invalidez, sobrevivência, maternidade e subsídios de doença².

A nível local, os municípios têm competência para impor os seguintes impostos e taxas: Imposto Pessoal Autárquico; Imposto Predial Autárquico; Imposto Autárquico da SISA; Imposto Autárquico sobre Veículos; Contribuição de Melhorias; Taxas por licenças concedidas e por Actividade Económica; Tarifas e Taxas pela Prestação de Serviços. Deste conjunto de fontes de receita, os municípios arrecadam principalmente receitas provenientes da prestação de serviços (impostos e taxas) devido à baixa capacidade administrativa, falta de mecanismos de fiscalização e baixa moral tributária a nível local.

Antecedentes e desafios

A modernização do sistema tributário moçambicano teve início em 1998/99, com a reforma dos impostos indirectos, introdução do IVA em substituição do anterior imposto de circulação criado em 1978. O imposto de circulação era um “imposto em cascata” com diferentes taxas em diferentes fases de comercialização (5% no produtor, importador ou grossista e 10% no retalhista). Ao mesmo tempo, foi também aprovado o Imposto sobre Consumos Específicos para desencorajar a venda de determinados artigos considerados nocivos para a saúde, para o ambiente ou considerados bens de luxo, ou desnecessários.

O processo de modernização foi consolidado com a reforma dos impostos directos, quando o novo sistema de imposto sobre o rendimento foi introduzido em 2002, com códigos fiscais separados para pessoas colectivas e individuais. Substituindo a multiplicidade de taxas que existiam sob o Imposto Industrial, o imposto uniforme do IRPC desempenhou um papel importante na simplificação do sistema tributário para as empresas e na orientação do investimento com base em oportunidades de negócios em vez de diferenças fiscais³, mas não reflectiu o princípio geral da progressividade. Essa falha persistiu até sete anos depois, quando foi introduzido um regime simplificado para pequenos contribuintes em 2009.

Em relação ao IRPS, as reformas significaram o abandono do primeiro regime em que cada pessoa era tributada separadamente sobre o rendimento proveniente de fontes classificadas em regimes separados. Sob o novo código, todos os rendimentos (independentemente da fonte) são englobados e, em seguida, é determinado o imposto a pagar aplicando taxas progressivas. A Lei nº 15/2002, de 26 de Junho, também foi inovadora ao introduzir o conceito de retenção na fonte, contribuindo para a redução da evasão fiscal⁴.

2 Lei n.º 04/2007, de 7 de Fevereiro – Lei da Protecção Social.

3 Castro, P., Junquera-Varela, R., Schenone, O. Teixeira, A. (2009). Evaluation of reforms in tax policy and administration in Mozambique and related TA - 1994 – 2007. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/090109b.pdf>

4 Da Barca. Aurélio (2005). Reforma Tributária em Moçambique (1975 – 2004): dos objectivos

Em 2006, a AT foi criada, combinando organizações anteriormente separadas para impostos e direitos aduaneiros. O objectivo dessa reforma era criar uma nova base organizacional para modernizar a administração tributária e profissionalizar o serviço tributário para fortalecer a fiscalização, melhorar os serviços, combater a evasão e expandir a base tributária⁵. No mesmo ano, foi introduzida a Lei Geral Tributária para revisar todo o regime de receitas, incluindo os deveres e responsabilidades das autoridades fiscais e as obrigações e direitos dos contribuintes⁶.

A política sobre os direitos aduaneiros também foi reformada, com mudanças nas taxas e isenções, contribuindo positivamente para a liberalização económica e a alocação eficiente de recursos económicos⁷. Embora estas reformas tenham contribuído para alinhar o sistema tributário moçambicano com as melhores práticas internacionais para países de baixo rendimento, alguns desafios permanecem:

- o O generoso sistema de incentivos fiscais estabelecido em favor de certos tipos de investimento, particularmente mega-projectos intensivos em capital⁸;
- o Fracas bases legais e/ou institucionais para a tributação adequada de indivíduos de alto rendimento e operações de preços de transferência;
- o Falta de transparência das empresas na divulgação de suas demonstrações financeiras e envolvimento de funcionários públicos em esquemas de corrupção⁹.

Reformas fiscais recentes

Nos últimos anos, a economia moçambicana sofreu uma série de choques endógenos e exógenos que aumentaram as fragilidades económicas estruturais do país, afectando os negócios, o emprego e, conseqüentemente, o rendimento e o padrão de vida das famílias¹⁰. O escândalo financeiro de 2016 (dívidas ocultas),

enunciados aos resultados obtidos. Maputo: Universidade Eduardo Mondlane.

5 USAID (2009). Revisão do PARPA II—O Sistema Fiscal em Moçambique . Volume I. <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d119378.pdf>.

6 Le. T (2016). Measuring Efficiency and Productivity of Taxation: A Review of Tax System in Mozambique. Macrothink Institute, 3 (2), 2333-3324. <https://www.macrothink.org/journal/index.php/csbm/article/view/9710>

7 Castro, P., Junquera-Varela, R., Schenone, O. Teixeira, A. (2009). Evaluation of reforms in tax policy and administration in Mozambique and related TA - 1994 – 2007. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/090109b.pdf>

8 Le. T (2016). Measuring Efficiency and Productivity of Taxation: A Review of Tax System in Mozambique. Macrothink Institute, 3 (2), 2333-3324. <https://www.macrothink.org/journal/index.php/csbm/article/view/9710>

9 Manjate . J (2018). Ineficiência de operacionalização do sistema fiscal moçambicano.Porto: ISCAP. https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/13172/1/Joaquim_Manjate_MCF_2018.pdf

10 Hamela . H (2021) Acelerando as Acções de Recuperação Económica do Sector Privado de Moçambique. Maputo: Confederação das Associações Económicas. <https://drive.google.com/file/>

seguido pelos ataques armados dos extremistas violentos em Cabo Delgado, os ciclones IDAI e Kenneth e a pandemia aCOVID-19 que causou uma perda de 3,6% no crescimento do PIB em 2020 e, mais recentemente, o conflito geopolítico entre a Rússia e a Ucrânia¹¹, destacam-se como choques com impactos generalizados e potencialmente duradouros que implicaram grandes perdas para os vários sectores da economia.

Em resposta, o Governo anunciou um pacote de medidas de aceleração económica, nomeadamente (PAE). Mais especificamente, 20 reformas fiscais e macroeconómicas¹² que visam promover a aceleração da economia do país com perspectivas de resultados de curto e médio prazo. No âmbito fiscal, o governo propôs:

- Reduzir a taxa de IVA de 17% para 16%, visando a redução gradual da carga fiscal para dinamizar a economia e melhorar o poder de compra das famílias. Esta reforma introduziu ainda um novo regime especial com taxa de IVA de 5% para escolas e hospitais privados - que até então eram isentas de IVA - que se traduziu no aumento do custo destes serviços e penalizou os orçamentos das famílias, tornando-os menos acessíveis às famílias com baixos rendimentos - ver capítulo 1 para discussão.
- Isenção do IVA na importação de factores de produção para a agricultura e eletrificação, visando diminuir o custo dos insumos agrícolas para aumentar a produção e a competitividade da agricultura, além de promover mais investimentos em energia renovável para acelerar o acesso, especialmente em áreas rurais - ver capítulo 1 para discussão.
- Reduzir a taxa de IRPC de 32% para 10% na agricultura, aquacultura e transporte urbano para melhorar a competitividade desses sectores, tornando-os mais atractivos para o investimento privado e aumentando a oferta de transporte público tão necessária, além de reduzir o custo do transporte público para a população - ver capítulo 1 para discussão.
- Estabelecer incentivos fiscais para novos investimentos em sectores-chave realizados nos próximos 3 anos. Esses incentivos fiscais abrangem novas iniciativas privadas nos sectores de agricultura, agro-processamento, indústria transformadora, turismo e transporte urbano, que alarguem a capacidade de produção instalada - ver capítulo 3 para discussão.

Consideradas pelo executivo como "audazes e profundas", as reformas receberam diversas interpretações e opiniões divididas sobre seu potencial para efectivamente melhorar o ambiente de negócios, impulsionar o investimento privado e a actividade económica no país, o que será discutido nos próximos capítulos.

[d/1kERFbaneZUn3wQCaQn_kD2ENYCad7Smo/view](https://www.wider.unu.edu/publication/macro-economic-impact-covid-19-mozambique-0)

11 Betho, R., Chelengo, M., Jones, S., Keller, M., Mussagy, I., Seventer, D. & Tarp, F. (2022). O Impacto Macroeconómico da COVID-19 em Moçambique. *Journal of International Development*. 823 - 860. <https://www.wider.unu.edu/publication/macro-economic-impact-covid-19-mozambique-0>

12 MEF (2022). Pacote de medidas de Aceleração Económica. <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/estrategias/pacote-de-medidas-de-aceleracao-economica/1644-pacote-de-medidas-de-aceleracao-economica-en/arquivo>

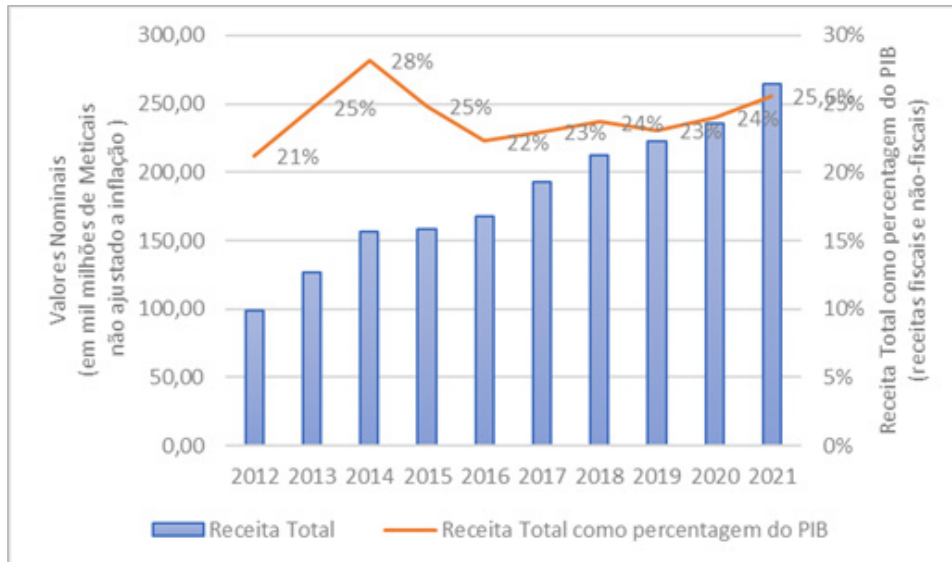
CAPÍTULO 1: DISTRIBUIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA E PROGRESSIVIDADE

Esta secção avalia o sistema tributário em termos de sua progressividade e mecanismo de redistribuição de rendimento no país. O Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC), Impostos sobre Valor Acrescentado (IVA), Impostos sobre Consumos Específicos (ICE) e Imposto sobre Comércio Externo são os principais tópicos em análise, uma vez que representam as principais fontes de receitas de Moçambique.

1.1. Progressividade

Com as reformas substanciais referidas no capítulo introdutório, a arrecadação total de receitas aumentou na última década, apesar da instabilidade política e social devido à tensão político-militar em Cabo Delgado, a ocorrência de calamidades naturais e as restrições orçamentais decorrentes da suspensão do apoio ao Orçamento do Estado por parte dos parceiros de cooperação, com impactos significativos na economia moçambicana¹.

Gráfico 1.1: Evolução da Receita Total (receitas fiscais e não-fiscais), 2012 - 2021

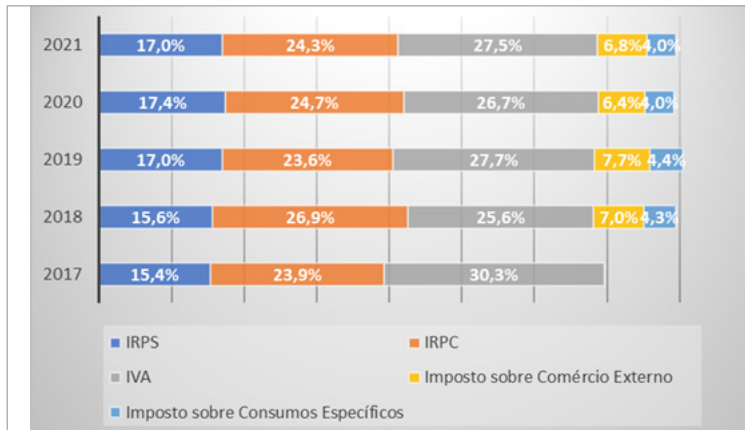


Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

As receitas totais arrecadadas aumentaram de 21% do PIB em 2012 para 26% em 2021 (incluindo receitas fiscais e não fiscais). Mesmo durante a pandemia COVID-19, as receitas aumentaram em cerca de 3 pontos percentuais entre 2019 e 2021. No entanto, a arrecadação de receitas continuou abaixo das despesas públicas, indicando que o país não deixará de depender de ajuda externa em um futuro próximo. Os cidadãos e o governo de Moçambique esperam reduzir essa lacuna com as receitas provenientes do sector extractivo, que tem assistido uma expansão significativa do interesse e investimento de empresas multinacionais de países como EUA, França, China e Índia em seus recursos naturais, particularmente minerais e hidrocarbonetos.

¹ Ministério da Economia e Finanças (2021) . Relatório do Balanço da Implementação do Plano Estratégico das Finanças Públicas 2016 – 2019. <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/avaliacao-do-desempenho-da-gestao-de-financas-publicas/1215-relatorio-da-implementacao-pefp-2016-2019/arquivo>.

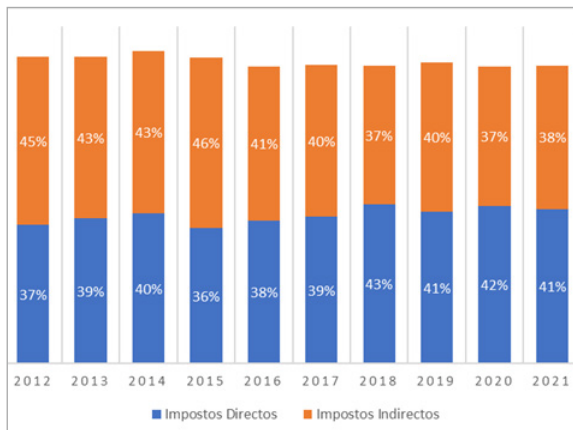
Gráfico 1.2: Principais impostos como percentagem da receita total (receitas fiscais e não-fiscais), 2017 e 2021



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

A actual configuração do regime tributário dos principais impostos - IRPC, IRPS, IVA, IVA, ICE e imposto sobre Comércio Externo- representaram colectivamente cerca de 80% do total de receitas em 2021. Considerando estas principais fontes de receita, Moçambique arrecada mais impostos directos (IRPS e IRPC) do que impostos indirectos (IVA, ICE e Imposto sobre o Comércio Externo), com cerca de 41,2% e 38,3% respectivamente, para o ano de 2021. Conforme ilustra o Gráfico 1.3, a composição da receita pública em Moçambique mudou ao longo dos últimos dez anos, tornando-se relativamente mais dependente de impostos directos.

Gráfico 1.3: Impostos directos e impostos indirectos como percentagem da receita total (receitas fiscais e não-fiscais), 2012-2021



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

Esta mudança é essencialmente explicada pela ligeira redução da participação do IVA e pelo aumento da participação dos impostos directos (IRPS e IRPC) nas receitas totais - uma tendência que indica um desenvolvimento positivo em direcção a um sistema tributário menos regressivo. No entanto, é importante notar que o IVA ainda é a maior fonte de receita em termos desagregados, representando 27,5% do total de receitas em 2021, seguido pelo IRPC que representa 24,3% do total de receitas. Portanto, Moçambique ainda é altamente dependente de impostos indirectos que afectam as pessoas pobres de forma desproporcional, já que o IVA é baseado no valor dos bens e serviços e não na capacidade das pessoas de pagar. Isso contribui para a desigualdade e pode ter impactos negativos e desproporcionais sobre os membros mais pobres e vulneráveis da sociedade.

Um outro aspecto importante notar é que Moçambique colecta mais IRPC do que em IRPS, conforme ilustra o gráfico 1.2. A tributação corporativa é um aspecto difícil na jurisdição de um país, e as regras variam muito de país para país. É, portanto, positivo que Moçambique colecte mais IRPC do que IRPS, uma vez que o IRPS é um imposto mais fácil de colectar. Isso também é importante, já que apenas cerca de 3% da população está empregada formalmente².

1.2 Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS)

O IRPS é um imposto nacional que incide sobre o rendimento anual global de pessoas singulares³ (seja em dinheiro ou em espécie). Para as pessoas residentes no território moçambicano, o IRPS incide sobre todos os seus rendimentos, incluindo os obtidos fora do território. No caso de não-residentes, o imposto incide apenas sobre os rendimentos obtidos no território moçambicano.

Conforme ilustra a tabela abaixo e estabelecido nos artigos 54 e 60 do Código do IRPS, aprovado pela Lei n.º 33/2007, de 31 de Dezembro, para o pagamento do IRPS são considerados apenas os níveis de rendimento e dimensão do agregado familiar (número de dependentes a cargo do sujeito passivo), sem distinção de sector de actividade, sexo, estado civil ou grupos vulneráveis.

Além disso, os políticos e os funcionários seniores das instituições do Estado têm o privilégio de receber vários subsídios, incluindo subsídio de representação, subsídio de gestão, subsídio de risco, subsídio de disponibilidade, subsídio de exclusividade,

² D+C (2021) Why small-business owners find formalisation unattractive: D+C - development + cooperation, Dandc. Available at: <https://www.dandc.eu/en/article/mozambique-every-person-working-formal-sector-there-are-ten-informal-sector> (Accessed: 15 June 2023).

³ O Código do IRPS (aprovado pela Lei n.º 33/2007) isenta de imposto os seguintes rendimentos do trabalho dependente: (1) as pensões devidas a título de reforma, velhice, invalidez ou sobrevivência; (2) benefícios pagos por seguradoras, fundos de pensão, ou quaisquer outras entidades, devidas no âmbito de regimes complementares de segurança social; (3) benefícios relacionados exclusivamente a acções de capacitação profissional dos trabalhadores; (4) indemnizações por despedimento e subsídio por morte.

subsídio de habitação, entre outros⁴. Estes subsídios podem exceder seus salários regulares e não estão sujeitos ao IRPS. Como esses agentes do Estado são os que têm os maiores rendimentos no serviço público⁵, não é surpreendente que as taxas de desigualdade tenham aumentado ao longo dos anos⁶.

O Código IRPS estabeleceu em 2013 o mínimo de rendimento não tributável, que é de 225.000,00 Mt (3.526,59 USD) por ano, equivalente a 18.750,00 Mt (293,70 USD) por mês, o que está abaixo do custo de vida actual em Moçambique. Por exemplo, em 2019, a Organização dos Trabalhadores de Moçambique reportou que o custo da cesta básica era estimado em cerca de 19.000,00 Mt (303,21 USD)⁷. Da mesma forma, as tabelas fiscais não foram atualizadas desde 2013 para estar em linha com os níveis de inflação, mesmo considerando o facto de que os aumentos salariais não têm acompanhado os níveis de inflação.

Para rendimentos pessoais superiores a 225.000Mt (3.524,90 USD) por ano aplicam-se as seguintes taxas de IRPS (ver tabela 1.1).

Tabela 1.1: Taxas de IRPS de acordo com os rendimentos anuais colectáveis dos contribuintes

Rendimento cobrável anual (MZN)	Taxa
Até 42,000	10%
42,001–168,000	15%
168,001–504,000	20%
504,001–1,512,000	25%
Além 1,512,000	32%

Fonte: KPMG, 2020, *Legislação fiscal, 8ª edição, Maputo: Plural Editores*

O IRPS tem taxas marginais de imposto progressivas, o que contribui para a equidade fiscal. No entanto, na prática, a equidade do IRPS é comprometida pela

4 Lei n. 5/2022, de 14 de Fevereiro. Definir as regras e os critérios para a atribuição de remuneração dos serviços públicos, dos titulares ou membros de órgão público e dos titulares e membros dos órgãos da Administração da Justiça e aprovação da Tabela Salarial Única (TSU). <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/legislacao-dngrh/tabela-salarial-unica-tsu/1622-lei-n-5-2022-de-14-de-fevereiro-tsu/arquivo>

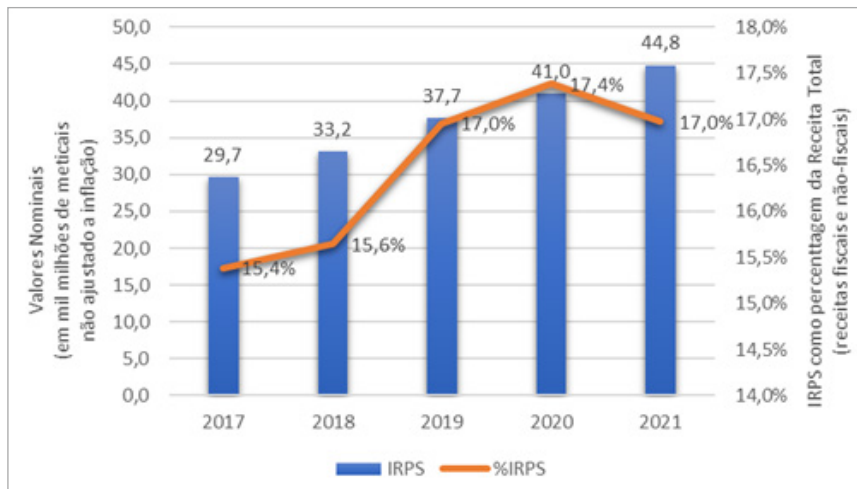
5 CIP (2023). Quem realmente se beneficiou com a Tabela Salarial Única? Quem-realmente-se-beneficiou-com-a-Tabela-Salarial-Única-1-2.pdf (cipmoz.org) .

6 Maquenzi, J. (2021). Pobreza e Desigualdades em Moçambique: Estudo de caso em 6 distritos. Maputo: Observatório do Meio Rural. <https://omrmz.org/wp-content/uploads/OR-113-Pobreza-e-Desigualdades-em-Mo%C3%A7ambique.pdf>

7 Alfredo, E. (06 de Maio de 2019) Custo de vida acima do salário mínimo. Jornal O País. <https://opais.co.mz/custo-de-vida-acima-do-salario-minimo/>

forma como o imposto é cobrado⁸. Este imposto é retido na fonte mensalmente como um pagamento antecipado e se aplica a rendimentos do trabalho dependente (1ª categoria) e outras categorias (2ª - rendimentos empresariais e profissionais; 3ª - rendimentos de capital e mais-valias; 4ª - rendimentos de prediais e 5ª - outros rendimentos) para entidades que têm ou deveriam ter contabilidade organizada. Mas, não havendo retenção na fonte, os contribuintes podem, na prática, pagar menos imposto, mesmo que tenham rendimentos mais elevados, porque eles procedem ao pagamento directamente à Autoridade Tributária apresentando a declaração anual de rendimentos feita por eles próprios.

Gráfico 1.4: Evolução do IRPS (2017 – 2021)



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

Em termos de desempenho, nos últimos cinco anos, o IRPS como percentagem da receita total aumentou em cerca de 1,6 pontos percentuais, de 15,4% em 2017 para 17% em 2021.

No geral, o IRPS é o único imposto nacional sobre rendimentos que aplica taxas progressivas a diferentes níveis de rendimento. No entanto, o IRPS falha em garantir justiça fiscal quando não tributa os vários subsídios pagos aos políticos e funcionários seniores das instituições do Estado, que são os que têm os rendimentos mais elevados no serviço público; quando o rendimento mínimo não tributável e as tabelas de impostos não são atualizadas de acordo com os níveis de inflação, o que significa que a capacidade real dos contribuintes para pagar impostos não está a ser considerada; e, por último, quando abre a possibilidade de fuga ao fisco aos contribuintes que auferem rendimentos não retidos na fonte.

8 Castro, P., Junquera-Varela, R., Schenone, O. Teixeira, A. (2009). Evaluation of reforms in tax policy and administration in Mozambique and related TA - 1994 – 2007. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/090109b.pdf>

1.2.1. Imposto Pessoal Autárquico (IPA)

Apesar da popularidade da ideia de se implementar um “IRPS” a nível local, este não tem sido implementado com sucesso na prática. Problemas relacionados ao pagamento e mecanismos de coação persistem, e não tem havido nenhuma discussão nacional séria sobre como aumentar a moral fiscal e fortalecer os mecanismos de cumprimento a nível local.

O IPA⁹ é regulado pela Lei nº 1/2008, de 16 de Janeiro (Lei do Sistema Tributário Autárquico) e incide sobre todos os indivíduos nacionais e estrangeiros residentes no respectivo município, quando tenham entre os 18 e 60 anos e para elas se verifiquem as circunstâncias de ocupação e aptidão para o trabalho. No entanto, na prática, apenas funcionários de instituições públicas e cidadãos que utilizam serviços municipais pagam este imposto, pois o IPA é retido na fonte no pagamento de salários em instituições públicas e como condição para a provisão de serviços do conselho municipal - como documentos oficiais. Além disso, alguns municípios contam com líderes comunitários para arrecadar o imposto nos bairros e comunidades, mas muitas vezes não alcançam todos os cidadãos¹⁰.

O IPA é indiscutivelmente regressivo. Uma vez que incide sobre o salário mínimo mais alto do ano, o esforço de pagar o imposto para cidadãos com salários mais baixos é extremamente elevado em comparação aos "mais ricos" em termos de salário mínimo, uma vez que a base de cálculo do imposto leva em conta o rendimento do segundo grupo. É ainda mais desproporcional quando comparado àqueles que auferem rendimentos acima dos salários mínimos estabelecidos. O IPA, portanto, é um imposto que não leva em consideração a capacidade de pagamento dos contribuintes, incidindo desproporcionalmente sobre os mais pobres e agravando a situação de desigualdade no país.

9 O Imposto Pessoal Autárquico é um imposto de alíquota única que é determinado pela aplicação das taxas abaixo, de acordo com a classificação das autarquias locais, sobre o salário mínimo nacional mais elevado em vigor em 30 de Junho do ano anterior.

4% para nível A;

3% para nível B;

2% para nível C;

1% para nível D.

Os níveis A, B, C, D são determinados pelas autoridades centrais de acordo com o grau de importância e/ou desenvolvimento do município.

Schiller, A., Forquilha, S., Bunk, S., Klawonn, D., Krull, J., Sennewald, A., Steinhilber, C. e Boeselager, J. (2018). Aptos para alcançar os seus objetivos ? Obstáculos de Ordem Administrativa à Mobilização de Receita Local nos Municípios Moçambicanos. Desafios para Moçambique (2018). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/artigo1_sf.pdf

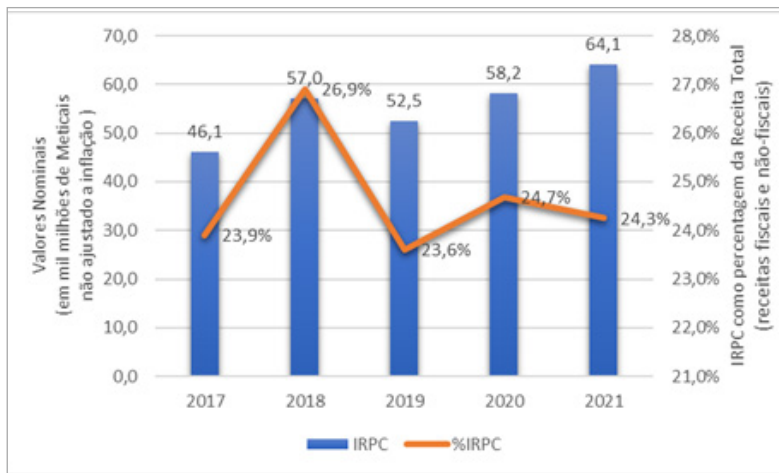
10 Schiller, A., Forquilha, S., Bunk, S., Klawonn, D., Krull, J., Sennewald, A., Steinhilber, C. e Boeselager, J. (2018). Aptos para alcançar os seus objetivos ? Obstáculos de Ordem Administrativa à Mobilização de Receita Local nos Municípios Moçambicanos. Desafios para Moçambique (2018). Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos. https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/05/artigo1_sf.pdf

1.3 Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC)

Fixada em Dezembro de 2007, a taxa do IRPC¹¹ é de 32%. Entretanto, existem outras múltiplas taxas aplicáveis. Os encargos que não estão devidamente documentados ou as despesas consideradas confidenciais são tributadas a 35%. Além disso, o imposto é retido na fonte à taxa de 20% sobre uma variedade de rendimentos, como os provenientes de prestação de serviços no território moçambicano e royalties pelo uso de propriedade intelectual. Tratando-se de rendimentos de entidades que não tenham sede nem direcção efectiva no território nacional e não possuam estabelecimento estável são aplicáveis taxas de 20% ou 10%, dependendo do tipo de rendimento.

Adicionalmente, como parte do Pacote de Aceleração Económica anunciado em 2022, a taxa de IRPC na agricultura, aquacultura e transporte urbano foi reduzida de 32% para 10%. A intenção é tornar estes sectores mais atrativos para o investimento privado, aumentar a oferta e reduzir o custo do transporte público. Se estes impactos pretendidos irão materializar-se ainda está por ser visto.

Gráfico 1.5: Evolução do IRPC (2017 – 2021)



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

11 O IRPC é um imposto directo que incide sobre os rendimentos auferidos ainda que decorrentes de actos ilícitos. Para as empresas privadas e quaisquer outras sociedades de direito público ou privado com sede ou direcção efectiva em território nacional, o IRPC incide sobre o total dos rendimentos, incluindo os obtidos fora do território nacional (observadas as Convenções internacionais de Dupla Tributação aplicáveis). Para as entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede ou direcção efectiva em território nacional, apenas estão sujeitos a IRPC os rendimentos auferidos no território nacional.

1.3.1. Incentivos Fiscais

O sistema fiscal Moçambicano oferece vários incentivos fiscais para as empresas, incluindo isenções¹², que estão descritas no Código IRPC e no Código de Benefícios Fiscais.

Especificamente, o Código de Benefícios Fiscais prevê benefícios para dez categorias de investimentos:

- Projectos de criação infra-estruturas básicas;
- Comércio e Indústria nas zonas rurais;
- Indústria Transformadora e de Montagem;
- Agricultura e Pescas;
- Hotelaria e Turismo;
- Parques de Ciências e Tecnologia;
- Projectos de grande dimensão;
- Zonas de rápido desenvolvimento;
- Zonas Francas Industriais; e
- Zonas económicas especiais.

Em termos do IRPC, esses benefícios incluem créditos fiscais, isenção de pagamento desse imposto por alguns anos (geralmente de 5 a 10 anos), reduções de impostos por períodos definidos em 80%, 50% e 25%, e provisões adicionais, como amortizações e descontos para formação profissional em função do tipo de investimento¹³.

Em geral, estes incentivos visam proporcionar vantagens fiscais para os investidores e atrair capital. Mas é questionável se os incentivos têm o efeito pretendido e, se o têm, se ainda vale apenas todos os efeitos negativos em termos de perda de receitas fiscais necessárias para a provisão de serviços públicos e aumento de desigualdades de rendimento e riqueza. Estes incentivos distorcem o campo económico a favor de empresas novas, grandes e estrangeiras¹⁴. Portanto, os incentivos fiscais em Moçambique muitas vezes beneficiam de forma muito regressiva as grandes empresas e os seus proprietários ricos.

12 De acordo com o código IRPC, as isenções de rendimentos tributáveis são permitidas por tipo de organização/instituição e tipo de atividade exercida. O Estado, as autarquias, instituições de segurança e previdência social e associações de utilidade pública estão isentos do IRPC, enquanto as cooperativas agrárias, de artesanato e culturais estão sujeitas a uma redução da taxa geral do IRPC em 50%. Os rendimentos das actividades culturais, recreativas e desportivas estão isentas deste imposto sempre que tais rendimentos e o património social se destinem a fins da sua criação e em nenhum caso se distribuem directa ou indirectamente entre os sócios.

13 KPMG (2020). Legislação fiscal, 8ª edição, Maputo: Plural Editores

14 USAID (2009). Revisão do PARPA II—O Sistema Fiscal em Moçambique. Periódico. [On-line]. <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d119378.pdf>

1.3.2. Preços de transferência

Moçambique não implementa as directrizes OECD para transferência de preços. O país não tem requisitos formais de documentação de preços de transferência para submissão do arquivo mestre, arquivo local, relatório país a país, nem a notificação do relatório país a país para grupos multinacionais qualificados¹⁵. No entanto, existem regras que regulam os acordos de preços de transferência, uma vez que se tornam cada vez mais críticos à medida que o país adota mais investimento directo estrangeiro e megaprojetos no sector extractivo¹⁶.

O regime de preços de transferência foi aprovado pelo Decreto N.º 70/2017, de 6 de Dezembro, que regula os preços de transferência praticados em operações comerciais e financeiras, envolvendo entidades relacionadas. Aplica-se aos contribuintes do IRPC e do IRPS, residentes ou domiciliados no território nacional, em operações realizadas com partes relacionadas residentes ou não residentes, seguindo o princípio de "plena concorrência", onde são praticados termos e condições substancialmente idênticos aos que normalmente seriam acordados, aceites e praticados entre entidades independentes, em operações comparáveis. A fiscalização de preços de transferência em Moçambique concentra-se mais no financiamento estrangeiro de empresas residentes. No que diz respeito à dedutibilidade de juros, os contribuintes têm direito a uma dedução fiscal em relação aos juros incorridos em dívidas com partes relacionadas¹⁷. No entanto, são excepções à regra:

- O valor dos juros dos empréstimos aos accionistas que excedam a Prime Rate fornecida pelo banco central;
- A taxa de juros cobrada em transações com partes relacionadas fora dos parâmetros de mercado;
- As regras de Thin Capitalization adoptadas por Moçambique seguem a abordagem de portos seguros, que restringe o valor da dívida para a qual os juros são dedutíveis de impostos, definindo uma relação dívida/capital próprio de 2:1. No entanto, para que os juros considerados excessivos sejam excluídos para efeitos fiscais, devem estar presentes os seguintes requisitos:
 - O credor dos juros deve ser uma entidade não residente fiscal em Moçambique;
 - Deve existir uma relação especial entre o devedor e o credor, conforme definido pelo Código do IRPC; e
 - O devedor dos juros é capaz de apresentar provas de que teria obtido o mesmo nível de endividamento em termos e condições semelhantes se obtivesse o empréstimo de um terceiro independente.

15 TPA Global (2021). Transfer Pricing Country Summary Mozambique. <https://www.tpa-global.com/wp-content/uploads/2022/05/Mozambique-Transfer-Pricing-Country-Summary-2021.pdf>

16 Le. T (2016). Measuring Efficiency and Productivity of Taxation: A Review of Tax System in Mozambique. Macrothink Institute, 3 (2), 2333-3324. <https://www.macrothink.org/journal/index.php/csbm/article/view/9710>

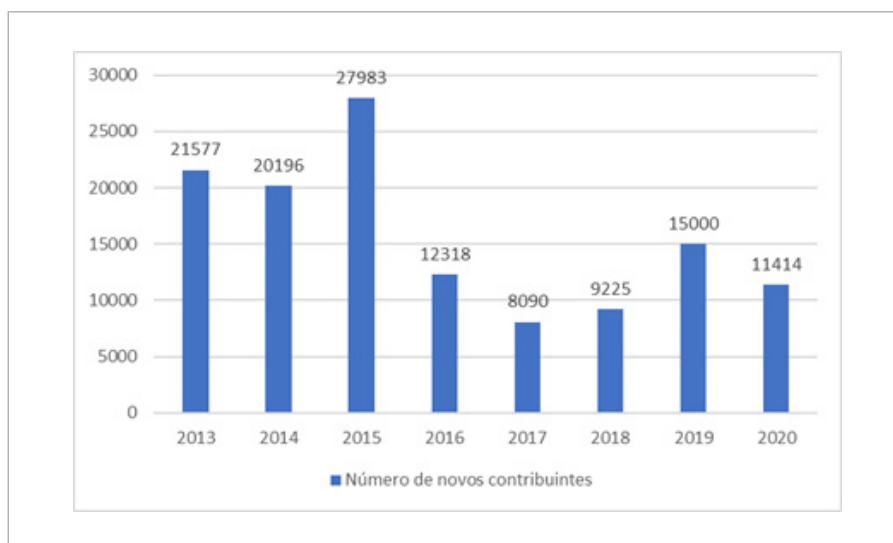
17 PWC (2022). Corporate group taxation. <https://taxsummaries.pwc.com/mozambique/corporate/deductions>.

1.3.3. Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes (ISPC)

A tributação das Micro, Pequenas e Médias Empresas é tratada em um regime diferente, denominado ISPC¹⁸. Neste regime as empresas com um volume de negócios até 36 vezes o salário mínimo mais elevado (actualmente 208.800MT) estão isentas de imposto. As empresas com um volume de negócios superior a este montante mas inferior a 2,5 milhões de MT (39.150,78 USD) podem optar por pagar 75.000,00 MT (1.175,78 USD) em imposto, ou uma taxa de 3% do volume de negócios.

A Assembleia da República aprovou o ISPC no dia 26 de Dezembro de 2008 e a lei entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2009. O Ministério da Economia e Finanças esperava que, ao atrair um grande número de novos contribuintes para o regime formal, o imposto simplificado iria capturar um fluxo crescente de receitas ao longo do tempo. Como ilustra o Gráfico 1.6, o número de empresas registadas aumentou, mas não há dados publicamente disponíveis para avaliar o impacto nas receitas, ou seja, se isso resultou em um aumento das receitas fiscais.

Gráfico 1.6: Evolução do registo do ISPC (2013 – 2020)



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

¹⁸ O Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes é um imposto directo que incide sobre as pessoas singulares ou coletivas que exerçam no território nacional actividades agrícolas, industriais ou comerciais de pequena escala, incluindo a prestação de serviços. Para os rendimentos abrangidos por este imposto, os contribuintes têm isenção de IVA, IRPC e IRPS.

1.4. Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA)

Desde Janeiro de 2023, a taxa de IVA é de 16% para todas as importações e transmissões de bens e as prestações de serviços a título oneroso no território nacional¹⁹.

A decisão de reduzir o IVA de 17% para 16% faz parte do Pacote de Aceleração Económica anunciado em 2022 pelo Presidente da República. Esta reforma também introduziu um novo regime especial com uma taxa de IVA reduzida de 5% para escolas e hospitais privados - que até então eram isentas de IVA, o que resultou num aumento do custo destes serviços e penalizou os orçamentos das famílias, tornando-os menos acessíveis para as famílias de baixo rendimento. Igualmente, foi introduzida a isenção do IVA na importação de factores de produção para a agricultura e electrificação, visando reduzir o custo dos insumos agrícolas para aumentar a produção e a competitividade da agricultura e promover mais investimentos em energia renovável para acelerar o seu acesso, especialmente em áreas rurais. Contudo, a concretização dos impactos pretendidos só podem ser analisados a médio e longo prazo.

A reforma do código do IVA foi uma resposta à proposta apresentada pelo Fundo Monetário Internacional em Agosto de 2018. Assim como na proposta do FMI, a reforma do código do IVA incluiu uma redução das isenções fiscais, com especial destaque para a eliminação das isenções na prestação de serviços de saúde e educação por entidades privadas, que embora signifique restringir ainda mais o acesso para famílias de baixo rendimento no curto prazo, se as receitas adicionais forem para expandir os serviços públicos de educação e saúde, então pode ser considerada uma medida progressiva.

Ainda existe uma lista complexa e extensa de bens e serviços isentos de IVA²⁰, com o objectivo de reduzir a carga tributária sobre bens básicos consumidos principalmente

19 Lei n. 22/2022, de 28 de Dezembro - Altera os artigos 9, 10, 12, 15, 17, 19, 20 e 21 do Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, aprovado pela Lei n.º 32/2007, de 31 de Dezembro, alterado e republicado pela Lei n.º 13/2016, de 30 de Dezembro, e alterada pela Lei n.º 16/2020, de 23 de Dezembro.

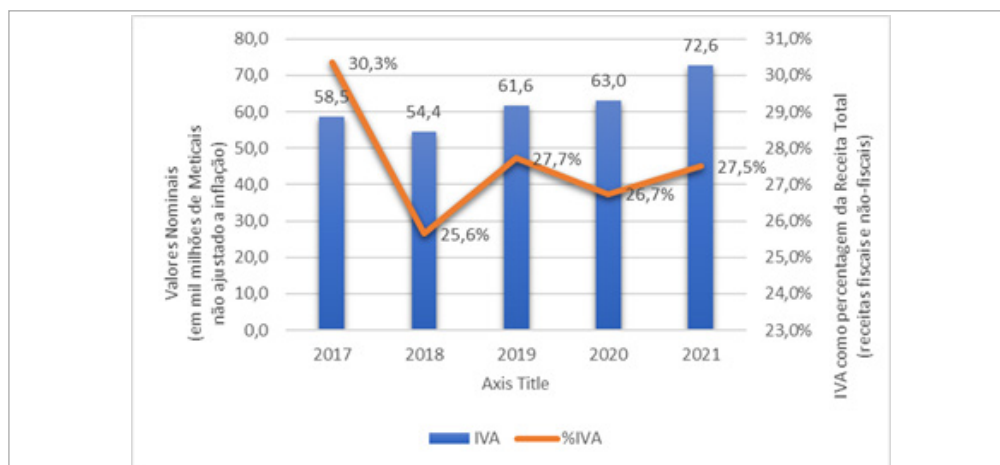
20 Ficam isentas as transmissões e importações definitivas de bens e prestação de serviços de saúde e educação quando efectuadas por estabelecimentos públicos; a transferência de bens realizada por entidades públicas ou organizações sem fins lucrativos; Estão também isentas as operações bancárias, financeiras e de seguros sujeitas a imposto do selo e o arrendamento de imóveis para habitação.

Adicionalmente, transacções de milho, farinha de milho, arroz, pão, sal iodado, leite em pó para lactentes até um ano, trigo, farinha de trigo, tomate fresco ou refrigerado, batata, cebola, carapau congelado, óleo para iluminação, gás doméstico, querosene de aviação, bicicletas comuns e de ferro até 4 velocidades, preservativos e inseticidas estão isentos, por serem considerados bens essenciais. Além destes, o Governo de Moçambique isenta a cobrança de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em todas as transferências de bens e prestações de serviços de açúcar, petróleo e sabão, incluindo bens destinados a matérias-primas, produtos intermédios, peças, equipamentos, e outros componentes utilizados na produção desses bens com prazo até 31 de dezembro de 2023. Finalmente, de acordo com as normas internacionais, as exportações estão sujeitas a imposto zero e se qualificam para o reembolso total do IVA pago nas entradas.

por famílias de baixo rendimento pobres e mulheres, proporcionando certa progressividade ao regime do IVA. No entanto, observa-se que os "megaprojetos" também se beneficiam de certificados de isenção do IVA no âmbito do Pacote de Benefícios Fiscais²¹, o que distorce ainda mais o campo económico em favor de empresas novas, de grande porte e estrangeiras.

Adicionalmente, é imperativo destacar a complexidade administrativa decorrente das isenções do IVA, tanto para os contribuintes quanto para AT. Aqueles que comercializam produtos isentos e produtos sujeitos a tributação devem realizar a alocação de créditos referentes ao IVA pago em suas transações comerciais, o que complica a contabilidade. Além disso, existe o risco substancial dos contribuintes solicitarem créditos do IVA em todas as compras, como se estas envolvessem exclusivamente produtos tributáveis. Esse risco, por sua vez, dificulta as actividades de auditoria e fiscalização desempenhadas pela AT²².

Gráfico 1.7: Evolução do IVA (2017 – 2021)



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

Em termos de desempenho, o peso do IVA na receita total tem oscilado em torno de 25% nos últimos cinco anos. Há 10 anos (em 2012), o IVA correspondia a 37,9% da receita total, o que mostra uma redução gradual da dependência de impostos indiretos.

21 Le. T (2016). Measuring Efficiency and Productivity of Taxation: A Review of Tax System in Mozambique. Macrothink Institute, 3 (2), 2333-3324. <https://www.macrothink.org/journal/index.php/csbm/article/view/9710>.

22 Castro, P., Junquera-Varela, R., Schenone, O. Teixeira, A. (2009). Evaluation of reforms in tax policy and administration in Mozambique and related TA - 1994 – 2007. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/090109b.pdf>

1.5. Impostos sobre a Riqueza

Devido a falta de publicação de dados desagregados sobre os mesmos, uma análise da performance desta categoria de imposto ainda constituiu um desafio. Trata-se, porém, de uma análise cada vez mais importante a medida que o número de “super-ricos” no país aumenta de forma rápida. De acordo com o “Africa Wealth Report 2023”²³, recentemente publicado pela consultora Henley & Partners, Moçambique ocupa actualmente a 16ª posição no ranking dos países africanos com maior número de milionários, com um total de 1.100 cidadãos nacionais que possuem mais de um milhão de dólares em património.

Nos últimos 10 anos, houve um aumento de 18% no número de milionários no país. Com um índice de Gini de 54%²⁴, Moçambique figura entre os 10 países com os mais altos níveis de desigualdade de riqueza ao nível do continente africano²⁵, mostrando que o processo de crescimento no país tem beneficiado uma minoria privilegiada, deixando boa parte da população para trás²⁶.

Os impostos sobre a riqueza são impostos sobre a posse, transferência ou aumento do valor da riqueza. Estes referem-se a toda a gama de activos que compõem a riqueza: cash e saldos bancários; bens imóveis, como casas; propriedade pessoal, como joias, fotos e barcos; acções e participações; pensões e outros activos financeiros; e activos empresariais²⁷.

Os impostos sobre a riqueza e propriedade sob o sistema tributário do Moçambique incluem os seguintes:

- i. **Imposto sobre sucessões e doações** - A transmissão de bens (sucessões e doações) é tributada a taxas que variam de 2% entre descendentes, cônjuges e ascendentes, 5% entre irmãos e colaterais até 3º grau e 10% entre quaisquer outras pessoas²⁸. Este imposto incide sobre a transmissão a título gratuito do direito de propriedade sobre móveis e imóveis por sucessão, hereditária, legado, doação ou por qualquer negócio jurídico. Não estão sujeitos a este imposto as pensões ou subsídios por morte e as doações de bens com carácter de caridade. No caso de transmissão por morte, é fixado um mínimo não tributável

23 Henley & Partners. (2023). Africa Wealth Report 2023.

https://cdn.henleyglobal.com/storage/app/media/Africa_Wealth_Report_2023_Digital_FINAL_4.pdf

24 O índice de GINI é uma medida estatística usada para medir a desigualdade de rendimento. O índice varia entre 0 e 1, sendo que 0 indica uma distribuição de rendimento perfeitamente igualitária e 1 indica uma distribuição de rendimento completamente desigual

25 Wealth Inequality by Country 2023 – <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/wealth-inequality-by-country>

26 <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2016/12/21/mozambique-report-discusses-poverty-trends-and-recommends-way-forward>

27 Jalipa, R. & Muendo, E. (2022). The Kenya Fair Tax Monitor. <https://kenya.oxfam.org/latest/publications/kenya-fair-tax-monitor>

28 Lei No 28/2007, de 4 de Dezembro – Código de Impostos sobre Sucessões e Doações

equivalente a quinhentos salários mínimos mensais mais elevado.

- ii. **Imposto sobre a transferência de propriedade (SISA)** - A SISA incide sobre as transmissões a título oneroso do direito de propriedade sobre bens imóveis. Este imposto aplica-se a nível nacional e local a uma taxa de 2% sobre o montante declarado da transmissão ou do valor patrimonial do prédio urbano.
- iii. **Imposto sobre os rendimentos de capitais e mais-valias, rendimentos prediais e incrementos patrimoniais** – A tributação dos rendimentos da terceira, quarta e quinta categoria do IRPS representam a tributação de riqueza e património de pessoas singulares e, são sujeitos a taxas de impostos constantes do código do IRPS.
- iv. **Imposto sobre veículos** - O imposto sobre veículos incide sobre o uso e fruição dos veículos automóveis ligeiros e pesados, motociclos, aeronaves barcos de recreio com motor de uso particular a nível nacional e local.
- v. **Imposto predial autárquico** - O imposto predial autárquico incide sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos, a uma taxa de 0,4% para prédios destinados a habitação e 0,7% sobre prédios destinados a actividades de natureza comercial, industrial ou exercício de actividades profissionais independentes.

Os impostos sobre activos e propriedades são mecanismos poderosos para redistribuir riqueza e recursos dos ricos para os pobres. Portanto, o fortalecimento geral dos impostos sobre a propriedade são incentivados. Além disso, a publicação de dados desagregados destes impostos é importante para monitorar a performance e analisar espaços para melhoria.

1.6. Imposto sobre Consumos Específicos (ICE)

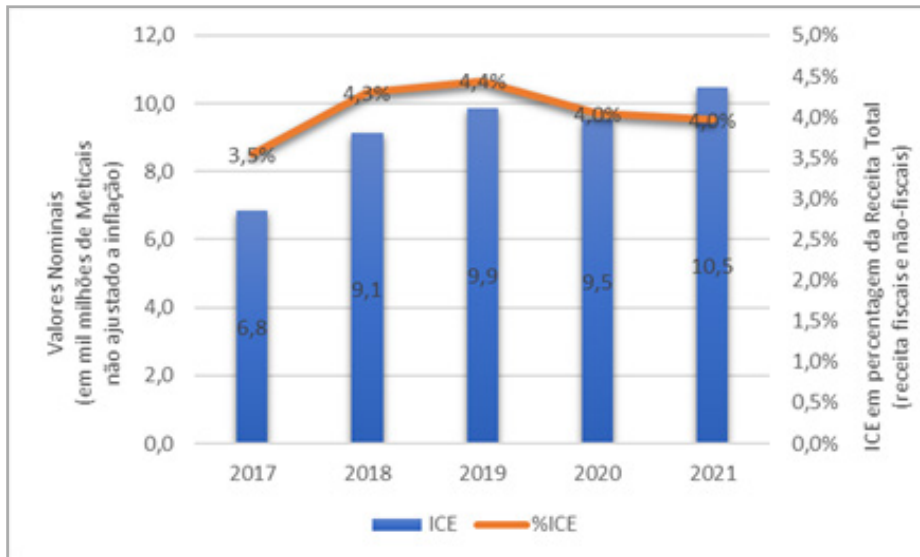
O ICE incide sobre determinados bens produzidos no território nacional ou importados, tais como bebidas alcoólicas, tabaco, cosméticos, jóias e pedras preciosas, veículos automóveis e aeronaves, como forma de desestimular a comercialização de determinados itens considerados prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente e redistribuir a riqueza através da tributação de bens considerados de luxo ou desnecessários. As receitas do ICE deveriam também financiar a prevenção ou atenuação dos efeitos negativos destas actividades nocivas, mas, na prática, o Orçamento do Estado não destinava estas receitas para este fim. Apenas recentemente, o governo anunciou que uma percentagem não especificada do Imposto sobre o Consumo Específico incidente sobre o tabaco, bebidas alcoólicas e não alcoólicas será alocada para os sectores de saúde e esportes. A decisão do Governo visa reduzir os défices orçamentais dos referidos setores²⁹.

As taxas estabelecidas são taxas ad valorem que variam de 3% a 75% para uma extensa lista de cerca de 180 itens. Para certos itens, a aplicação de taxas ad

²⁹ Finjamo, C. (30 de Maio de 2023). Parte das receitas do Imposto sobre Consumo Específico será alocada à saúde e ao desporto. Jornal O País. <https://opais.co.mz/parte-de-receitas-do-imposto-sobre-consumo-especifico-sera-alocada-a-saude-e-ao-desporto/>.

valorem deve ser combinada com o valor mínimo de imposto a pagar por uma unidade específica de tributação . A base tributável deste imposto é ampla e inclui não apenas o preço de venda (para produtos importados, a base tributável é o valor aduaneiro), mas também as despesas legais que podem ser cobradas sobre esses bens, incluindo taxas e impostos .

Gráfico 1.8: Evolução do ICE (2017 – 2021)



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

Em termos de desempenho, o peso do imposto sobre consumos específicos na receita total manteve-se em torno de 4% durante o período em estudo.

Com a recente reforma do Código do Imposto sobre Consumos Específicos, que amplia o número de bens sujeitos ao ICE, com ênfase para o início da tributação de combustíveis sob este regime, espera-se que as receitas deste imposto aumentem nos próximos anos. O Ministro da Economia e Finanças explicou que a incorporação de combustíveis no Código do ICE é também justificada por razões extrafiscais, nomeadamente, os danos ambientais por si causados e a necessidade de reposição dos custos de sua utilização³⁰. No entanto, o combustível é uma matéria-prima importante para a economia moçambicana e tem um efeito multiplicador sobre os bens e serviços básicos. É provável que esta inclusão tenha efeitos negativos sobre o custo de vida, principalmente para as pessoas mais pobres e, mais uma vez, o governo não divulgou estudos de avaliação do impacto desta medida sobre a economia e grupos vulneráveis.

30 Inalcídio Uamusse (2022, 8 de Dezembro). Combustíveis passam a ser tributados por lei específica. O País Notícias. <https://opais.co.mz/combustiveis-passam-a-ser-tributados-por-lei-especifica/>

1.7. Imposto sobre Comércio Externo

O imposto sobre o comércio externo geralmente integra impostos cobrados sobre importações e exportações. Em Moçambique, as exportações estão isentas de direitos aduaneiros, mas estão sujeitas a “taxa de sobrevalorização” que se aplica a um número limitado de produtos (como castanha de caju e madeira)³¹. As importações, por outro lado, estão sujeitas a direitos aduaneiros aplicando-se taxas que variam de 0 a 20 por cento de acordo com a categoria de importação:

- 20% para bens de consumo (Classe C)
- 7,5% para materiais intermediários (Classe I)
- 5% para bens de capital (Classe K) e combustível (Classe N)
- 2,5% para matérias-primas (Classe M)
- 0% para produtos básicos (Classe E)

Para bens importados isentos de direitos aduaneiros e para o desembaraço aduaneiro de produtos com tarifa zero, incide uma taxa fixa, conhecida como Taxa de Serviços Aduaneiros (TSA).

Gráfico 1.9: Evolução do Imposto sobre Comércio Externo (2017-2021)



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique

Nos últimos cinco anos, o peso do imposto sobre o comércio externo na receita total oscilou em torno de 6,5%. Em 2020, as receitas provenientes deste imposto sofreram um declínio notável devido à redução da procura resultante das restrições da pandemia da COVID-19. Ao abrigo do protocolo comercial da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), a maioria das importações dos Estados membros entra em Moçambique com isenção de tarifas quando acompanhada dos

31 ACIS. (2011). Visão Geral do Sistema Fiscal em Moçambique. <https://www.acismoz.com/wp-content/uploads/2017/06/1%20General%20Overview%20Eng%20Dec11.pdf>

documentos necessários para o cumprimento das regras de origem da SADC. O Acordo de Parceria Económica (APE) da SADC com a União Europeia, que Moçambique assinou em Junho de 2009, vai também reduzir a receita tributária, uma vez que os direitos aduaneiros são gradualmente eliminados nas importações da UE³².

A Assembleia da República também ractificou o acordo que cria a Área de Livre Comércio Continental Africana em dezembro de 2022, com consenso unânime. Como o protocolo da SADC, o acordo visa reduzir tarifas entre os países membros e abordar áreas políticas, incluindo facilitação do comércio, serviços e medidas regulatórias, como padrões sanitários e barreiras técnicas ao comércio. Para além dos benefícios comerciais, para um país importador líquido como Moçambique, estes acordos significam menos receitas e, conseqüentemente, menos despesas públicas.

Além disso, o Código de Benefícios Fiscais prevê isenções significativas de impostos para investidores elegíveis, especificamente para bens de capital, semelhantes às isenções concedidas pelos códigos IRPC e IVA. O FMI tem manifestado a sua preocupação com a tendência de Moçambique em implementar amplas políticas de isenções fiscais³³. A entidade sugere que, para promover negócios por meio de isenções alfandegárias, é fundamental identificar áreas que beneficiem a sociedade como um todo, e não apenas os investidores envolvidos. Quaisquer erros cometidos neste processo de identificação podem ser significativamente caros para os contribuintes não selecionados. Além disso, não há nenhum mecanismo em vigor para garantir que apenas erros não intencionais e honestos sejam cometidos, criando uma oportunidade para actividades de rent-seeking nos impostos sobre o comércio externo e domésticos.

O pacote de incentivos fiscais tem sido objecto de críticas por parte de diversos especialistas devido a sua tendência de favorecer grandes investimentos em detrimento de pequenas e médias empresas³⁴, resultando em um efeito regressivo na tributação das empresas. Adicionalmente, a complexidade e a extensão dos benefícios fiscais concedidos tornam o sistema fiscal excessivamente complicado, demandando recursos que poderiam ser direcionados para outras iniciativas fiscais essenciais. Além disso, há um potencial risco de os incentivos fiscais possam desencadear desinvestimento em empresas que não sejam elegíveis para tais benefícios fiscais. Isso pode acontecer tanto distorcendo o ambiente competitivo quanto limitando os gastos públicos em bens e serviços que promovam a actividade económica de pequenas e médias empresas, que são as que mais precisam de apoio fiscal do estado.

32 USAID(2009) Revisão do PARPA II - O Sistema Fiscal em Moçambique <https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/pics/d119378.pdf>

33 Castro, P., Junquera-Varela, R., Schenone, O. Teixeira, A. (2009). Evaluation of reforms in tax policy and administration in Mozambique and related TA - 1994 – 2007. Washington, DC: Fundo Monetário Internacional. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/090109b.pdf>

34 Ossemane, R. (2011). Desafios de expansão das receitas fiscais em Moçambique. https://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_6.ExpRec.pdf

1.8. Análise de Género

A análise de género da política fiscal em Moçambique é limitada pela falta de dados desagregados por género sobre os contribuintes, uma vez que o Sistema Fiscal não considera as diferenças de género. Apesar de Moçambique possuir um quadro político avançado e ter ratificado várias convenções internacionais relacionadas aos direitos humanos e à igualdade de género, as desigualdades de género no país persistem e resultaram em um Índice de Desenvolvimento Humano de 39% para mulheres em comparação com 44% para homens em 2016³⁵, e certamente, não mudou muito nos últimos anos.

A política nacional de género não aborda questões relacionadas ao sistema fiscal. Homens e mulheres estão sujeitos às mesmas condições fiscais, apesar de estudos mostrarem que as mulheres estão em condições desfavoráveis, sendo encontradas principalmente no sector informal e agrícola, com baixo rendimento. Como operam fora do sistema tributário (de forma informal), o imposto de rendimento não tem um impacto significativo no seu custo de vida. Mas, por outro lado, implicitamente, é possível capturar como os impostos indiretos pioram a desigualdade de género e de rendimento, já que estes não são baseados na capacidade de pagamento do contribuinte. Embora haja uma isenção de IVA para algumas necessidades, o IVA não difere entre homens e mulheres, e geralmente, o peso desses impostos recai de forma desproporcional sobre as mulheres. Isso ocorre porque as mulheres tendem a gastar uma proporção maior do seu rendimento, que geralmente é menor do que a dos homens, em necessidades domésticas colectivas, como alimentação, saúde, educação e bens e serviços de higiene pessoal.

1.9 Percepção pública do sistema tributário

A alfabetização ainda é um desafio para Moçambique. A taxa de analfabetismo em Moçambique é de cerca de 40%³⁶, o que significa que grande parte da população está à margem das discussões sobre o sistema tributário moçambicano e, portanto, longe de perceber e avaliar a justiça e transparência fiscal do sistema.

Por outro lado, as organizações da sociedade civil, que são as “vozes das comunidades”, têm-se tornado participantes activos nos debates sobre a política fiscal em Moçambique. Uma das maiores preocupações levantadas pelas organizações da sociedade civil é o excesso de incentivos fiscais que são dados a certos tipos de investimento, geralmente intensivos em capital. Dentre eles, destacam-se os incentivos fiscais concedidos às empresas multinacionais que actuam no sector extrativo. A Confederação das Associações Económicas de

35 Ministério do Género, Criança e Acção Social (2016). Perfil do género de Moçambique. <https://www.ophenta.org.mz/wp-content/uploads/2019/01/Perfil-de-genero-mocambique.pdf>

36 Jornal Domingo (16/12/2021). Reduz taxa de analfabetismo em Moçambique. <https://www.jornaldomingo.co.mz/nacional/reduz-taxa-de-analfabetismo-em-mocambique/>

Moçambique, partilhando da mesma opinião, sugere a revisão da política fiscal para que o país beneficie mais dos megaprojectos³⁷. Esta organização considera também que os impostos aplicados às empresas nacionais são excessivos para uma economia ainda débil. Um estudo recente mostra que a carga tributária actual sobre o sector empresarial (cerca de 36.1%) está acima da carga tributária da maior parte dos países em vias de desenvolvimento e se ascender aos 43% a lucratividade dos empreendimentos empresariais tornar-se-á nula o que pode inviabilizar a actividade empresarial do sector privado³⁸.

1.10 Recomendações

- O Governo de Moçambique deve manter a tendência positiva de redução da dependência do IVA, que ainda representa a maior fonte de receitas fiscais no país.
- O MEF deve actualizar e reforçar a progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal (IRPS), aumentando os limiares das faixas de rendimento e aumentando a taxa de imposto para o grupo de rendimentos mais elevados. As actuais tabelas de IRPS não foram actualizadas desde 2013 e estão desajustadas com a inflação dos últimos dez anos. Actualmente, o mínimo não tributável é de apenas 18.750,00 Mt (293,70 USD) por mês, o que está abaixo do custo de cabaz básico em Moçambique estimado em cerca de 19.000,00 Mt (303,21 USD) por mês em 2019.
- O MEF deve reformar o sistema tributário para ser sensível ao gênero, implementando mecanismos para a colecta e análise de dados desagregados por gênero. Isso permitirá rastrear o impacto das políticas tributárias sobre gênero e reduzir a desigualdade de rendimento e de gênero.
- Os incentivos fiscais precisam ser reformados. Actualmente, o sistema tende a favorecer grandes projetos intensivos em capital e utiliza vários instrumentos de incentivo que reduzem a base tributária e criam oportunidades de evasão fiscal. O mais preocupante é a perda de receita pública necessária em Moçambique. O MEF deve repensar as isenções concedidas sob o IRPC, IVA, Imposto sobre Comércio Externo e Código de Benefícios Fiscais para verificar quando o benefício presumido de estimular o investimento estrangeiro é válido e se isso justifica a perda de receita fiscal, o impacto regressivo que a isenção fiscal tem sobre a desigualdade e a percepção de injustiça do sistema tributário. Além disso, o aumento da complexidade das auditorias e actividades de fiscalização da AT também deve ser considerado.
- O MEF deve apoiar os municípios na definição de mecanismos locais de colecta de impostos, principalmente o Imposto Pessoal Autárquico.
- Os vários subsídios concedidos a políticos e funcionários seniores das instituições públicas devem estar sujeitos ao pagamento do imposto.

37 MZNews (23/02/2023). CTA sugere revisão dos benefícios fiscais para megaprojetos . <https://mznews.co.mz/cta-sugere-revisao-dos-beneficios-fiscais-para-os-megaprojectos/>

38 CTA (2022). Reflexão sobre a Política Tributária e sua optimização para a competitividade do sector privado em Moçambique. <https://cta.org.mz/wp-content/uploads/2022/12/Carga-tributaria-no-Sector-Empresarial-em-Mocambique.pdf>

CAPÍTULO 2: SUFICIÊNCIA DE RECEITAS E FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

2.1. Introdução

O objectivo principal deste capítulo é discutir o impacto das receitas (in)suficientes e dos Fluxos Financeiros Ilícitos (FFIs) na economia moçambicana.

A análise das receitas suficientes e seu impacto na alocação orçamental do país é crucial para compreender a dinâmica financeira do Estado. Com a crescente importância dos FFIs, é crucial também avaliar o seu impacto no orçamento do Estado e no desenvolvimento do país, assim como a necessidade de políticas eficazes para prevenir e controlar a sua ocorrência.

A receita suficiente é vista como a quantidade adequada de receita para cumprir as obrigações financeiras do Estado e fornecer serviços públicos essenciais sem incorrer em dívida insustentável ou depender de financiamento externo. Portanto, a manutenção de serviços essenciais e infra-estrutura para o crescimento económico e bem-estar social é vista como a premissa básica da suficiência na Gestão das Finanças Públicas.

Em Moçambique, a evolução dos impostos sobre o PIB nos últimos 10 anos foi positiva (ver gráfico 1 no capítulo 1), embora muito condicionada por factores internos, como políticas fiscais sem metas, eventos climáticos extremos e instabilidade militar no Norte do país que tem condicionado o avanço de mega-projectos de exploração de Gás Natural Liquefeito na província de Cabo Delgado¹. A arrecadação também foi afectada por factores externos como a recessão causada pela pandemia de COVID-19, a tensão geopolítica na Ucrânia e seu impacto nos preços das commodities têm um impacto visível na arrecadação de receitas.

Por outro lado, o país enfrenta um desafio crescente de combate aos FFIs. As estimativas do TJN (2021)² apontam para perdas anuais devido aos FFIs bem acima de 2,2% do PIB, valor que ultrapassa a média africana, representando um enorme problema para o país. Este capítulo procurará explorar os principais desafios e soluções para promover a arrecadação de receitas e combater o FFI em Moçambique.

2.2. Suficiência e impacto da arrecadação fiscal na alocação orçamental

A AT regularmente supera suas metas de arrecadação, apresentando um padrão consistente nos últimos anos de até 10% a mais do que o esperado.

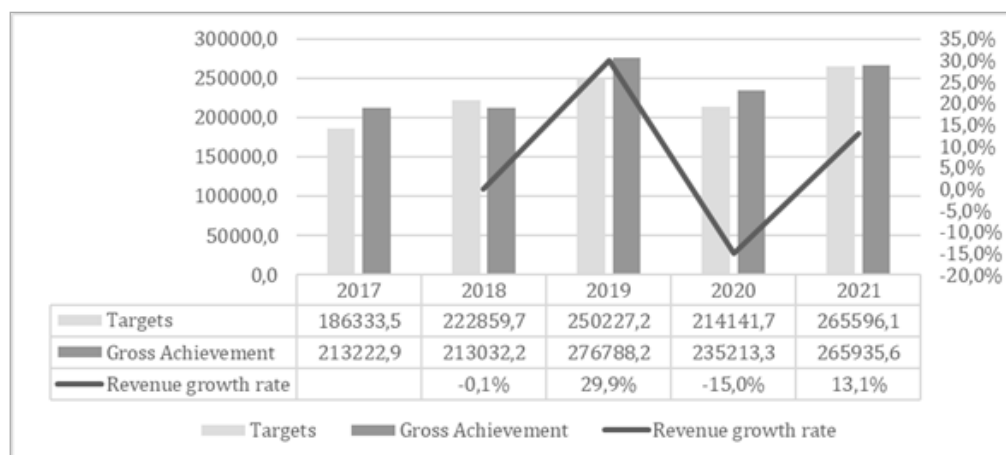
Como ilustrado no abaixo, em 2019 a AT arrecadou uma receita bruta de 276,8 mil milhões de MZN (4,4 mil milhões de dólares), o que corresponde a um cumprimento de 110,6%. Nos anos de 2020 e 2021, mesmo com os desafios impostos pela

1 <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/TotalEnergies-avalia-condicoes-para-retoma-das-operacoes-em-Palma-e-insurgentes-intensificam-terror-em-Macomia.pdf>

2 TJN (2021). O Estado da Justiça Tributária. Tax Justice Network Africa. Recuperado de: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf

instabilidade militar, ciclones tropicais e a recessão econômica causada pela pandemia de COVID-19, a AT não deixou de alcançar e superar suas metas. Especificamente em 2020, a instituição arrecadou 235,2 bilhões de MZN (3,76 mil milhões de dólares), um valor que representa 109,8% da meta revisada, e em 2021 alcançou uma arrecadação bruta de aproximadamente 100,1%.

Gráfico 2.1: Metas nominais versus realização bruta e taxa nominal de crescimento de receitas (em milhões de meticais - não ajustados pela inflação)



Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos)

Embora esses números sejam positivos, eles não nos informam sobre a suficiência dos recursos arrecadados. Para identificar a suficiência de recursos, é importante também analisar os níveis de gastos públicos e as obrigações do país, da mesma forma que o nível ótimo/eficiente de colecta deve ser identificado posteriormente por meio da análise das perdas do país devido aos FFIs.

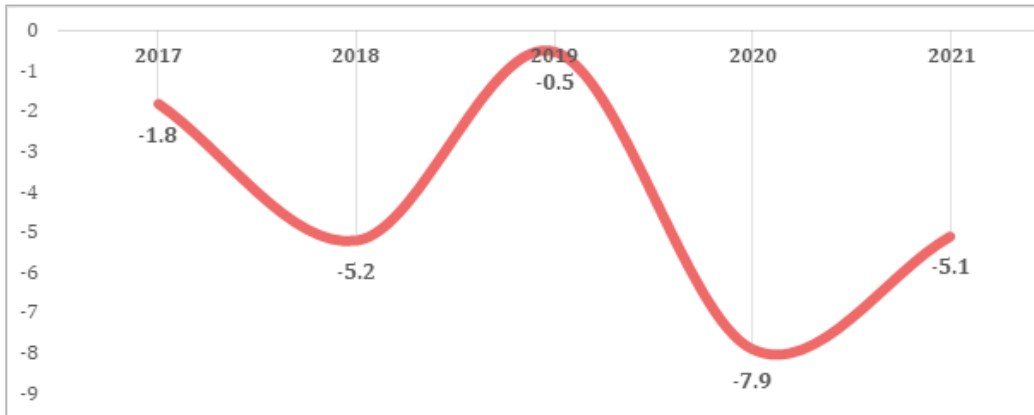
2.2.1. Evidências de (in)suficiência de receitas em Moçambique

To analyse the sufficiency of revenues in Mozambique, it is important to consider Para analisar a suficiência de receitas em Moçambique é importante considerar a relação déficit fiscal/PIB ao longo dos anos. Este indicador fornece uma imagem melhor da suficiência das receitas do país do que a relação impostos/PIB. A relação déficit fiscal/PIB indica a quantidade de dinheiro que o governo não consegue cobrir, ou seja, a lacuna que precisa ser preenchida com esforços de mobilização doméstica de recursos (MDR)

A análise dos saldos fiscais antes de donativos de 2017 a 2021 indica que o país registou saldos negativos ao longo do período. A tendência persistente de déficit

fiscal antes de donativos ilustrada no gráfico abaixo destaca a insuficiência dos recursos fiscais do país para suportar as suas despesas. Esta insuficiência não só afecta a capacidade do governo de fornecer serviços essenciais aos cidadãos, mas também mina o crescimento e desenvolvimento económico do país, pelo que o governo deve procurar formas de financiá-lo.

Gráfico 2.2: Défice fiscal antes de subsídios 2017 - 2021 (% do PIB)



Fonte: Ministério da Economia e Finanças, (vários anos)

Recursos fiscais insuficientes em Moçambique resultaram em uma grande dependência de financiamento externo, incluindo doações, para despesas básicas. Com efeito, com a eclosão da pandemia de COVID-19, Moçambique teve de mobilizar 700 milhões de dólares em donativos para financiar todo o plano de resposta à COVID-19, que incluía acções nos sectores da educação, saúde, protecção social, sector empresarial, sector público, obras e habitação.

Com estes problemas em ascensão, a questão da fadiga e dependência dos doadores é uma preocupação importante para Moçambique. Em 2016, com a descoberta da contracção de dívidas ocultas³, o maior escândalo de corrupção de sempre em Moçambique, a comunidade internacional cortou o apoio ao orçamento do estado. Devido à enorme dependência externa, este choque foi suficiente para fazer a moeda desvalorizar face ao dólar de 41,19 meticais em Outubro de 2015 para 77,58 meticais no mesmo mês de 2016.

Com a incapacidade de financiar as suas despesas, o Governo de Moçambique tomou medidas de austeridade para conter a despesa pública. Estas medidas incluíram a suspensão dos subsídios estatais à produção de pão, o que se traduziu no aumento do preço deste produto essencial na alimentação dos moçambicanos, com impacto no bem-estar da população mais desfavorecida. Também, como resultado da

3 Garantias soberanas concedidas às empresas EMATUM, EMAM e Proindicus, sem aprovação do parlamento, em contradição com o disposto na lei em Moçambique.

suspensão do subsídio de combustível para transporte semi-coletivo, o preço do transporte urbano e periurbano em Maputo subiu cerca de 30%.

Com o tempo, o governo implementou várias reformas fiscais para aumentar a receita arrecadada e reduzir a dependência de recursos externos. No entanto, a receita colectada ainda não é suficiente para cobrir todas as despesas actuais nem garantir a provisão adequada de serviços públicos, como educação e saúde.

Isso destaca a importância de reconhecer que realizações das metas por si só não fornecem uma imagem completa da saúde financeira do estado. A suficiência dos recursos, é considerada por factores como despesas do Estado, sendo importante analisar os déficits fiscais. Além disso, o nível óptimo de arrecadação de receitas, não pode ignorar a quantificação das perdas do país devido a FFIs, que também mostram o nível de receitas por recuperar anualmente.

Portanto, a autoridade fiscal não deve se contentar em ultrapassar suas metas, mas sim se esforçar para garantir que a receita do governo colectada seja suficiente para cobrir as despesas e combater os FFIs. Além disso, o MEF deve colaborar mediante uma melhoria na planificação orçamental e práticas de gastos eficientes para alcançar um orçamento sustentável.

2.3. As políticas públicas para a igualdade de género e a alocação de recursos orçamentais

Em 2018, o governo moçambicano aprovou a Política de Género e a sua Estratégia de Implementação (PGEI), visando promover a igualdade de género e eliminar barreiras que impedem a participação plena e igualitária das mulheres na sociedade. A PGEI foi desenvolvida com a participação de vários intervenientes, incluindo o sector público, o sector privado e a sociedade civil. A implementação da PGEI é liderada pelo Conselho Nacional para o Desenvolvimento do Género (CNGD), composto por membros do governo, do sector privado e da sociedade civil.

O progresso na incorporação de questões de género no processo orçamental ocorreu em 2007, quando o Plano Económico e Social começou a identificar possíveis consequências em termos de igualdade de género para os objectivos comuns definidos (Holvoet e Inberg, 2014). Desde 2009, as circulares de chamada de orçamento incluem critérios sobre as mulheres. No entanto, estudos revelaram que muitos ministérios sectoriais enfrentam desafios na sua aplicação prática (FMI, 2016)⁴.

4 FMI (2016). África Subsariana: Uma Pesquisa sobre os Esforços Orçamentários de Género. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16152.pdf>

Conforme apontado pela ONU Moçambique em 2022⁵, Moçambique continua a ter indicadores de género preocupantes, com uma em cada quatro mulheres a sofrer violência física ou sexual, com acesso limitado a serviços integrados (saúde, polícia, justiça, protecção social) para prevenir e responder à violência baseada em género. Além disso, em termos de educação nas áreas rurais, 62% das mulheres são analfabetas e 45% das meninas em idade escolar nunca frequentaram a escola. Portanto, embora o governo de Moçambique tenha dado passos importantes para enfrentar a desigualdade de género por meio do quadro legislativo, os desafios persistentes sugerem a urgência na adopção de medidas adicionais para mobilizar recursos domésticos, bem como aplicar a lei e financiar políticas públicas relacionadas a género, como também observado pela ONU Moçambique.

2.4. Fluxos Financeiros Ilícitos (FFI)

Moçambique é um dos países em África que mais sofre com a transferência de lucros de empresas internacionais e com a detenção de riqueza pelos cidadãos em paraísos fiscais⁶. Em 2021, a riqueza financeira detida no estrangeiro por cidadãos de Moçambique foi de 1,6 mil milhões de dólares americanos, o que equivale a 10,3% do PIB, causando uma perda de receita fiscal de 25,3 milhões de dólares americanos. No entanto, esta perda é insignificante quando comparada com a perda devido à transferência de lucros de multinacionais para fora de Moçambique.

5 ONU Moçambique (2022). 2022-2026 UN\$ Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável para Moçambique . Obtido em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-06/2022-2026%20UNSDCF-moz.pdf>

6 TJN (2021). The State of Tax Justice. Tax Justice Network Africa. Disponível em: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf

Tabela 2.1: Prejuízos fiscais nos países africanos

País	Prejuízo fiscal anual total (US\$ milhões)	Dos quais: Abuso de impostos corporativos (USD milhões)	Dos quais: Riqueza offshore (USD milhões)
Nigéria	2,017.6	1,767.6	250.0
Zâmbia	635.3	602.3	32.9
Quênia	558.8	495.9	72.4
Maurícias	450.5	378.2	308.2
Moçambique	333.5	308.2	25.3
Tanzânia	212.8	192.6	20.2
Gana	166.9	84.3	308.2
Zimbabué	106.6	64.5	42.1
Ruanda	105.7	103.2	2.5
Madagáscar	76.7	65.2	11.5
Malawi	60.2	56.1	4.1
Namíbia	51.5	47.4	4.2
Mali	49.7	39.3	10.4
Níger	22.8	21.6	1.2

Fonte: *O Estado da Justiça Tributária*, Tax Justice Network, 2021⁷

Em 2021, 963 milhões de dólares americanos de lucros foram transferidos para fora de Moçambique, causando uma perda anual de receita fiscal de 308,2 milhões de USD, igual a 2,0% do PIB ou próximo do total orçamento de saúde de Moçambique.

A tabela acima mostra a posição de Moçambique em relação a países seleccionados na África. Como ilustrado, Moçambique está em uma posição preocupante, pois tem perdas relativamente maiores devido a ineficiências fiscais, com destaque para o abuso fiscal de pessoas jurídicas. Os prejuízos fiscais das empresas são prejuízos directos⁸ decorrentes do desalinhamento entre a localização dos lucros e a localização da actividade económica⁹, e constituem apenas a ponta do icebergue, devido à natureza oculta dos Fluxos Financeiros Ilícitos¹⁰.

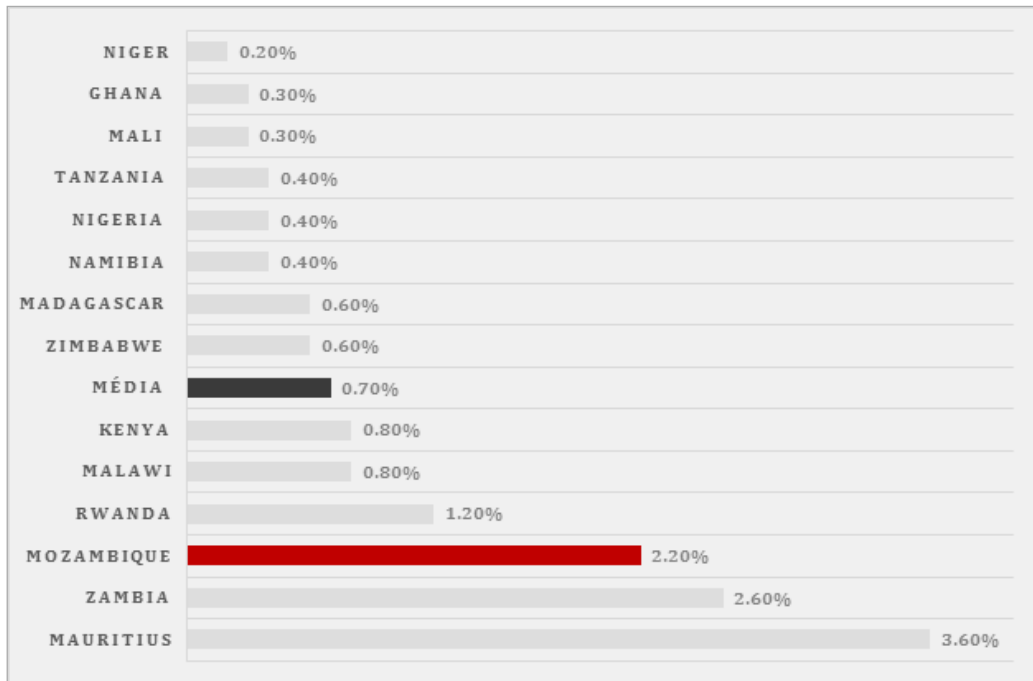
7 TJN (2021). *O Estado da Justiça Tributária*. Tax Justice Network. Recuperado de: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf

8 Por outro lado, perdas indirectas, ou custos de transbordamento, surgem quando os governos reduzem as alíquotas legais e efectivas do imposto corporativo para compensar as perdas directas do abuso de impostos corporativos, com a crença errónea de que isso atrairá investimentos." TJN 2021

9 Com base nos dados apresentados em relatórios agregados país a país publicados pelos membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

10 https://www.youtube.com/watch?v=5v_5IsPEwBI

Gráfico 2.3: Prejuízos fiscais anuais totais (% do PIB)



Fonte: O Estado da Justiça Tributária, Tax Justice Network, 2021 ¹¹

A posição relativamente mais ineficiente de Moçambique ainda é evidenciada pela relação perdas fiscais/PIB que se situa em 2,20%, uma posição bem acima da média africana de 0,70%, como ilustrado no gráfico abaixo.

Os projectos de GNL da bacia do Rovuma são catalisadores de mudança em Moçambique e esperanças de receitas públicas necessárias. No entanto, as perspectivas do país para uma elevada arrecadação de receitas foram prejudicadas pelo extremismo violento na região Norte, adiando os benefícios esperados. Como resultado, os benefícios de curto e médio prazo dependem principalmente do projecto Coral Sul FLNG¹². A extracção deste projecto teve início no dia 18 de Junho de 2022, tendo a primeira exportação de gás ocorrido no dia 13 de Novembro de 2022.

O projecto incentivado pela petrolífera italiana ENI poderá gerar receitas fiscais de

11 TJN (2021). O Estado da Justiça Tributária. Tax Justice Network. Recuperado de: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_ENGLISH.pdf

12 A Área 4 é operada pela Mozambique Rovuma Venture SpA (MRV), uma Joint-Venture detida pela Eni, ExxonMobil e CNPC, que detém uma participação de 70% no contrato de concessão de exploração e produção da Área 4. Os outros accionistas da Área 4 são a Galp, a KOGAS e a ENH, cada uma com 10% de participação. A ENI é a Operadora Delegada para o projecto Coral South e todas as actividades Upstream na Área 4.

cerca de 12 mil milhões de meticaís nos próximos quatro (4) anos, representando um salto de 5,5% no total das receitas fiscais correntes. Embora ainda estimado, o nível de arrecadação pode ser muito maior se o governo resolver as várias ineficiências no processo de arrecadação de receitas e parte desse papel cabe ao Ministério da Economia e Finanças (MEF).

Não é novidade para o MEF ou AT que um número crescente de multinacionais está a usar tratados fiscais como parte de esquemas tributários para a redução dos impostos devidos em Moçambique, tornando os tratados um dos principais canais de perda de receita de impostos corporativos. As instituições devem reavaliar os tratados em vigor e garantir que não sejam utilizados de forma ilimitada e que o benefício fiscal funcione em benefício dos moçambicanos.

2.5. Receitas Não Fiscais

As receitas não fiscais, como royalties e taxas, desempenham um papel fundamental na complementação das receitas tributárias para financiar os gastos públicos e promover o crescimento e desenvolvimento económico. Esta secção fornece uma visão geral do estado actual das receitas não fiscais em Moçambique e identifica as principais questões e desafios que precisam de ser abordados para melhorar a cobrança e utilização desta importante fonte de receitas.

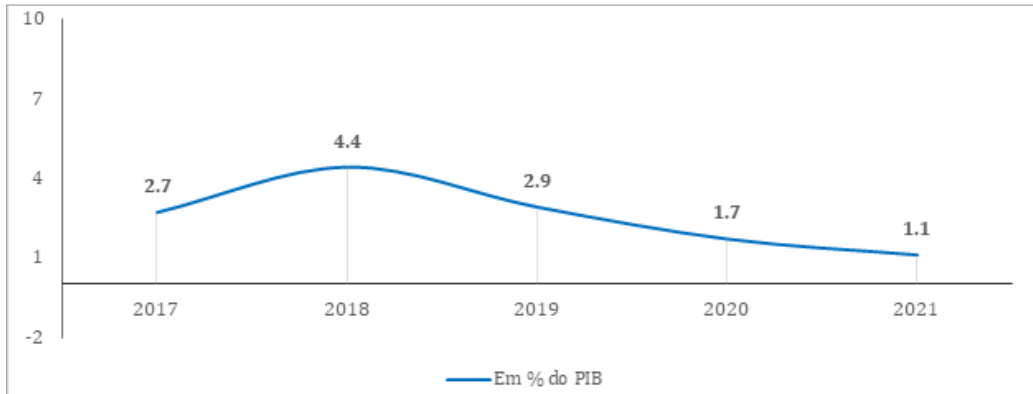
2.5.1. Análise da Receita Não Fiscal em Moçambique nos últimos 5 anos

As receitas não fiscais em Moçambique compreendem principalmente royalties das indústrias extractivas, taxas de serviços prestados pelo governo e rendas de activos estatais. Os royalties das indústrias extractivas, em particular do carvão e do gás natural, representam uma proporção significativa das receitas não fiscais do país.

A arrecadação de receitas não fiscais de Moçambique tem sido inconsistente nos últimos 5 anos, com um pico de receitas não fiscais representando 4,4% do PIB em 2018, caindo para 1,1% em 2021¹³.

13 MEF. (2022). Finanças Publicas em Números. Maputo: Ministério da Economia e Finanças

Gráfico 2.4: Receitas não fiscais em percentagem do PIB (2017-2021)



Fonte: MEF (2022). *Finanças Públicas em Números*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.

Tabela 2.2: Arrecadação de receitas não fiscais (2017–2021)¹⁴

Receitas não fiscais	2017	2018	2019	2020	2021	Média anual
Valores em milhões de MT	22,492.7	39,271.8	28,138.4	16,345	12,473.1	23,744.2
Em % do PIB	2.7	4.4	2.9	1.7	1.1	2.6
Taxa de variação nominal (%)	9.8	74.6	-28.3	-41.9	-23.7	-1.9

Fonte: Ministério da Economia e Finanças (2022)

A diminuição da receita não tributária em 2020 e 2021 pode ser atribuída a vários factores, incluindo a pandemia de COVID-19 e a desaceleração económica. A pandemia da COVID-19 teve um impacto significativo na economia, pois levou à redução da actividade económica e interrompeu as cadeias de suprimentos globais, resultando em uma queda nas receitas de exportação. Além disso, os baixos preços das commodities afectaram a arrecadação de receitas do sector de mineração em Moçambique. Além disso, a crise económica levou a um declínio na receita de outras fontes, como taxas de licenciamento, multas e penalidades.

A gestão de receitas não fiscais em Moçambique também tem sido prejudicada por mecanismos inadequados de monitoria e avaliação. A monitorização e reporte do MEF sobre receitas não fiscais tem sido inadequada, com várias lacunas e inconsistências nos relatórios nacionais. Apesar de ser uma fonte significativa de receita, as receitas não fiscais nem sempre são capturadas e relatadas com precisão nos documentos orçamentários nacionais. Por exemplo, os relatórios nacionais muitas vezes não agregam os diferentes tipos de receita não fiscal, dificultando a avaliação da arrecadação real dessa fonte. Esta falta de clareza nos relatórios torna

¹⁴ MEF. (2022). *Finanças Públicas em Números*. Maputo: Ministério da Economia e Finanças.

difícil determinar a eficácia das políticas e programas de receitas não fiscais e garantir que as receitas sejam usadas de forma eficaz e eficiente¹⁵.

Além disso, o governo carece de mecanismos claros para monitorar e relatar a alocação de recursos para políticas de receita não tributária. Isso torna desafiador acompanhar as cobranças de receita e garantir que as receitas sejam usadas para os fins pretendidos. A falta de mecanismos de monitoria e relatórios também aumenta o risco de vazamento de receitas, corrupção e má gestão, reduzindo ainda mais a eficácia das políticas e programas de receitas não fiscais.

Com efeito, o governo deve estabelecer mecanismos claros para monitorar e relatar as políticas e programas de receitas não fiscais, melhorando a precisão e clareza dos documentos orçamentários nacionais e capturando e agregando com precisão os diferentes tipos de receitas não fiscais. Isso fornecerá uma melhor percepção dos esforços de arrecadação de receita, facilitando a avaliação da eficácia das políticas e programas de receita não tributária.

2.6. Contribuintes

Esta subsecção analisa o número de registos fiscais relativos a pessoas físicas e jurídicas. A implementação do registo fiscal em Moçambique teve início em 1999 e foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 52/2003 de 22 de Dezembro que foi revogado pelo Decreto 28/2012 de 28 de Julho, que se encontra em vigor até à data.

2.6.1. Cadastro de contribuintes

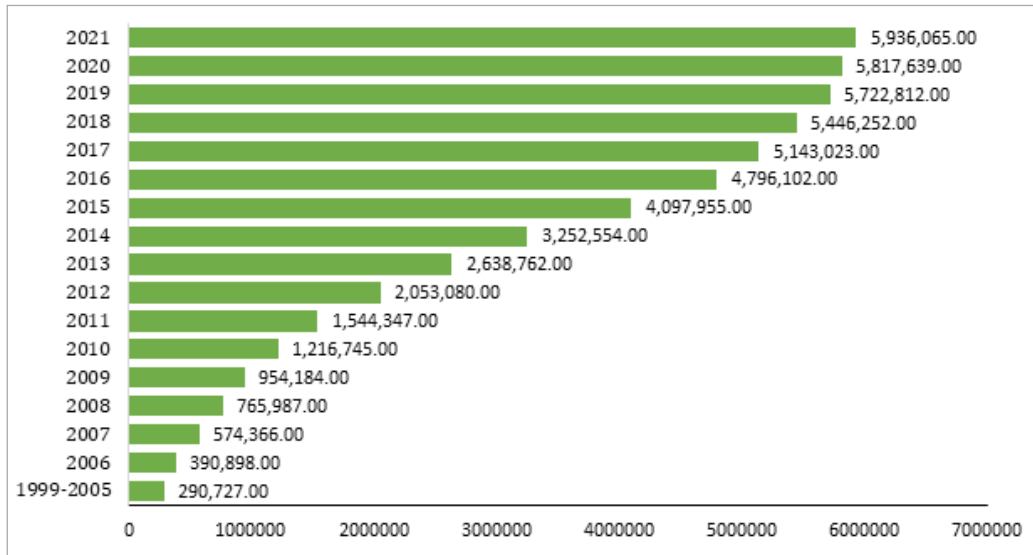
O sistema de registo fiscal em Moçambique é conhecido como Número Único de Identificação Tributário (NUIT)¹⁶. Este sistema abrange os cadastros de pessoas físicas e jurídicas. A base de dados desde o início da implantação, em 1999, até 2020, apresenta evolução diferenciada ao longo da linha do tempo.

Conforme ilustrado no gráfico abaixo, entre os anos de 2010 – 2016, o cadastro de beneficiários registou um ritmo crescente. Com efeito, neste período o número de contribuintes aumentou de 1.216.745 para 5.817.639, apresentando um crescimento médio anual de 37,8%. No entanto, o crescimento das entidades cadastradas sofreu quedas significativas. Por exemplo, nos últimos 3 anos, o crescimento médio anual foi de apenas 4,37%.

15 Plano Económico Social e Orçamento do Estado (PESOE)

16 O NUIT é o Número Único de Identificação Tributário que é atribuído a todas as pessoas singulares (todos os cidadãos, trabalhadores assalariados, empresários em nome individual, etc.), pessoas colectivas (empresas comerciais, cooperativas, empresas públicas, etc.) -Organizações Governamentais, Representações Diplomáticas, entre outras), que devem ser utilizadas em todos os impostos nacionais, incluindo aduaneiros, e nos impostos municipais. Ver: AT (2023) retirado de: <http://www.at.gov.mz/por/Media/Files/NUIT>

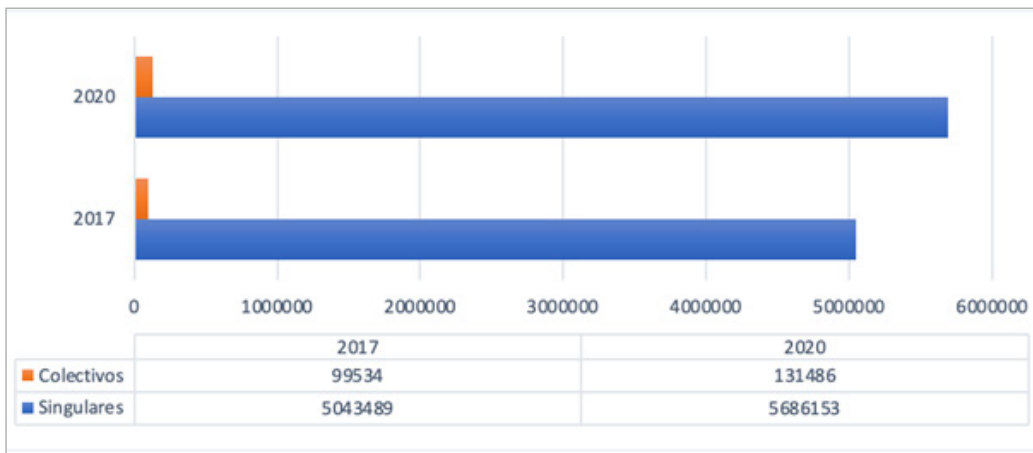
Gráfico 2.5: Número de contribuintes (1999–2021)¹⁷



Fonte: Autoridade Tributária de Moçambique (2022)

A análise do número de entidades registadas por categoria revela uma maior concentração no registo de pessoas singulares. Conforme os dados da AT, em 2020, o número de contribuintes singulares era de 5.686.153, enquanto o número de pessoas colectivas era de 131.486.

Gráfico 2.6: Composição de contribuintes corporativos versus individuais em 2020/2017



Fontes: AT (2022). Anuário Estatístico 2021

17 AT. (2023). Anuário Estatístico 2021: Estatísticas Tributárias 2021. Maputo: Autoridade Tributária de Moçambique

Há também uma notável falta de dados sobre a distribuição de género e idade dos contribuintes, que precisa mudar. O sistema de registo fiscal das empresas em Moçambique também precisa de ser melhorado. O número de pessoas jurídicas cadastradas aumentou nos últimos 5 anos, mas ainda representa apenas uma pequena fracção do número estimado de empresas que operam no país. A maioria das entidades em Moçambique está concentrada no sector informal. De acordo com o mais recente inquérito ao sector informal do Instituto Nacional de Estatística em 2022, o sector informal contribui com cerca de 44,7% do PIB. Devido à crescente informalidade, o governo perde receitas tributárias significativas.

Segundo a AT, o grande sector informal em Moçambique tem sido um factor de distorção macroeconómica e solo fértil para a proliferação de concorrência desleal e incentivos para evasão fiscal, incluindo o desenvolvimento de crimes fiscais e económicos, como a contratação, o contrabando, o desvio e a evasão fiscal nas operações internas e nos fluxos resultantes do comércio estrangeiro.

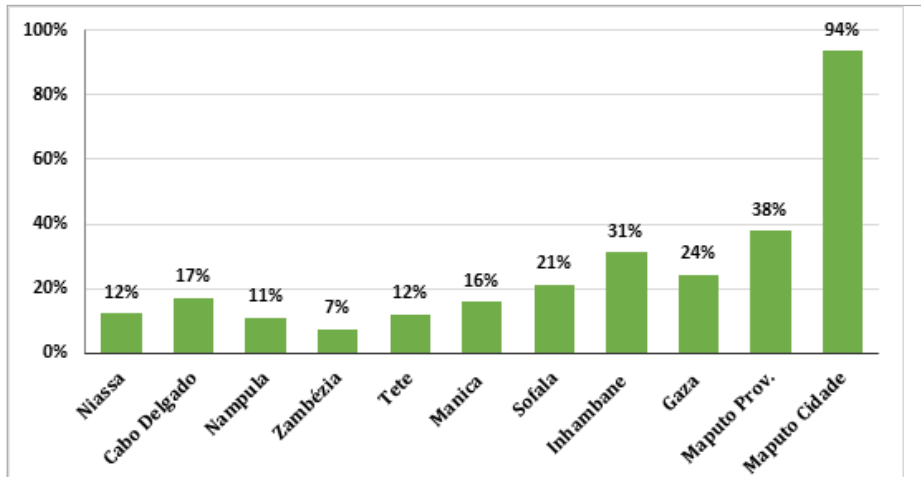
Por outro lado, os benefícios desproporcionalmente generosos concedidos às grandes empresas multinacionais aumentaram a percepção da injustiça do actual sistema tributário pelas pequenas e médias empresas (PMEs). Como os incentivos fiscais beneficiam as grandes empresas multinacionais em detrimento das PMEs, que representam 98,6% do número de negócios, isso representa uma injustiça regressiva no sistema tributário e, além disso, desencoraja as PMEs a se registarem como contribuintes formais, possivelmente revertendo as conquistas positivas de aumentar a relação entre impostos e PIB ao longo da última década.

2.6.2. Dispersão provincial dos contribuintes

Ao nível nacional, a Cidade de Maputo e a Província de Maputo têm o maior número de contribuintes registados, totalizando, respectivamente, 1.102.598 e 874.947 (até 2021). Entre essas duas regiões, a Cidade de Maputo destaca-se com uma cobertura de NUIT, perto de 94% da população.

Conforme ilustrado no Gráfico 2.7, em 2021, a cobertura de NUITs foi muito baixa relativamente às outras províncias (entre 7% e 30% da população) em comparação com a cidade de Maputo, onde a cobertura é superior a 90%. Essa disparidade indica a necessidade de ampliar os esforços de tributação além da capital.

Gráfico 2.7: Taxa de Cobertura do Contribuinte com NUIITS - por província (% população total 1999 - 2021))¹⁸



A baixa taxa de contribuintes em todas as províncias de Moçambique, excepto em Maputo, é um problema que precisa ser resolvido com urgência. Durante a nossa análise ao sistema tributário moçambicano, identificamos que a concentração de esforços por parte da AT na cidade de Maputo é um factor que contribui para a baixa taxa de contribuintes nas outras províncias.

Conforme ilustrado no gráfico acima, em 2021 a cobertura dos NUIITS foi muito menor nas províncias (7% a 30%) do que na cidade de Maputo, onde a cobertura é de 92,58%. Essa disparidade indica que há necessidade de expandir os esforços de tributação para além das capitais.

Além disso, é importante destacar que algumas injustiças tributárias, como benefícios fiscais desiguais, também podem estar contribuindo para o baixo índice de contribuintes. Sendo que várias empresas moçambicanas já consideraram a tributação injusta devido aos benefícios fiscais distribuídos de forma desigual. Assim, é importante que o governo moçambicano tome medidas concretas para fazer face à baixa taxa de contribuintes em todo o país. A implementação dessas medidas não apenas ajudará a financiar o desenvolvimento económico e social, mas também aumentará a confiança do público no governo e no sistema tributário.

2.8 Recomendações

Moçambique enfrenta uma dependência de financiamento externo devido à insuficiência de receitas fiscais. Este é um grande desafio, uma vez que Moçambique depende fortemente de empréstimos e ajuda externa, que podem ser afectados por

¹⁸ AT. (2023). Anuário Estatístico 2021: Estatísticas Tributárias 2021. Maputo: Autoridade Tributária de Moçambique.

factores fora do controle do governo e levar a interrupções nos serviços públicos essenciais. Portanto, o governo precisa aumentar as receitas fiscais - aqui estão algumas medidas recomendadas:

- Durante a crise financeira, o governo de Moçambique implementou medidas de austeridade que tiveram um impacto negativo significativo no bem-estar da população. A suspensão do Estado nos subsídios de combustíveis, de transportes colectivos e do pão levaram ao aumento dos preços dos produtos essenciais, deixando a população mais desfavorecida em situação de vulnerabilidade. Para mitigar os efeitos negativos das medidas de austeridade sobre a população mais desfavorecida (até hoje enfrentada), o governo moçambicano deve implementar programas de protecção social direccionados.
- Moçambique tem perdas significativas de receitas fiscais devido a FFIs onde a riqueza financeira offshore detida por cidadãos moçambicanos causa uma perda fiscal anual de mais de 25,3 milhões de USD e a transferência de lucros offshore por empresas multinacionais causando 308,2 milhões de USD. No total, isto ascende a mais de 2,0% do PIB ou próximo do orçamento total da saúde de Moçambique. Estas perdas são em grande parte atribuídas ao planeamento fiscal agressivo das empresas. Para fazer face às perdas fiscais significativas, o Ministério das Finanças (MEF) precisa de investir na auditoria integral das empresas multinacionais (MNCs) que operam em Moçambique. Ao realizar auditorias abrangentes, a administração tributária pode examinar de perto os registos financeiros, transacções e estratégias de planeamento tributário empregadas pelas multinacionais. Isso ajudará a identificar instâncias de planeamento tributário agressivo e garantir que a receita devida ao país seja colectada adequadamente. Além disso, o MEF precisa estabelecer uma unidade especializada ou força-tarefa dedicada ao combate às IFFs. Esta unidade deve ser composta por especialistas em tributação, finanças, aplicação da lei e análise de inteligência. A unidade pode colaborar com organizações internacionais como o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) ou órgãos regionais como a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) para fortalecer a cooperação transfronteiriça no combate aos IFFs.
- A gestão das receitas não fiscais em Moçambique tem sido prejudicada por mecanismos inadequados de monitoria e avaliação. O governo precisa estabelecer mecanismos claros para monitorar e relatar receitas não fiscais, melhorar a precisão e clareza dos documentos orçamentários nacionais e capturar e agregar com precisão os diferentes tipos de receitas não fiscais. Isso fornecerá uma melhor percepção dos esforços de arrecadação de receita, facilitando a avaliação da eficácia das políticas e programas de receita não tributária.
- Com o sector informal contribuindo com cerca de 44,7% do PIB, há uma perda significativa de arrecadação de impostos devido à falta de formalização. O governo deve intensificar os esforços para lidar com as disparidades regionais no registo de contribuintes e expandir igualmente a base tributária em todas as regiões e sectores em Moçambique. Isso não apenas ajudará a financiar o desenvolvimento económico e social, mas também ajudará a garantir que os cidadãos e as empresas paguem sua parcela justa de impostos e, dessa forma, aumentar a confiança do público no governo e no sistema tributário.

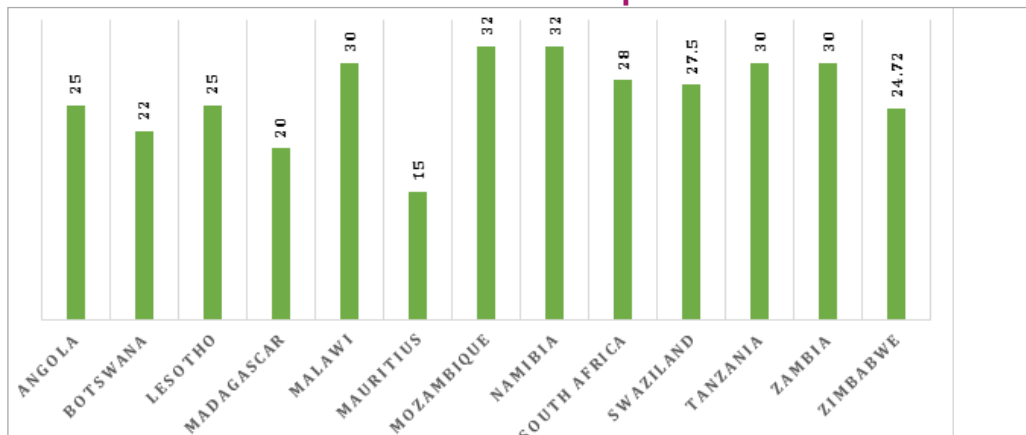
CAPÍTULO 3: CONCORRÊNCIA FISCAL E INCENTIVOS CORPORATIVOS

Este capítulo explora diferentes aspectos da concorrência fiscal e dos incentivos fiscais em Moçambique, incluindo a taxa legal do IRPC, a taxa efectiva das empresas e os regimes de incentivos fiscais em Moçambique. Analisaremos também as regras internacionais sobre benefícios fiscais em Moçambique, taxas de retenção na fonte, medidas anti-abuso, regras de estabelecimento permanente e acordos de dupla tributação (ADTs). Por último, examinaremos a política de Moçambique para atrair investimento e as percepções dos contribuintes sobre o sistema fiscal.

3.1. Taxa legal de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRPC)

A taxa legal do IRPC em Moçambique é de 32%, superior à taxa média na África Subsariana, que é de 25,9%.

Gráfico 3.1: Taxa estatutária do IRPC nos países membros da SADC



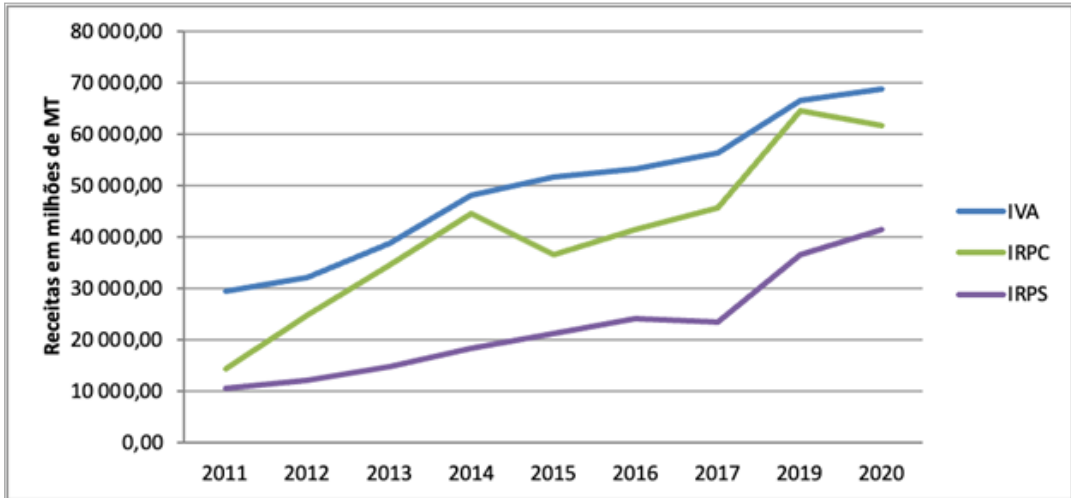
Fonte: Trading Economics (2022)¹

Para competir com outros países da região pelo investimento estrangeiro, Moçambique poderia considerar a redução da sua taxa de IRPC. No entanto, é importante notar que a taxa legal do IRPC não é o único factor que as empresas consideram quando tomam decisões de investimento. Outros factores, tais como as infra-estruturas e serviços públicos, o ambiente de negócios e a estabilidade da economia, desempenham um papel significativo na atracção do investimento. Além disso, uma taxa de IRPC mais baixa não significa necessariamente mais investimento se o país não tiver outros atractivos. Vale a pena também lembrar que, devido aos incentivos fiscais e ao planeamento fiscal agressivo, é comum as grandes empresas e multinacionais em Moçambique pagarem uma taxa de imposto efectiva muito inferior à taxa legal de 32% (conforme abordado na secção sobre os incentivos fiscais), dessa forma, fazendo com que taxa total seja maioritariamente paga pelas PME.

Uma taxa de imposto mais baixa pode levar a uma redução das receitas públicas, que já foram consideradas insuficientes no capítulo anterior. Esta redução das receitas poderá ter um impacto negativo nos serviços públicos e nas infra-estruturas, bem como na capacidade do país para fazer face à sua dívida, sobretudo como Moçambique já se encontra numa situação de endividamento. Como se pode ver no gráfico seguinte, o IRPC constitui a segunda principal forma de cobrança de impostos.

1 Trading Economics – <https://tradingeconomics.com/country-list/corporate-tax-rate?continent=africa>

Gráfico 3.2. Comparação da cobrança do IVA, do IRPS e do IRPC (2011-2020)



Fonte: Conta Geral do Estado 2011-2020

O governo moçambicano precisa garantir que as empresas são atraídas para um país não pela taxa de imposto, mas pelo regime fiscal transparente, previsível e estável. Um sistema fiscal justo é aquele em que todas as empresas, independentemente da sua dimensão ou localização, pagam a sua parte justa de impostos. Isto ajuda a garantir que o encargo de apoiar os serviços públicos e as infra-estruturas é partilhado equitativamente entre todos os contribuintes.

3.2. Incentivos Fiscais Corporativos em Moçambique

Os incentivos fiscais às empresas em Moçambique são regulados pela Lei do Investimento, e pelo Código de Benefícios Fiscais (CBF) aprovado pelo Decreto nº 43/2009, de 14 de Julho.

De acordo com o decreto, são considerados benefícios fiscais as medidas que impliquem a isenção ou redução do montante devido dos impostos em vigor, para favorecer actividades de reconhecido interesse público, bem como incentivar o desenvolvimento económico do país. Os benefícios fiscais previstos neste código legal são:

- deduções à matéria colectável;
- deduções fiscais;
- amortizações e reembolsos acelerados;
- créditos fiscais ao investimento;
- isenções fiscais;
- a redução da taxa de imposto e o diferimento do seu pagamento.

A CBF oferece benefícios específicos de acordo com as áreas de investimento².

Benefícios e incentivos fiscais com base em áreas geográficas especiais em Moçambique

Em Moçambique, as zonas especiais são as que apresentam maiores incentivos empresariais. O objectivo destas zonas é atrair investimento estrangeiro, oferecendo isenções fiscais e outros benefícios às empresas que aí se instalem. Abaixo estão as zonas especiais consagradas pela CBF.



A. Zonas de Rápido Desenvolvimento

De acordo com o CBF, as Zonas de Rápido Desenvolvimento são as áreas geográficas do território nacional, caracterizadas pelo grande potencial em recursos naturais, mas carentes de infra-estruturas e com baixo nível de actividade económica. Investidores nas Zonas de Rápido Desenvolvimento tem acesso aos seguintes incentivos:

- Cinco exercícios fiscais de um crédito de imposto por investimento de 20% do total do investimento realizado, a deduzir ao IRPC até à sua entrada em vigor.
- Outros incentivos genéricos de imposto de rendimento.
- Isenção de direitos aduaneiros e de IVA devido na importação de bens incluídos na classe “K” da pauta aduaneira, bem como de outros indispensáveis ao exercício da actividade;

B. Zonas Económicas Especiais

- Isenção de IRPC nos primeiros 3 ou 5 exercícios fiscais, para a empresa e operador, respectivamente;
- Taxa de IRPC com desconto de:
 - 50% do 4º ao 10º exercício fiscais ou do 6º ao 10º exercício fiscais, para empresa e operadora, respectivamente;
 - 25% do 11º ao 15º exercício fiscais ou pela vida útil do negócio, consoante se trate de empresa ou operador, respectivamente;
- Isenção do pagamento de direitos aduaneiros e IVA na importação de materiais e bens, enquanto a empresa se mantiver a operar nessas zonas;



C. Zonas Francas Industriais

- Isenção de IRPC nos 10 primeiros exercícios sociais;
- IRPC com desconto de 50% do 11º ao 15º exercício social; e 25% para a vida do negócio;
- Isenção do pagamento de direitos aduaneiros e IVA na importação de materiais e bens, enquanto a empresa se mantiver a operar nessas zonas;

Fonte: Lei n. Despacho n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, que aprova o Código dos Benefícios Fiscais.

2

Ao nível sectorial, tem benefícios específicos para a Indústria Transformadora e Montagem,

Ver também, Diploma Ministerial n.º 202/2010: Aprova o Regulamento do Regime Fiscal e Aduaneiro das Zonas Económicas Especiais (ZEE) e Zonas Francas Industriais (ZFI) e revoga o Diploma Ministerial n.º 14/2002, de 30 de Janeiro

A concessão e revogação dos benefícios fiscais são reguladas pela Lei de Investimentos e pelo CBF. Os benefícios fiscais são concedidos no âmbito de projectos de investimento cujas propostas sejam submetidas à Agência para a Promoção de Investimento e Exportações (APIEX). As decisões relativas à autorização e concessão de benefícios fiscais são tomadas por entidades públicas, nomeadamente a Autoridade Tributária e a APIEX. Existe falta de transparência no processo de concessão de incentivos fiscais, uma vez que o Parlamento, a sociedade civil e os meios de comunicação social não têm qualquer controlo ou supervisão sobre o processo de decisão. Além disso, não existe qualquer publicação ou informação sobre a análise custo-benefício destes incentivos. Uma vez concedidos, os benefícios fiscais não podem ser revogados, excepto em caso de incumprimento ou de concessão indevida, conforme especificado no CBF.

3.3. Acordos de Dupla Tributação e Retenções na Fonte em Moçambique

Em Moçambique, as empresas estão sujeitas a retenção na fonte sobre pagamentos específicos, incluindo royalties, juros, dividendos e comissões de gestão. De acordo com o Código Fiscal de Moçambique, há uma retenção na fonte de 20% sobre royalties, juros e dividendos pagos a empresas estrangeiras. Relativamente às comissões de gestão pagas a empresas estrangeiras, a taxa de retenção na fonte é de 32%.

É importante notar que estas retenções na fonte estão sujeitas a redução ou isenção de acordo com os DTAs em vigor entre Moçambique e outros países. Este facto, em conjunto com outros elementos dos acordos de dupla tributação, representam perdas fiscais muito significativas para Moçambique. Por exemplo, estima-se que os acordos de dupla tributação com apenas dois paraísos fiscais, as Maurícias e os Emirados Árabes Unidos, custaram a Moçambique 315 milhões de USD em retenções na fonte sobre pagamentos de juros e dividendos em 2021 - o equivalente a 7,4% da receita fiscal total do país³.

Em 2023, Moçambique tem DTAs em vigor com os países indicados na tabela abaixo:

Agricultura e Pescas, Hotelaria e Turismo, & Comércio e Indústria em Zonas Rurais. Em termos de Projectos, beneficiam os projetos Criação de Infra-estruturas Básicas, Parques Científicos e Tecnológicos; e Mega Projetos. Finalmente, existem benefícios específicos para as zonas geográficas, nomeadamente: Zonas de Desenvolvimento Rápido; Zonas Francas Industriais; Zonas Económicas Especiais.

3 SOMO 2023, "How Mozambique's tax treaties enable tax avoidance" <https://www.somo.nl/how-mozambiques-tax-treaties-enable-tax-avoidance/>

Tabela 3.1: Acordos de dupla tributação assinados por Moçambique

	Retenção na fonte (%)			IRPC (%)
	Dividendos	Juros	Royalties	Ganhos de capital em ações
Sem tratado	20	20	20	32
Tratado				
Value (BotsuanaMZN)	0/12	10	10	0
Índia	7.5	10	10	32 ^a
Itália	15	10	10	0
Macau	10	10	10	0
Maurícias	8/15b	8	5	0
Portugal	10	10	10	32 ^a
África do Sul	8/15b	8	5	32a
Emirados Árabes Unidos	0	0	5	32 ^a
Vietnam	10	10	10	32a

^a Os ganhos só são tributados no outro Estado se o património da entidade alienada for composto por mais de 50% de bens imóveis. No caso do Vietnam, o limite é de 30%.

^b Os DTAs podem apresentar taxas variadas de WHT para dividendos qualificados e dividendos de portfólio. Para Moçambique, seus acordos com Botswana, Maurícias e África do Sul impõem uma taxa de WHT mais alta para dividendos de portfólio. Nas situações em que um investidor detém apenas uma quantidade limitada de ações de uma empresa (com um limite de 25% nos tratados acima mencionados), os pagamentos de dividendos são classificados como dividendos de carteira.

Fonte: Pwc (2023). *Corporativa - Retenção de impostos*

O Ministério das Finanças é responsável pela negociação dos tratados fiscais, estando sujeitos à aprovação e ratificação do Parlamento moçambicano. Alguns dos tratados fiscais que Moçambique assinou incluem:

- Maurícias: assinado em 1999
- Emirados Árabes Unidos e Itália: assinado em 2005
- África do Sul: assinado em 2009
- Portugal: assinado em 2010
- Macau: assinado em 2011
- Índia: assinado em 2012
- Vietnam: assinado em 2012

Os tratados fiscais acima descritos foram assinados antes do boom de investimento estrangeiro na sequência das descobertas extractivas e contêm condições muito desfavoráveis para o país. Os tratados limitam grandemente a capacidade de Moçambique tributar o rendimento gerado por estes investimentos estrangeiros, resultando em perdas fiscais significativas para o governo.

O objectivo inicial desses acordos era evitar que as empresas fossem tributadas duas vezes por actividades comerciais exercidas nos dois Estados signatários. Além disso, o argumento da atracção do investimento é frequentemente utilizado a favor dos ADTs. No entanto, ambos os argumentos carecem de apoio empírico, uma vez que a maioria dos países oferece deduções para os impostos pagos no estrangeiro e não há provas conclusivas de que as convenções fiscais conduzam efectivamente a investimentos adicionais entre os Estados signatários: "Por cada estudo publicado que constata uma associação positiva entre os acordos de dupla tributação e o investimento em países de baixo rendimento, há outro que não o faz"⁴.

Um estudo recente do Fundo Monetário Internacional (FMI) demonstrou que os tratados fiscais não conduzem a investimentos adicionais, sendo antes utilizados por empresas multinacionais para evitar impostos sobre investimentos com os quais já se comprometeram, independentemente dos tratados⁵. Como ilustrado na tabela acima, Moçambique tem um total de nove tratados em vigor, dos quais apenas um (1), com a Índia, tem medidas anti-abuso.

Os restantes oito (8) tratados aumentam a vulnerabilidade do sistema fiscal moçambicano a esquemas de planeamento fiscal agressivo e limitam a capacidade de protecção dos seus direitos fiscais. Especialmente preocupante é o tratado entre Moçambique e os Emirados Árabes Unidos, assinado em 2003, que proíbe totalmente e isenta a retenção na fonte do pagamento de dividendos e juros, o que reduz significativamente a arrecadação fiscal, aumentando os prejuízos fiscais.

Não é surpreendente que, para facilitar o financiamento da dívida para a construção da Plataforma Flutuante de GNL (Gás Natural Liquefeito), Coral Sul FLNG os parceiros da Área 4 tenham criado uma empresa separada nos Emirados Árabes Unidos. Esta está registada no Centro de Mercadorias da Zona Franca Múltipla do Dubai, não só para tirar partido dos benefícios fiscais associados à Zona Franca, mas também para beneficiar de isenções de retenção na fonte sobre dividendos e pagamentos de juros nos Emirados Árabes Unidos com Moçambique⁶.

Moçambique está actualmente a negociar um tratado fiscal com os Países Baixos, o que poderá representar riscos adicionais para o país devido ao papel desempenhado pelos Países Baixos como paraíso fiscal em esquemas internacionais de abusos fiscais para empresas multinacionais. Com efeito, o governo moçambicano deve ter muita cautela em assinar tal acordo, lembrando que tem a responsabilidade

4 Martin Hearson, *Imposing standards: the North-South Dimension to Global Tax Policy* (Nova York: Cornell University Press, 2021), 14.

5 Sebastian Beer e Jan Loeprick, "Um preço muito alto? Tratados fiscais com centros de investimento na África Subsaariana", *International Tax and Public Finance*, 2021, 28, 1, 5 (2021), 113–153, https://econpapers.repec.org/article/kapitaxpf/v_3a28_3_ay_3a2021_3ai_3a1_3ad_3a10.1007_5fs10797-020-09615-4.htm; Boriana Yontcheva, Dan Devlin, Hilary Devine, Sebastian Beer e Irena Jankulov Suljagic, "Evasão fiscal no setor de mineração da África Subsaariana", FMI, 28 de Setembro de 2021, 23, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/022/article-A001-en.xml>

6 <https://www.oxfamamerica.org/explore/research-publications/government-revenues-coral-flng/>

de garantir que os recursos do país são utilizados para o benefício de todos, o que inclui garantir que as empresas que operam dentro das suas fronteiras pagam devidamente os impostos.

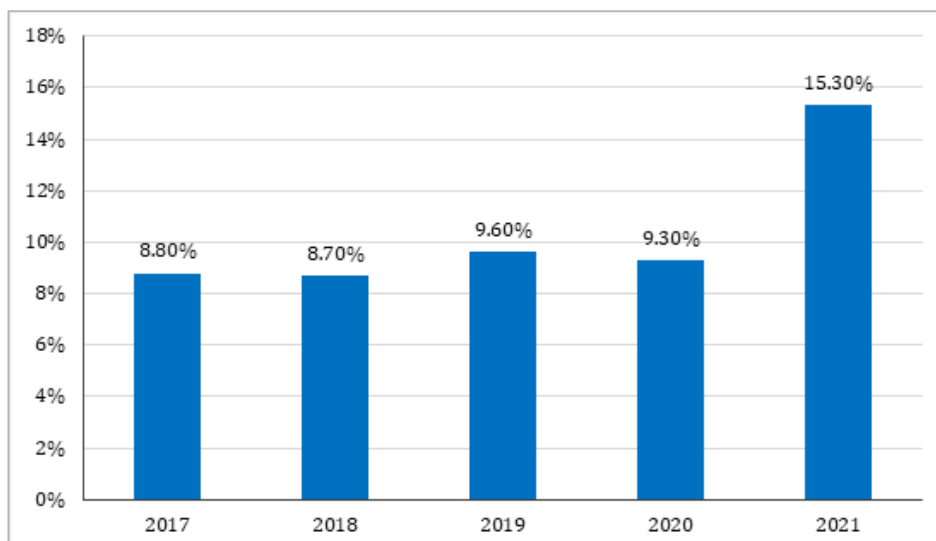
3.4. Eficácia dos incentivos fiscais e percepção do sistema fiscal por parte dos contribuintes

Conforme descrito anteriormente, Moçambique possui a Lei de Investimentos e o CBF⁷ que contém um conjunto de benefícios destinados a atrair investimento.

Moçambique tem em vigor um quadro legislativo completo de atracção de investimentos e uma variedade de benefícios específicos para projectos, sectores e zonas especiais. No entanto, é importante olhar para os benefícios fiscais como um custo para o país em comparação com os impostos que seriam normalmente cobrados, o que deve ser continuamente monitorado e avaliado para não resultar em perdas para o governo quando não é o principal factor de atracção para os investidores.

Em 2020 o país perdeu cerca de 21.866 milhões de meticaís devido aos incentivos fiscais, 9,3% das receitas fiscais anuais. Em cinco anos, o valor corresponde a mais de 109 mil milhões de meticaís (1,7 mil milhões de dólares).

Gráfico 3.3: Evolução do peso das isenções no total das receitas do Estado (2017–2021)⁸



7 Aprovado pelo Decreto nº 43/2009, de 14 de Julho

8 AT. (2023). Anuário Estatístico 2021: Estatísticas Tributárias 2021. Maputo: Autoridade Tributária de Moçambique

Os benefícios fiscais concedidos às grandes empresas e/ou às multinacionais tornam inevitavelmente o sistema fiscal mais regressivo, uma vez que impedem as empresas de pagar a sua quota-parte.

Com efeito, os factos já demonstram que os empresários moçambicanos não consideram o sistema fiscal justo. O sector empresarial tem-se queixado continuamente do atraso no reembolso do IVA por parte do Estado, pois, para além do aumento da dívida, provoca simultaneamente um défice na tesouraria das empresas. Ao apresentarem estes aspectos, os empresários questionam muitas vezes a coerência e a viabilidade de existirem inúmeros incentivos aos mega-projectos, prejudicando simultaneamente as pequenas e médias empresas.

Outras fontes sugerem que o sistema tributário em Moçambique é considerado pesado por alguns contribuintes. Segundo o CTA, representante do sector privado, a elevada carga fiscal é uma ameaça iminente aos lucros anuais dos empresários, afectando a viabilidade e competitividade dos seus negócios.

3.4.1. Desempenho de Moçambique no “Ease of Doing Business” do Banco Mundial

Conforme o relatório “Ease of Doing Business” 2022 do Banco Mundial, Moçambique ocupa a posição 127 entre 190 países em termos de “pagamento de impostos”. Esta pontuação considera vários factores, como os impostos e contribuições obrigatórias que uma empresa de média dimensão deve pagar ou reter anualmente, bem como a carga administrativa do pagamento de impostos e contribuições e o cumprimento dos procedimentos pós-registo (reembolso do IVA e auditoria fiscal).

Apesar dos esforços do governo para facilitar o pagamento de impostos, reduzindo o período de declaração obrigatória antes de os contribuintes poderem solicitar o reembolso do IVA para quatro meses (ao invés dos anteriores 12 meses), ainda existem enormes desafios.

Relativamente ao número de pagamentos de impostos necessários por ano no país, uma empresa deve efectuar 37 pagamentos, um número superior à média da África Subsariana. Existem também questões relacionadas com os processos pós-declaração, que envolve a melhoria do tempo necessário para solicitar e obter o reembolso do IVA, cumprir com o processo de correcção do IRPC e do IRPC. Ao nível deste índice, o país também se encontra abaixo da média regional, como se pode ver no quadro seguinte.

Tabela 3.2: Índice de Pagamento de Impostos - Moçambique

Indicador	Moçambique	África Subsaariana	OCDE alta renda	Melhor Desempenho Regulatório
Pagamentos (número por ano)	37	36.6	10.3	3 (2 países)
Tempo (horas por ano)	200	280.6	158.8	49 (3 países)
Taxa total de impostos e contribuições (% do lucro)	36.1	47.3	39.9	26.1 (33 países)
de pós-arquivamento (0-100)	50.2	54.7	86.7	Nenhum país em 2018/19

Fonte: Banco Mundial (2020)

3.5 Recomendações

Em 2020, Moçambique perdeu cerca de 21.866 milhões de meticais, devido aos incentivos fiscais, o equivalente a 9,3% das suas receitas anuais. Em cinco anos, esta perda ascende a mais de 109 mil milhões de meticais ou 1,7 mil milhões de dólares. Seguem-se recomendações sobre as medidas que o Governo de Moçambique pode tomar para aumentar a colecta de receitas de uma forma progressiva.

- A taxa do IRPC (32%) é superior à taxa média da África Subsariana, que é de 25,9%, e a taxa mais elevada da região da SADC. No entanto, como o país enfrenta défices significativos de receitas, uma redução da taxa de IRPC para atrair investimento estrangeiro e a subsequente queda nas receitas do Estado teria um impacto negativo nas políticas públicas de serviços e infra-estruturas, bem como na capacidade do país para pagar as suas dívidas já insustentáveis. Por conseguinte, o governo deve dar prioridade à atracção de investimento com um regime fiscal estável e transparente, um ambiente político-económico favorável, um quadro legislativo completo, entre outros.
- O governo moçambicano concedeu incentivos fiscais a vários sectores e áreas geográficas e não existe uma avaliação de custo-benefício destes incentivos para garantir que a perda de receitas fiscais é justificada. Uma vez que os incentivos fiscais trazem benefícios discutíveis a um custo elevado e com base nos recursos disponíveis para as contas públicas, o governo moçambicano deve efectuar uma avaliação abrangente, incluindo uma análise das receitas fiscais perdidas, o impacto sobre os investimentos, a criação de emprego e outros indicadores relevantes, e apenas manter os incentivos que são claramente justificados. Conforme discutido também no capítulo 1, os incentivos fiscais de Moçambique estão actualmente a favorecer os grandes investimentos em detrimento das pequenas e médias empresas, criando um efeito regressivo na tributação das empresas do país. Essencialmente, os incentivos fiscais só devem ser concedidos se os impostos adicionais esperados a médio prazo compensarem os impostos perdidos a curto prazo, ou se puderem ser identificadas externalidades mensuráveis, com efeito equivalente.

- O processo de concessão de incentivos fiscais em Moçambique não é transparente e existe o risco de que os incentivos sejam concedidos às empresas sem um escrutínio ou supervisão adequados. O governo deve estabelecer mecanismos de supervisão e controlo independentes para garantir que os incentivos são concedidos de forma justa e transparente. Para além disso, todas as agências governamentais relevantes, mormente o MEF e a AT, devem publicar regularmente relatórios de despesas fiscais acessíveis ao público, revelando quais as empresas que recebem incentivos fiscais e as condições associadas a esses incentivos.
- Especialmente no sector extractivo, há falta de transparência no que se refere ao total das receitas perdidas devido aos incentivos fiscais concedidos. O Governo deve publicar regularmente uma repartição dos benefícios fiscais concedidos aos sectores mineiro e dos hidrocarbonetos.
- Os acordos de dupla tributação de Moçambique aumentam a vulnerabilidade do sistema tributário a abusos fiscais. Oito dos nove tratados fiscais assinados pelo país limitam a sua capacidade de proteger os seus direitos fiscais e aumentam as perdas fiscais do país. Todos os acordos de dupla tributação devem, por conseguinte, ser revistos e renegociados. Especial atenção deve ser dada aos acordos com os Emirados Árabes Unidos e com as Maurícias. A renegociação destes tratados deve visar a inclusão de disposições que impeçam práticas de abuso fiscal e o aumento das taxas de retenção na fonte, actualmente de 0%. Moçambique também deve considerar esses factores durante a actual negociação de um ADT com os Países Baixos.
- O sector empresarial queixa-se frequentemente da demora no reembolso do IVA por parte do Estado. O Governo deve responder às preocupações do sector empresarial, reduzindo a demora no reembolso do IVA pelo Estado, o que deve passar pela simplificação dos procedimentos fiscais. Tal resultará também numa tendência de melhoria do desempenho nos indicadores de Ease of Doing Business, corroborando os esforços do país para atrair investimentos;

CAPÍTULO 4: EFICÁCIA DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA

Este capítulo avalia a capacidade da AT em termos de implementação efectiva de políticas tributárias progressivas – e ajuda a determinar se as deficiências de receita estão relacionadas a uma administração tributária fraca ou a políticas tributárias mal formuladas. Também fornece informações sobre a capacidade da administração tributária em termos de recursos humanos e financeiros e analisa a estrutura e governação da administração tributária, incluindo uma perspectiva de género.

4.1. Organização

4.1.1. Os subsistemas tributários nacional e municipal

Moçambique tem um sistema tributário de dois níveis que integra impostos nacionais e municipais. A AT tem o mandato de administrar todos os impostos nacionais¹ (incluindo receitas relacionadas com recursos naturais) e também tem jurisdição sobre as alfândegas. Por sua vez, os Governos Locais (GLs) são obrigados a recolher impostos que não são da competência da AT² (por exemplo, imposto predial, imposto de transmissão de propriedade, imposto municipal sobre veículos, contribuições para melhorias de infra-estrutura, taxas para emissão de licenças de operação e tarifas e encargos para o fornecimento dos serviços municipais).

Do conjunto de fontes de receita legalmente fixados, os municípios arrecadam principalmente receitas provenientes da prestação de serviços (impostos e taxas) devido à baixa capacidade administrativa, falta de mecanismos de fiscalização e baixa moral fiscal a nível local. Os GLs têm autonomia financeira na gestão dos recursos que arrecadam (artigo 276 da Constituição da República), enquanto a AT transfere toda a receita arrecadada para a Conta Única do Tesouro no Banco Central, que é então apropriada pelo Parlamento durante o processo de orçamentação.

Idealmente, o sistema híbrido existente (com subsistemas tributários nacionais e municipais) equilibraria as funções/competências e recursos ao nível local - condição sine qua non para um bom modelo de descentralização. No entanto, na prática, esse equilíbrio ainda não foi alcançado, pois a maioria dos GLs ainda não possui capacidade financeira e técnica para arrecadar os impostos designados³. Os desafios são ainda mais prementes à medida que o país avança na criação de organismos mais descentralizados que conferem autonomia administrativa, financeira e patrimonial às províncias, distritos e autarquias locais no quadro do novo paradigma de descentralização introduzido com a revisão pontual da Constituição de 2018.

Devido a mecanismos tributários relativamente precários e baixa moral tributária a nível local, num contexto de colaboração mínima com a AT, os GLs arrecadam principalmente receitas provenientes da prestação de serviços (cobranças e taxas) e, portanto, dependem cada vez mais de transferências fiscais do governo central. Legalmente, as transferências compreendem o Fundo de Compensação Autárquica (FCA) para custeio (fixado em 1,5% das receitas anuais) e o Fundo de Investimento

1 Lei n.º 15/2002, de 26 de Junho – Lei das Bases do Sistema Fiscal

2 prescrito na Lei das Finanças Autárquicas – Lei n.º 1/2008, de 16 de Janeiro e Decreto n.º 63/2008, de 30 de Dezembro. Consulte os diferentes impostos na introdução.

3 Celeste, FB (2019). Descentralização fiscal sem enquadramento no contexto actual das finanças públicas: O caso dos municípios. Centro de Integridade Pública (CIP) . <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/05/Descentralizac%CC%A7a%CC%83o-fiscal-copy.pdf>

a Iniciativas Locais (FIIL) para financiar projectos locais⁴. No entanto, não só o desembolso desses recursos tem sido marcado por atrasos, como também há denúncias de falta de transparência que levam a alocações abaixo do estipulado legalmente aos GLs. Como resultado, os governos subnacionais só conseguem fornecer um conjunto muito limitado de serviços municipais que ainda são de muito baixa qualidade para a população⁵.

4.1.2. Organização da AT e Mobilização de Recursos Domésticos (DRM)

A AT está oficialmente subordinada ao Ministério da Economia e Finanças, que determina os fundos disponíveis para a autoridade fiscal e, em última instância, influencia as suas decisões relativas à implementação da política fiscal⁶. O Presidente da AT é nomeado pelo Conselho de Ministros que é composto pelo Presidente da República que o preside, pelo Primeiro-Ministro e pelos demais Ministros⁷.

Como tal, pode-se dizer que a AT funciona como uma agência semi-autónoma com seus altos funcionários vulneráveis à interferência política⁸. Embora 40% dos moçambicanos tenham pouca ou nenhuma confiança na AT⁹ e tenham um certo cepticismo quanto à autonomia, justiça e imparcialidade da administração tributária, é difícil encontrar relatos de abusos por parte da administração tributária contra os contribuintes.

A Autoridade Tributária de Moçambique tem a seguinte estrutura:

- Direcção-Geral das Alfândegas;
- Direcção-Geral de Impostos;
- Gabinete de Planeamento, Estudos e Cooperação Internacional;
- Gabinete de Controlo Interno, e;
- Gabinete de Comunicação e Imagem

Although simplistic and clear, this structure does not allow the AT to effectively
Embora simples e clara, essa estrutura não permite que a AT tribute efectivamente diferentes contribuintes, pois determinados segmentos exigem mais expertise/

4 Lei 1/2008 de 16 de Janeiro

5 Celeste, F. B. (2019). Descentralização fiscal sem enquadramento no contexto actual das finanças públicas: O caso dos municípios. Centro de Integridade Pública (CIP). <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2019/05/Descentralizac%CC%A7a%CC%83o-fiscal-copy.pdf>

6 Decreto n.º 9/2010 de 15 de Abril de 2010 – Estatutos Orgânicos do MRA

7 Artigo 201.º do RMC

8 Em recente caso polémico, uma Organização da Sociedade Civil exigiu a renúncia da presidente do MRA após ela ter sido eleita para um cargo influente no partido governista do país. Leia mais: <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Eleicao-da-Presidente-da-Autoridade-Tributaria-para-a-Comissao-Politica-da-Frelimo-atenta-contr-a-lei-imparcialidade-e-neutralidade-exigidas-a-todo-servidor-publico.pdf>

9 Afrobarómetro (R8 2019/2021) – Moçambique. <https://www.afrobarometer.org/online-data-analysis/>

esforço devido à sua natureza complexa. Um bom exemplo de como a actual organização da AT possibilita “fugas” de recursos é a inexistência de uma unidade especializada em preços de transferência. Apesar de possuir legislação sobre preços de transferência, o país não possui uma unidade para aplicá-la¹⁰.

Moçambique tem um sistema de preços de transferência aplicado à empresas multinacionais com um volume de negócios anual igual ou superior a 2,5 milhões de MT que efectuem transacções internacionais com partes relacionadas¹¹. A cobrança das receitas destas operações é feita pela Direcção-Geral de Impostos (DGI) juntamente com outros impostos. Basicamente, os contribuintes preenchem o formulário obrigatório¹² e entregam à DGI. Como a AT não possui actualmente uma unidade especializada para verificar as informações prestadas pelos contribuintes, a AT depende fortemente da boa-fé do contribuinte, o que prejudica a arrecadação de receitas dessas operações.

A experiência de Moçambique mostra que a criação de unidades para lidar com contribuintes especiais é apenas o primeiro passo. O verdadeiro desafio é assegurar o seu funcionamento e promover uma eficaz mobilização doméstica de recursos. Isso pode ser constatado nas Unidades de Grandes Contribuintes criadas em 2014¹³. Actualmente, o país conta com 6 unidades, todas equipadas com um sistema que permite aos grandes contribuintes submeter os processos fiscais online e efectuar os pagamentos através dos bancos comerciais¹⁴. No entanto, o sistema continua subutilizado, pois as empresas nacionais continuam relucantes em usá-lo. Por exemplo, o último relatório da AT disponível ao público indica que, no ano fiscal de 2017, apenas 100 dos 573 grandes contribuintes estavam efectivamente usando o sistema para pagar impostos¹⁵.

A estrutura da AT também falha em tributar adequadamente o segmento de indivíduos com elevado património. O país não possui uma unidade dedicada a esses indivíduos nem uma estratégia específica para os monitorar e avaliar. O governo

10 RSM Moçambique . (sd). Preços de transferência . <https://www.rsm.global/mozambique/pt/precos-de-transferencia>

11 O sistema de preços de transferência de Moçambique tem cinco métodos reconhecidos internacionalmente (método do preço de mercado comparável, revenda reduzida, custo aumentado, fraccionamento do lucro e margem operacional líquida) e aplica-se ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares domiciliadas em Moçambique.

12 http://www.at.gov.mz/por/content/download/93324/804553/version/1/file/IRPS_M-20+ANEXO+I+-PRECO+DE+TRANSFERENCIA.pdf

13 Diploma Ministerial. Obtido em <https://www.lexlink.eu/FileGet.aspx?FileId=50246>

14 Demonstração anual de resultados de preços de transferência, regime fiscal privilegiado e subcapitalizados - <http://www.at.gov.mz/index.php/por/content/download/91296/791706/version/1/file/Plano+de+Actividades+e+Or%C3%A7amento+Anual+da+AT+2017.pdf>

15 Autoridade Tributária de Moçambique. (Muitos anos). Relatório e Balanço de Atividades. <http://www.at.gov.mz/index.php/por/content/download/91804/795018/version/1/file/Relat%C3%B3rio+de+balan%C3%A7o+das+Actividades+Desenvolvidas+pela+AT+em+2017+e+Perspectivas+de+Ac%C3%A7%C3%B5es+para+2018.pdf>

poderia encontrar inspiração no governo de Uganda e na sua autoridade tributária que estabeleceu com sucesso uma unidade de indivíduos com elevado património e expandiu drasticamente o cumprimento das obrigações fiscais pelos ugandenses mais ricos, ao mesmo tempo em que arrecadou uma receita adicional substancial¹⁶.

4.1.3. Educação fiscal

A AT não possui uma estratégia oficial e consolidada de educação/engajamento cívico do contribuinte. No entanto, por meio do seu Gabinete de Comunicação e Imagem, a instituição busca conscientizar a população sobre as políticas, alíquotas e arrecadações tributárias por meio de meios de comunicação, como rádio e TV, distribuindo ficheiros e estabelecendo polos tributários em diversos pontos do país¹⁷.

A “Caravana do Contribuinte” destaca - se como uma iniciativa emblemática criada para sensibilizar para a importância do pagamento de impostos através de deslocações a diferentes regiões do país para prestação de serviços de apoio ao contribuinte. Isso pode incluir o fornecimento de informações sobre obrigações fiscais, emissão de certificados fiscais e assistência no preenchimento de declarações fiscais. A autoridade também fornece informações sobre políticas fiscais, taxas e cobranças por meio de sua página online¹⁸.

Apesar da iniciativa acima referida, os esforços se têm revelado insuficientes para colmatar a iliteracia fiscal, uma vez que uma parte considerável dos moçambicanos ainda enfrenta dificuldades em saber quais os impostos e taxas que devem pagar ao governo. De acordo com as estimativas do Afrobarómetro, em média, 48,7% dos moçambicanos acham difícil/muito difícil saber quais os impostos e taxas que devem pagar ao governo¹⁹. Assim, uma estratégia ampla e consolidada de educação/engajamento cívico dos contribuintes surge como um imperativo para inverter esta tendência.

16 Oxfam. (2019). Ampliando a base tributária dos países de baixa renda: tributando indivíduos de alto património líquido. Documento de Política da Oxfam. <https://policy-practice.oxfam.org/resources/widening-the-tax-base-of-low-income-countries-taxing-high-net-worth-individuals-621078/>

17 Autoridade Tributária de Moçambique . (Vários anos). Relatório e Balanço de Atividades. <http://www.at.gov.mz/index.php/por/content/download/91804/795018/version/1/file/Relat%C3%B3rio+de+balan%C3%A7o+das+Actividades+Desenvolvidas+pela+AT+em+2017+e+Perspectivas+de+Ac%C3%A7%C3%B5es+para+2018.pdf>

18 Página da Autoridade Tributária de Moçambique - <http://www.at.gov.mz/por>

19 Afrobarómetro (R 8 2019/2021) – Moçambique. Obtido em <https://www.afrobarometer.org/online-data-analysis/>

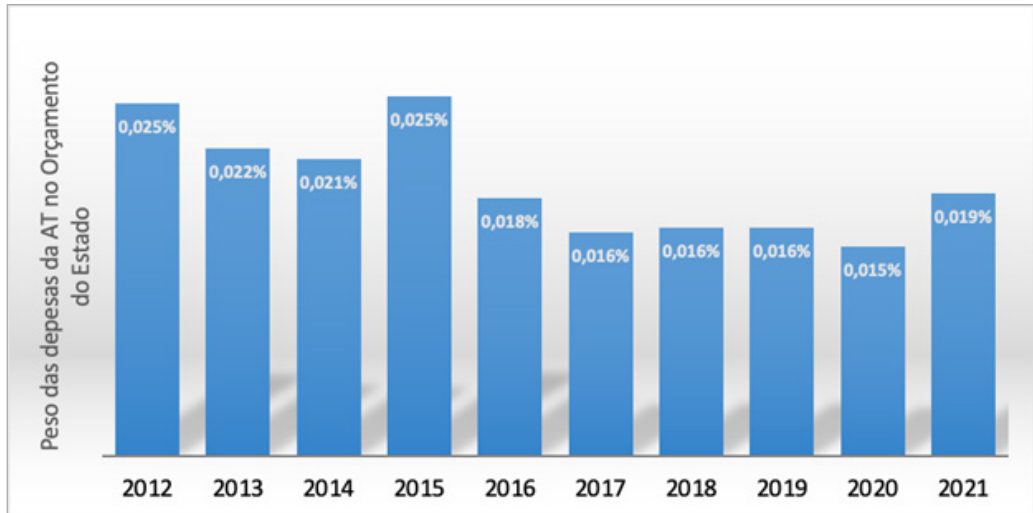
4.2 Recursos para administração tributária

4.2.1. Recursos financeiros

Os estatutos da AT²⁰ limitam os recursos financeiros da instituição a três fontes principais, nomeadamente: o orçamento, as receitas de comissões (que resultam da remuneração de serviços prestados a outras entidades) e as receitas que resultam da venda de estudos, obras ou outras edições promovidas pela instituição. A instituição também beneficia de ajuda externa (designada Fundo Comum) para apoiar as reformas fiscais e tem ainda direito a uma dotação orçamental equivalente a 1% da receita arrecadada.

A quota orçamental da AT (utilizada essencialmente em despesas correntes – com um peso mais de 90%) registou uma tendência decrescente na última década. Isso implica que muito provavelmente a capacidade da instituição de investir em sua estrutura geral e capacidade (em termos de infraestrutura, recursos humanos e expertise) para efectivamente arrecadar impostos pode ser prejudicada. Conforme ilustra o gráfico abaixo, os recursos destinados à AT caíram de 0,025% do orçamento total do governo para 0,019% nos últimos dez anos.

Gráfico 4.1: Orçamento da AT (2012-2021)



Fonte: Orçamento do Estado (Vários Anos)

O declínio é particularmente preocupante considerando que a AT é responsável não apenas pela cobrança dos impostos do governo central, mas também pelos

20 Estatutos do MRA. <http://www.at.gov.mz/por/content/download/90036/783524/version/1/file/Estatuto+organico+AT.pdf>

impostos colectados pelos serviços técnicos operacionais da área aduaneira. Num contexto em que nenhuma das funções de cobrança de receitas é privatizada, o número de contribuintes está aumentando e o processo de colecta está se tornando mais complexo com o planeamento tributário agressivo e sofisticado por parte das empresas, isso exerce uma pressão demasiada sobre a AT. Ou seja, há uma crescente necessidade de financiamento para fortalecer a sua capacidade.

4.2.2. Recursos Humanos

Devido ao financiamento limitado, a AT também enfrenta restrições em sua capacidade em termos de número de funcionários e sua capacidade de estender os serviços aos contribuintes (registrados e potenciais). A expansão do registo de contribuintes não está a ser acompanhada por um aumento na mesma proporção na contratação de pessoal.

Na verdade, a proporção de contribuintes por funcionário da AT tem aumentado nos últimos anos, passando de 96.901:1 em 2014/15 para 143.285:1 em 2018/19²¹. Esta deficiência mina o processo de mobilização de receitas internas, uma vez que torna difícil implementar efectivamente a política fiscal, controlar o cumprimento da legislação tributária e prevenir e evitar fraudes e evasão fiscal.

Além da falta de recursos humanos suficientes, a instituição enfrenta desafios no que refere aos princípios da igualdade de oportunidades em sua política de recrutamento de funcionários. Apesar dos esforços empreendidos (refletido pelo facto de, por exemplo, a instituição ser actualmente dirigida por uma mulher,), a composição de género dos seus funcionários ainda é muito desigual. Os números mostram que a proporção da força de trabalho feminina não corresponde a nem um terço do quadro de funcionários da instituição. O mais recente relatório disponível no site da AT indica que, até 2017, a AT ainda estava longe do equilíbrio de género, com uma percentagem de homens permanecendo em média 76% contra 24% de mulheres .

4.2.3. Modernização Fiscal

Os esforços de modernização tributária no país (financiados principalmente com recursos externos) são coordenados no âmbito do Projecto e- Tributação. Esta é uma estratégia do Governo que visa modernizar os serviços da AT com base num sistema de informação de cobrança e gestão de receitas com enfoque nos impostos nacionais.

Actualmente, os contribuintes podem apresentar uma declaração de imposto online através do site da AT . Da mesma forma, os pagamentos de impostos podem

21 Autoridade Tributária de Moçambique. (Muitos anos). Relatório e Balanço de Atividades. <https://www.at.gov.mz/por/Sobre-a-AT/Relatorio-de-Balanco-das-Actividades-Desenvolvidas-pela-AT>

ser feitos através de bancos por meio de cheques, transferências eletrônicas de fundos ou depósitos em dinheiro. No entanto, ainda existem desafios importantes.

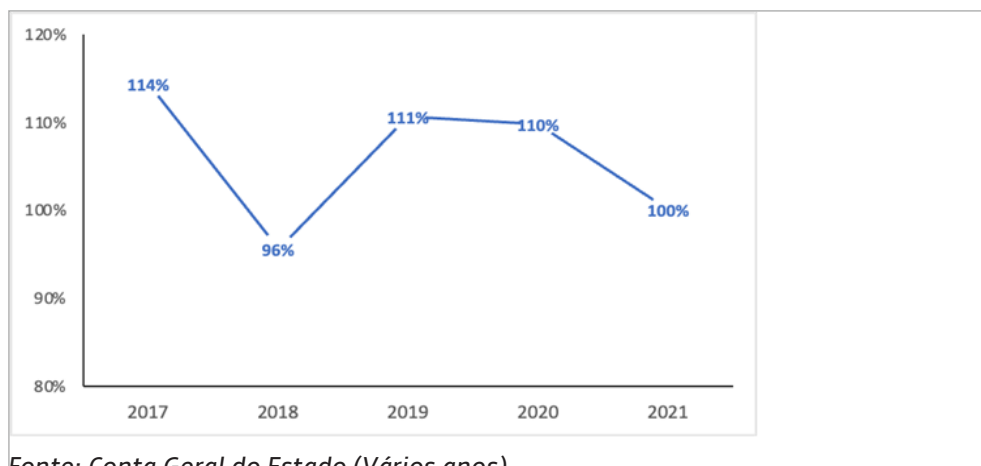
Apesar das melhorias recentes, o sistema da AT continua problemático e tem registado muitas reclamações de contribuintes que ainda têm de se deslocar às instalações da instituição para confirmar as referências que são geradas online para o pagamento. Além disso, os potenciais contribuintes só podem registar-se e adquirir números de identificação fiscal (NUIT's) pessoalmente. Estes desafios impossibilitaram a transição para um sistema totalmente online (especificamente para IVA e ISPC). Como resultado, os contribuintes ainda enfrentam longas filas para pagar impostos, o que favorece a corrupção e prejudica a moral tributária.

É importante notar que a ideia inicial da AT era ter esses impostos pagos exclusivamente online antes de 01 de junho de 2022, negligenciando os desafios enfrentados por grupos de "analfabetos digitais" e marginalizados (especialmente mulheres) que teriam que pagar outras pessoas para ter suas declarações fiscais preenchidas. Embora a digitalização da AT tenha muitos benefícios em termos de maior eficiência, conveniência e precisão, é importante garantir que aqueles que não conseguem ou não se sentem à vontade com os processos online não sejam deixados para trás. A AT deve continuar a fornecer formulários em papel e apoio presencial para garantir que todos possam aceder aos seus serviços, independentemente das suas capacidades digitais.

4.3. Arrecadação de Receitas

A AT tem se destacado por seu forte desempenho de receita nos últimos anos, superando metas mesmo em contextos de crise como a pandemia de Covid-19 . Como ilustrado no gráfico abaixo, a instituição geralmente supera as metas anuais para os principais impostos estabelecidos pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF) no Cenário Fiscal de Médio Prazo. Devido a essa tendência, alguns críticos costumam acusar o governo de estabelecer metas pessimistas/irrealistas para a colecta de receitas de forma recorrente.

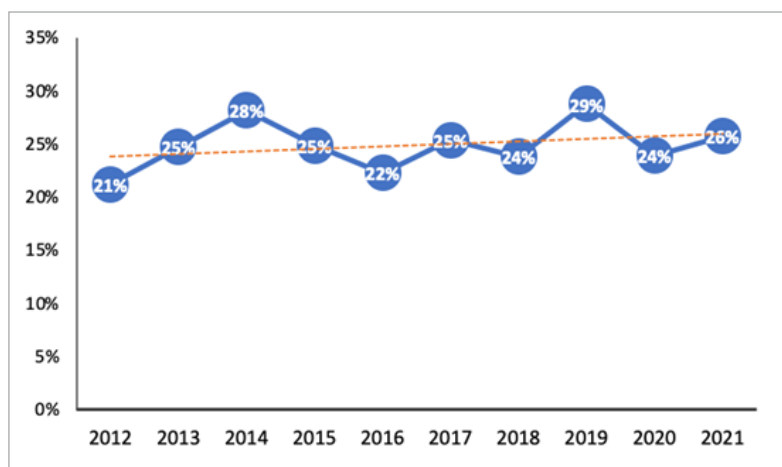
Gráfico 4.2: Evolução do desempenho da colecta de receitas pela AT



Fonte: Conta Geral do Estado (Vários anos)

No entanto, a análise da relação impostos/PIB mostra que o desempenho da AT vem crescendo lentamente ao longo dos anos. O valor total dos impostos colectados pelo governo como percentagem do PIB do país foi em média de 25% na última década, bem acima da média atual do continente de 16%²².

Gráfico 4.3: Evolução do rácio receitas arrecadas/ PIB 2012–2021²³



Embora grandes progressos tenham sido alcançados com o estabelecimento da AT em 2006 e a implementação de importantes reformas tributárias, ainda existem

22 OCDE. (2019). Estatísticas de receitas em África 2019: Comissão da União Africana, Fórum Africano de Administração Fiscal e OCDE. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-revenue-statistics-africa.pdf>

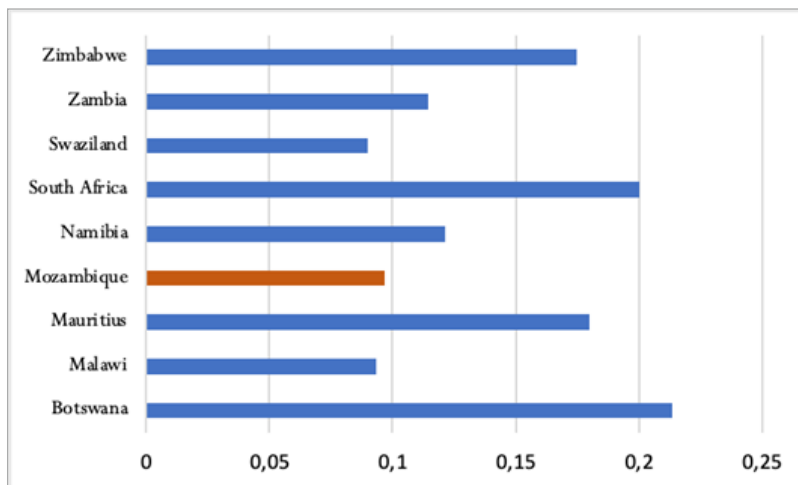
23 Autoridade Tributária de Moçambique. (Vários anos). Anuário Estatístico - <https://www.at.gov.mz/index.php/por/Publicacoes/Anuario-Estatisco>

algumas questões que prejudicam a mobilização de recursos no país. Assim como outros países em desenvolvimento, Moçambique ainda enfrenta dificuldades para tributar certos sectores (e.g: pessoas ricas e empresas que actuam na economia informal). Isso traz problemas sérios de fiscalização e abre muitas oportunidades para a sonegação de impostos, resultando em uma eficiência tributária relativamente baixa no país²⁴.

Com efeito, de acordo com dados do Afrobarometer, embora 70% dos moçambicanos concordem que a autoridade tributária tem o direito de cobrar impostos, cerca de 58,5% acreditam que as pessoas sempre ou frequentemente evitam pagar os impostos que devem ao governo²⁵.

Por exemplo, a taxa de eficiência do IRPC²⁶ em Moçambique situa-se no limite inferior (0,097) quando comparada com a maioria dos países da SADC²⁷. Isso reflecte uma erosão da base tributária devido ao não cumprimento de impostos abusivos e deficiências na administração tributária. Uma resposta a esses desafios pode melhorar significativamente o processo de mobilização de recursos internos .

Gráfico 4.4: Taxas de eficiência de IRPC em países selecionados da SADC²⁸



24 Boly A., M. Konte, and A. Shimeles (2020), Corruption and Tax Morale in Africa, Working Paper Series N° 333, African Development Bank, Abidjan, Côte d'Ivoire. <https://www.afdb.org/fr/documents/working-paper-333-corruption-and-tax-morale-africa>

25 Afrobarometer Round 8 Survey (2021) - <https://www.afrobarometer.org/publication/summary-results-afrobarometer-round-8-survey-mozambique-2021/>

26 A taxa de eficiência do IRPC mostra quanto uma diferença de um ponto percentual na taxa estatutária do IRPC pode gerar em receita do IRPC em relação ao PIB, indicando a eficiência geral de um país na utilização do IRC para mobilização de receitas.

27 Le, Tuan. (2016). Measuring Efficiency and Productivity of Taxation: A Review of Tax System in Mozambique. Case Studies in Business and Management. 3(2). <https://doi.org/10.5296/csbm.v3i2.9710>. <https://www.macrothink.org/journal/index.php/csbm/article/view/9710/7937>

28 Adapted from Le (2016)

4.4. Capacidade efectiva

4.4.1. Eficácia da administração tributária

Devido à falta de dados confiáveis e actualizados, avaliar a capacidade efectiva da AT é uma tarefa difícil. Os relatórios disponibilizados anualmente pela instituição não fornecem dados desagregados sobre o custo de colecta dos diferentes impostos (IRPS, IRPC, Impostos sobre Património, IVA) nem sobre a capacidade técnica existente dos funcionários. Essa falta de informação dificulta a identificação de áreas de melhoria e a implementação de reformas direccionadas.

A plataforma Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) indica que a AT conduziu uma avaliação técnica piloto em março de 2015 juntamente com outros 12 países. No entanto, o relatório de desempenho não foi divulgado publicamente, o que dificulta a promoção de discussões por partes interessadas sobre as prioridades de reforma da instituição e melhorias nas estruturas, sistemas e procedimentos administrativos para fortalecer seu desempenho.

4.4.2. Reformas administrativas

As reformas administrativas em Moçambique têm-se centrado nos esforços de modernização e racionalização do sistema tributário, visando simplificar o pagamento de impostos pelos contribuintes e melhorar a eficiência do processo de cobrança de impostos. De acordo com o Plano Estratégico da instituição, uma das prioridades é a modernização das instalações físicas e o aprimoramento do modelo de gestão da infraestrutura tecnológica, com a implementação de soluções integradas, seguras, consistentes e adequadas às necessidades institucionais.

O Plano Estratégico da AT identifica ainda a melhoria do modelo de estrutura orgânica como outra vertente de intervenção, visando a optimização de resultados através da eliminação de redundâncias. O foco é agilizar os processos de trabalho e simplificar os níveis hierárquicos para atingir esse objetivo. Estas reformas têm o apoio dos doadores internacionais do país que anualmente atribuem fundos ao orçamento (através do Fundo Comum) para a sua operacionalização.

As reformas propostas melhorariam a relação entre a AT e os contribuintes e facilitariam o alargamento da base tributária se os fundos fossem acompanhados da partilha de conhecimentos e experiência prática por parte dos doadores internacionais. Se assim fosse, a AT não enfrentaria os desafios que hoje enfrenta na implementação e operacionalização do Projeto e- Tributação.

4.5 Convenções

4.5.1. Cooperação internacional em matérias fiscais

Moçambique não é signatário dos vários instrumentos-chave internacionais que visam promover a transparência, a cooperação em matérias fiscais e combater o abuso fiscal. O país não é membro do Fórum Global sobre Transparência e Troca de Informação, não é signatário da Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal²⁹, e não está envolvido na iniciativa de Troca Automática de Informação (AEOI)³⁰.

Da mesma forma, Moçambique não faz parte do IF (Inclusive Framework)³¹ nem da MLI (Convenção Multilateral para implementar medidas relacionadas a acordos de dupla tributação para prevenir BEPS³²). Em suma, a cooperação com outras jurisdições é mínima, deixando o país mais vulnerável a abusos fiscais internacionais e prejudicando os esforços de DRM.

Não sendo signatário da MLI, o país apenas pode trocar informações com outras administrações tributárias se houver um tratado bilateral em vigor entre ambos os países. Moçambique é actualmente signatário de oito tratados fiscais que incluem disposições para assistência administrativa mútua - incluindo troca de informações. Entretanto, não há indicação de que Moçambique tenha fornecido ou solicitado informações aos seus parceiros jurisdicionais.

Se Moçambique se juntar à Convenção Multilateral, estabeleceria a possibilidade de assistência administrativa mútua - incluindo a troca de informações mediante pedido - com todos os seus membros, que actualmente são mais de 140 jurisdições. Através deste tratado multilateral, Moçambique ampliaria significativamente o número de parceiros e teria acesso às informações detidas por outras jurisdições sobre os contribuintes moçambicanos.

A adesão à convenção também abriria caminho para Moçambique trocar informações através do mecanismo de Troca Automática de Informações no futuro, o que resultaria em Moçambique receber informações sobre contas bancárias estrangeiras mantidas por seus residentes. O país teria que investir em sua administração fiscal e infraestrutura de tecnologia da informação para fornecer e receber informações automaticamente de outras jurisdições, o acesso a contas financeiras estrangeiras de seus cidadãos mais ricos ampliaria muito o potencial de mobilização de receitas internas de Moçambique.

29 OCDE. (2023). Jurisdições participantes da convenção sobre assistência administrativa mútua em matéria tributária: Status – 30 de janeiro de 2023. https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf

30 OCDE. (2023). Troca Automática de Informações (AEOI): Situação dos Compromissos. <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/AEOI-Commitments.pdf>

31 Estrutura inclusiva sobre BEPS – <https://www.oecd.org/tax/beps>

32 BEPS - sigla inglesa usada para se referir a Erosão da base tributária e transferência de lucros

Para desenvolver a troca de informações com outras jurisdições, Moçambique também deve considerar tornar-se membro do Fórum Global de Troca de Informações. Como uma organização com mais de 160 membros, o Fórum Global trabalha para a implementação de padrões globais de transparência e aumento da troca de informações entre seus membros. A adesão ao Fórum Global forneceria a Moçambique acesso a assistência técnica - incluindo para aderir à Convenção Multilateral - e a troca de experiência nesta área com outros países. Como membro africano do Fórum Global, Moçambique também faria parte da Iniciativa África, uma parceria entre o Fórum Global, seus membros africanos e um número de organizações regionais e internacionais e parceiros de desenvolvimento. A Iniciativa África promove o aumento do uso da troca de informações na África para aumentar a mobilização de receitas internas e combater a evasão fiscal.

Como os benefícios desses mecanismos, convenções e organizações são bem conhecidos, só se pode especular que o país ainda não se juntou devido à falta de vontade política e/ou aos custos percebidos que normalmente são impostos à administração fiscal para a troca de informações. No entanto, o país está mostrando alguma abertura para tais iniciativas, o que é demonstrado pelas discussões em torno da possível adesão do país ao Fórum Global de Troca de Informações na 15ª Reunião Plenária do órgão em novembro de 2022³³.

Embora a adesão ao Fórum Global seja ampla – incluindo 37 jurisdições africanas – o secretariado da organização faz parte da OCDE. Como parte de uma mudança democrática e transparente de discussões fiscais globais e fóruns de tomada de decisão da OCDE para a ONU, a supervisão e promoção da troca de informações e padrões de transparência fiscal também devem ser consideradas capacidades importantes de um novo órgão tributário global da ONU, já que não há razão clara para a OCDE supervisionar um Fórum Global sobre troca de informações.

4.5.2. Igualdade de género

Além de ser signatário de convenções internacionais com princípios amplos sobre igualdade de género, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o país também ractificou alguns acordos especificamente voltados à discriminação de género, como a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres – CEDAW, em 21 de abril de 2021. Embora a Convenção não mencione explicitamente as estruturas fiscais, a obrigação de proibir a discriminação contra as mulheres e de garantir a igualdade substantiva se aplica a todas as políticas governamentais, incluindo, portanto, a tributação e os gastos³⁴.

33 Autoridade Tributária de Moçambique. (sd). Moçambique Participa do Fórum Global sobre Transparência e Intercâmbio de Informações para Fins Fiscais. <https://www.at.gov.mz/por/Noticias/mocambique-participa-do-forum-global-sobre-transparencia-e-intercambio-de-informacoes-para-fins-fiscais>

34 Fundo Monetário Internacional. (2021). Considerações sobre o desenho da lei fiscal para lidar com as desigualdades de género: COVID-19 e além . <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-covid-19-special-series-fiscal-law-design.ashx>

No entanto, seu efeito em termos de moldar a forma como o governo estabelece critérios para a equidade de género na política fiscal é relativamente limitado na medida em que o sistema é cego ao género – o que é visto nos impostos sobre o consumo que afectam desproporcionalmente as mulheres no país e ainda assim não são colectados dados desagregados para avaliar o seu impacto.

4.6. Supervisão

A AT está oficialmente sob a tutela do MEF e, portanto, está directamente sob sua supervisão. A instituição também realiza suas próprias Inspeções Técnicas/Auditorias Internas e inspeções administrativas que são complementadas pela supervisão do Tribunal administrativo.

Além do Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (Decreto n.º 14/87 de maio) e Resolução n.º 10/97 de 29 de julho que estabelece normas deontológicas para os funcionários públicos, os funcionários da AT regem-se ainda por um código de conduta ética (acessível ao público e criado dois anos após a criação da instituição)³⁵. Em suma, o instrumento normativo promove a igualdade e inclusão de género, o exercício das funções com profissionalismo e cumprimento da lei e provisões que desestimulam qualquer acto ou tentativa de pressão, sob a forma de coação, assédio, abuso e violência.

O código também inclui disposições que obrigam os funcionários da AT a analisar de forma responsável, imparcial e justa todas as reclamações do público contra a instituição e seus funcionários e, quando necessário, encaminhá-las para o tribunal. O sistema também incentiva a equipe da AT a garantir a operacionalização do sistema de denúncias da instituição.

O sistema permite que os contribuintes ou denunciante informem qualquer funcionário ou outro contribuinte que possa estar a abusar do regime fiscal. Em termos gerais, a Lei de Proteção de Denunciantes (lei n.º 15/2012, de 15 de agosto) protege os direitos e interesses legítimos dos denunciante quando sua vida, integridade física ou mental, e liberdade pessoal ou de propriedade estão em perigo por causa da contribuição que fizeram ou estão dispostos a fazer para a investigação criminal ou produção de provas em tribunal. No entanto, uma vez que o sistema da AT é gerido internamente, divergindo das boas práticas onde é terceirizado, ainda há uma incerteza percebida em relação à proteção dos denunciante.

Os casos que esporadicamente são divulgados na mídia e os reiterados compromissos³⁶ da AT reflectem a vontade política existente de investigar efectivamente a evasão fiscal no âmbito doméstico. A AT está, de forma crescente,

35 Mozambique Revenue Authority Ethical Code of Conduct - <https://www.at.gov.mz/por/Sobre-a-AT/Codigo-de-Conduita-dos-Funcionarios-da-AT>

36 Autoridade Tributária de Moçambique. (2022). O sistema fiscal moçambicano continua resiliente. <http://www.at.gov.mz/por/Noticias/Sistema-fiscal-mocambicano-continua-resiliente>

implementando estratégias para minimizar a fraude fiscal ao nível doméstico, pois as entidades corporativas estão adoptando cada vez mais mecanismos sofisticados e bem estudados para contornar as obrigações fiscais³⁷. A mesma vontade política não é evidente quando se trata de levar os casos para a Justiça (penal ou administrativa) para julgar pessoas físicas/ jurídicas utilizando estruturas tributárias offshore, o que se reflecte na escassez de casos veiculados na mídia sobre o assunto.

4.7. Género

Todo o processo orçamental e de colecta de dados da AT é cego em matérias de género. A instituição não faz provisões em termos de fundos para colectar e actualizar dados desagregados por género. De facto, o último anuário estatístico da instituição³⁸ não contém uma única consideração de desagregação por género em todos os dados apresentados. Isso não é surpreendente, considerando que todo o sistema fiscal também cego em matérias de género.

4.8 Recomendações

- 1. A AT deve ajudar os governos subnacionais no processo de arrecadação de receitas e promover a implementação efectiva da política tributária. Mais especificamente, deve fornecer assistência técnica e capacitação às autoridades fiscais subnacionais para ajudá-las a desenvolver as habilidades e conhecimentos necessários para arrecadar impostos de maneira eficaz, bem como coordenar os esforços para conscientizar o público sobre a importância de cumprir as obrigações fiscais e os benefícios do pagamento de impostos, ajudando a melhorar o cumprimento das obrigações fiscais pelos sujeitos passivos.
- O MEF e a AT devem incluir uma análise de equidade e inclusão de género, promovendo os princípios da igualdade de oportunidades em sua política de recrutamento de funcionários.
- O governo deve criar uma unidade dedicada na AT para a tributação de Indivíduos com Elevado Patrimônio e fornecer o apoio político para tributar essas pessoas poderosas e muitas vezes politicamente conectadas. Actualmente, o país não possui uma unidade dedicada aos indivíduos de elevado património nem uma estratégia específica de monitoria e avaliação e, portanto, a AT falha em efectivamente em tributar esse segmento.
- O governo deve criar uma unidade dedicada aos preços de transferência na AT e

37 Manjate, JH (2018). Ineficiência da operacionalização do Sistema Fiscal Moçambicano (Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico do Porto). https://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/13172/1/Joaquim_Manjate_MCF_2018.pdf

38 Autoridade Tributária de Moçambique. (2020). Anuário Estatístico. <http://www.at.gov.mz/index.php/por/Media/Files/Anuario-Estatisco-20202>

fornecer o apoio político e financeiro para a instituição construir a capacidade e posição política para tributar grandes empresas multinacionais e, se necessário, fiscalizar seus preços de transferência declarados.

- A AT deve conceber e implementar uma estratégia oficial e consolidada de educação/engajamento cívico e educação do contribuinte.
- A AT deve passar por uma avaliação de eficácia (como TADAT) para identificar áreas de melhoria e implementar reformas direcionadas, com a posterior publicação do relatório.
- O MEF e a AT devem mobilizar e alocar mais fundos para equipar a autoridade tributária em termos de infraestrutura, recursos humanos e expertise necessária para arrecadar mais impostos com eficiência.
- A AT deve intensificar os esforços de modernização tributária por meio do Projeto e- Tributação (sistema de arrecadação e informações gerenciais), corrigindo as deficiências e tornando-o totalmente operacional e “amigável” para os contribuintes, porém sempre mantendo a possibilidade de pagamento físico dos impostos.
- A escassez de funcionários é um dos factores que tem prejudicado a capacidade da AT de alcançar mais contribuintes para aumentar os níveis de compliance. O MEF deve alocar urgentemente mais fundos para a AT, para que possa aumentar o número de inspectores fiscais e reduzir o rácio de contribuintes para funcionários, ao mesmo tempo em que investe em treinamento sobre métodos apropriados de cobrança de impostos.
- O MEF e a AT devem considerar Moçambique se tornar membro do Fórum Global sobre Troca de Informações, aderir à Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal, ao Quadro Inclusivo (IF) e à Convenção Multilateral para implementar medidas relacionadas a tratados tributários para prevenir BEPS (MLI), combater fugas fiscais e melhorar a mobilização doméstica de recursos através do estabelecimento de um arcabouço legal sólido, conhecimento técnico e infraestrutura.

CAPÍTULO 5: GASTOS DO GOVERNO

O objectivo deste capítulo é analisar como o Governo gasta as receitas arrecadadas e se os efeitos da cobrança justa de impostos são ampliados ou diminuídos pelos gastos do Executivo. Educação, saúde, agricultura e protecção social são os principais tópicos em análise, pois representam serviços públicos básicos. Análises pró-pobre e de género desses tópicos são fornecidas para determinar se os gastos têm como alvo a redução da pobreza e a diminuição das desigualdades económicas e de género. Uma atenção especial é dada aos esforços do Governo em relação ao orçamento sensível ao género e aos gastos efectivos.

5.1. Introdução

No geral, os gastos em Moçambique são direccionados para reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades económicas e de género. Apesar de ter descontinuado os antigos Planos de Acção para a Redução da Pobreza¹, o país continua a prosseguir políticas destinadas a reduzir a pobreza e promover a inclusão social. Conforme reflectido nos diferentes planos anuais, o Governo moçambicano prossegue políticas que visam melhorar o acesso à educação, saúde e serviços de água e saneamento, particularmente nas zonas rurais. Além disso, possui vários programas de protecção social, incluindo o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) e o Programa de Apoio Social Direto (PASD), que fornecem assistência financeira a famílias vulneráveis e de baixa renda. Essas políticas são particularmente importantes devido aos altos índices de pobreza no país – mais da metade da população está abaixo da linha da pobreza².

As políticas pró-pobre estão gradualmente recebendo mais atenção no processo orçamental. Em 2023, pela primeira vez, o Governo especificou os recursos a serem gastos em acções de erradicação da pobreza ou Objectivo de Desenvolvimento Sustentável 1 (Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares) no processo anual de planificação e orçamentação. A dotação definida foi superior a 110 mil milhões de meticais, equivalente a 35% do orçamento anual. Este número representa um marco na colecta de dados sobre gastos para redução da pobreza. No entanto, os dados ainda não foram desagregados (por sexo e idade) de acordo com as boas práticas.

Os mesmos esforços são vistos em termos de redução da desigualdade de género. Ao nível do Governo central, a unidade de género é a unidade responsável por garantir a integração do género nas políticas, estratégias, planos e orçamentos dos diferentes programas³. No entanto, a unidade de género ainda opera com capacidade limitada, o que restringe a plena execução de seu mandato. Embora o processo de orçamentação do Governo moçambicano esteja gradualmente caminhando para a incorporação de uma perspectiva de género, ainda existem desafios. Por exemplo, apesar de fornecer directrizes que incluem uma dimensão de género para os ministérios sectoriais, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado não apresentam propriamente uma análise de género. Além disso, apesar da existência de plataformas para a colecta e divulgação de dados sobre a prestação de serviços

1 Para uma análise breve, mas perspicaz, das antigas políticas específicas pró-pobres do país, ver: Baloi, JA (sd). Políticas e Estratégias de Combate à Pobreza e de Promoção do Desenvolvimento em Moçambique: Elementos de Continuidade e Descontinuidade. Universidade São Tomás de Moçambique. Obtido em: <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/48605/55863>

2 CIG. (2020). Erradicação da pobreza em Moçambique: Progressos e desafios em meio ao COVID-19. Formulário obtido <https://www.theigc.org/blogs/progress-poverty-eradication/poverty-eradication-mozambique-progress-and-challenges-amid>

3 Estratégia de Inclusão de Género no Sector da Saúde (2018-2023) – <https://www.misau.gov.mz/index.php/planos-estrategicos?download=1521:estrategia-de-inclusao-do-genero-no-sector-da-saude-2018-2023>

desagregados por género, a maioria dos programas do sector não os alimenta e, quando o fazem, falta uma análise de género das variáveis associadas aos dados e seu impacto na gestão, provisão, acesso e uso de serviços públicos.

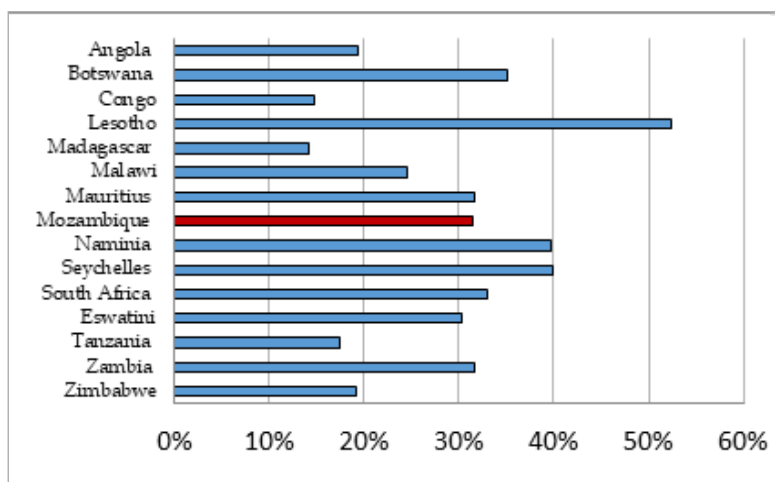
5.2. Visão geral

Os recursos orçamentais são principalmente geridos a nível central. Isso leva a uma falta de capacidade de resposta do orçamento às necessidades e prioridades das comunidades locais e limita a capacidade dos governos subnacionais de acessar recursos. Como boa parte das decisões são tomadas no nível central, a política fiscal contribui para os desequilíbrios de poder e reforça as desigualdades existentes, no lugar de reflectir as diversas perspectivas e necessidades das diferentes regiões e populações do país.

O orçamento anual de Moçambique é em média cerca de 1/3 do PIB – ligeiramente acima da média regional da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) de 29%. Ignorando a aposta no projecto de descentralização que resultou da revisão pontual da Constituição da República iniciada em 2018⁴, a configuração da afetação territorial da despesa mantém-se fortemente centralizada.

Por exemplo, a distribuição da despesa por níveis de gestão no AF 2021/22 mostra que os órgãos e instituições estatais nacionais absorveram o equivalente a 67,2% da despesa total, enquanto apenas 32,8% foi gasto pelo provincial (11,7%), distrital (19,7 %) e municipal (1,5%) juntos. O Gráfico 5.2. mostra a distribuição regional de todas as despesas - tanto nacionais, provinciais, distritais e municipais.

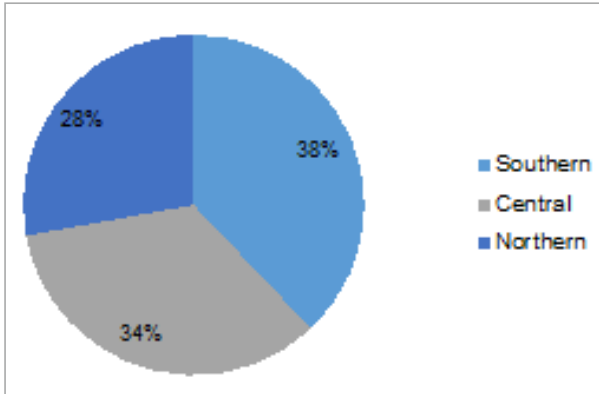
Gráfico 5.1: Despesas em relação ao PIB nos países da SADC – AF 2021/22



Fonte: Fiscal Monitor – Fundo Monetário Internacional

4 Lei da Descentralização (Lei n.º 1/2018)

Gráfico 5.2: Distribuição regional do orçamento – Moçambique no AF 2021/22



Fonte: Relatório de Execução do Orçamento do Estado 2021

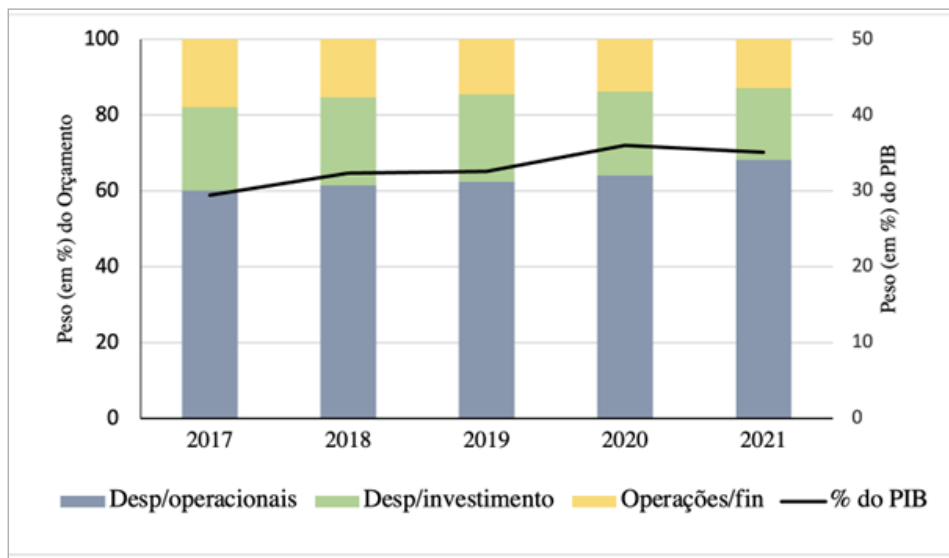
Além disso, reforçando as disparidades existentes, a distribuição regional do orçamento tende a favorecer as províncias do sul e do centro em detrimento das do norte⁵. Assim, não surpreende que a região norte do país, rica em recursos naturais, apresente o maior índice de pobreza (55,1%), contrastando com a região sul onde 32,8% vivem abaixo da linha da pobreza⁶. O orçamento centralizado voltado para o financiamento da máquina administrativa do Estado constitui um problema porque não atinge de forma adequada as regiões e populações mais marginalizadas.

O orçamento total de Moçambique aumentou de 31% do PIB no ano fiscal 2017/18 para 33% do PIB no ano fiscal 2021/22. Conforme ilustrado no Gráfico 5.3 abaixo, uma parte crescente do orçamento total tem sido alocada para despesas operacionais, com investimentos e serviços da dívida caindo no período.

5 Maquenzi, J. (2021). Pobreza e desigualdades em moçambique: Um estudo de caso em seis distritos. Observatório do Meio Rural. <https://omrmz.org/wp-content/uploads/OR-113-Pobreza-e-Desigualdades-em-Mo%C3%A7ambique.pdf>

6 Ministério de Economia e Finanças. (2016). Pobreza e bem-estar em Moçambique: Quarta avaliação Nacional. Obtido em <https://igmozambique.wider.unu.edu/sites/default/files/News/Mozambique-A5-web-24022017.pdf>

Gráfico 5.3: Evolução do Orçamento do Estado



Nota: *Desp/operacionais - despesas operacionais; Desp/investimento - despesas de investimento; Operações/fin - operações financeiras*

Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos)

Historicamente, o Orçamento do Estado sempre apresentou défice devido à baixa base tributária combinada com a necessidade contínua de investimentos públicos. Esse défice contínuo das contas públicas forçou o Governo a contrair dívidas, tanto internamente (dívida pública interna) quanto externamente (dívida pública externa). No exercício fiscal de 2021/22, dos 362,3 mil milhões de meticaís (5,53 mil milhões de dólares) em despesas, 75,1% foram cobertos pela receita do Estado, enquanto o restante foi financiado por ajuda externa (5,0%)⁷, dívida interna (13,7%) e dívida externa (6,2%).

A história mais recente da dívida do país pode ser dividida em dois importantes períodos: antes e depois do escândalo das dívidas ocultas – quando o Governo contraiu clandestinamente empréstimos ilegais de cerca de dois mil milhões de dólares. Com efeito, após um período de quase 10 anos (2006 a 2014) em que a dívida pública esteve dentro dos padrões de sustentabilidade definidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), a inserção, em 2015, das dívidas ocultas na Conta Geral do Estado (CGE) precipitou a aceleração da dívida pública para níveis insustentáveis, classificando o país entre as economias com maiores níveis de dívida pública⁸.

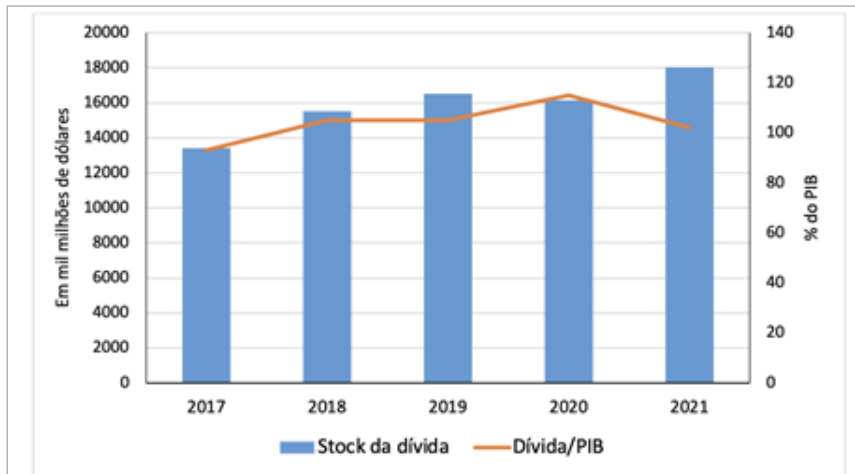
⁷ A ajuda externa ao país está em processo de retomada após a suspensão pelos parceiros de cooperação em 2016 devido ao escândalo das dívidas ocultas. Antes da suspensão, o país dependia fortemente da ajuda externa, que financiava cerca de 1/5 do orçamento.

⁸ Machava, A. (2019, 25 de novembro). Qual é o preço que os moçambicanos estão a pagar pela

Devido ao corte do apoio directo ao Orçamento do Estado feito pelos parceiros de cooperação, estima-se que a despesa pública por pessoa (USD per capita) tenha diminuído em cerca de 39% entre 2014 e 2019⁹. O Governo não conseguiu ou não se esforçou o suficiente para compensar a perda de financiamento externo com um aumento da receita tributária. Em vez disso, optou por adoptar medidas de austeridade.

As medidas de austeridade que afectaram negativamente os gastos públicos destinados a fins sociais não foram apenas resultado da crise económica que o país vivenciou, mas também porque parte dos orçamentos públicos teve que ser direccionada para o pagamento da dívida. Por exemplo, durante o período de 2014 a 2019, os recursos alocados para os sectores de educação e saúde experimentaram reduções de aproximadamente 26% e 28%, respectivamente.

Gráfico 5.4: Evolução do stock da dívida



Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos)

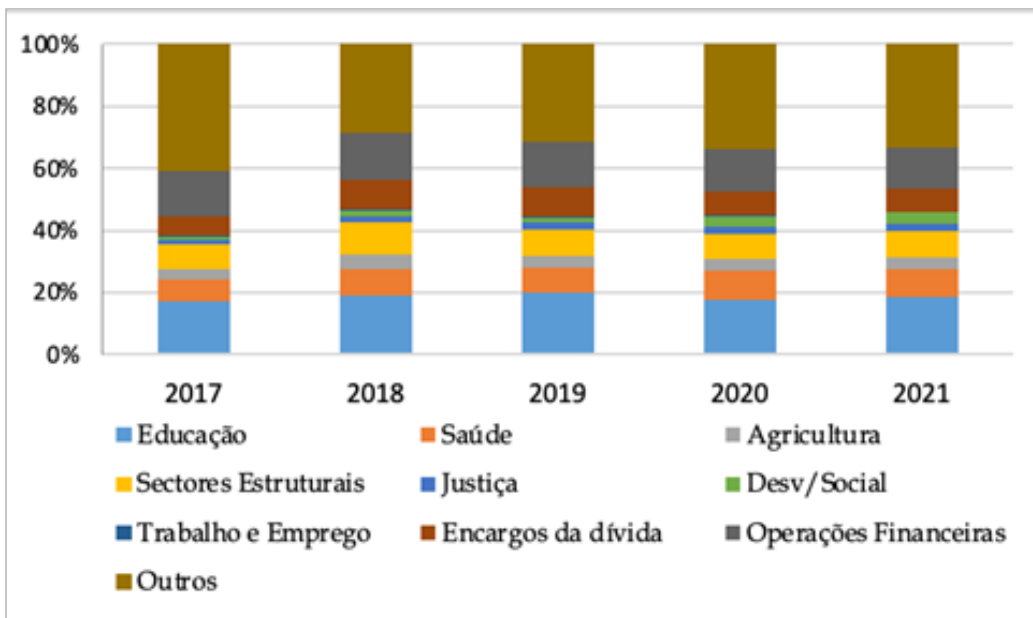
De acordo com o MEF, em Dezembro de 2021, a dívida pública de Moçambique era de 1,2 biliões de meticaís (18,3 mil milhões de dólares) – cerca de 102% do PIB, dos quais 896,3 mil milhões de meticaís (13,7 mil milhões de dólares) eram externos e 255,4 mil milhões (3,9 mil milhões de dólares) eram doméstico. Estes elevados níveis de dívidas desacreditaram o país nos mercados internacionais e provocaram um rápido aumento do custo de vida aos moçambicanos através dos seus efeitos nas taxas de juro e na depreciação da moeda nacional.

dívida pública insustentável?. Obtido em http://eleicoes.cddmoz.org/wp-content/uploads/2019/12/What_price_are_mozambicans_paying_for_the_unsustainable_public_debt.pdf

9 Centro de Integridade Pública. (2019). Custos e Consequências das Dívidas Ocultas para Moçambique. <https://www.cmi.no/publications/file/8282-custos-e-consequencias-das-dividas-ocultas-para-mocambique.pdf>

Os altos gastos com o serviço da dívida (despesas de capital e juros incorridos para amortizar as parcelas da dívida com os credores do país) impactaram negativamente o espaço fiscal e os investimentos do Governo em sectores sociais (como saúde, educação e desenvolvimento social). De facto, a parcela alocada a sectores como agricultura, justiça, desenvolvimento social, e trabalho e emprego tem sido muito menor do que a alocada ao serviço da dívida, conforme mostrado no Gráfico abaixo. Além disso, o país tem lutado para cumprir com eficácia os compromissos internacionais e regionais, inclusive alocando pelo menos 15%, 10% e 20% do orçamento anual para os sectores de saúde, agricultura e educação, respectivamente.

Gráfico 5.5: Desagregação do orçamento por sectores



Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos)

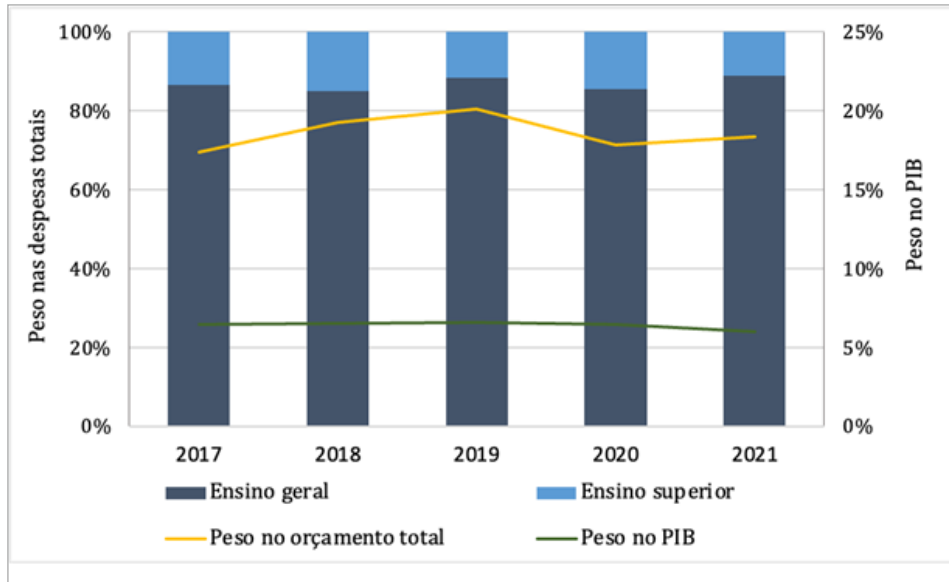
5.3. Educação

5.3.1. Visão geral

Nos últimos cinco anos, a alocação total para o sector da educação estagnou em torno de uma média de 19% do orçamento nacional (próximo, mas ainda abaixo do compromisso nacional de 20%) e 6,0% do PIB. O gráfico abaixo mostra as tendências nas alocações orçamentárias do sector da educação e a parcela do orçamento e do

PIB total - ambos em conformidade com as referências da Declaração de Incheon para garantir uma educação inclusiva, equitativa e de qualidade¹⁰ maior do que seus pares regionais e de nível de renda¹¹.

Gráfico 5.6: Evolução das alocações orçamentárias intra-setoriais na educação



Fonte: Conta do Orçamento do Estado (Vários anos)

O sector da educação em Moçambique é financiado com recursos internos (domésticos) e externos (estrangeiros). Dois tipos de recursos externos financiam o sector de Educação: (a) as contribuições do Fundo Comum de Apoio ao Sector de Educação (FASE), que é financiado por parceiros de desenvolvimento; (b) Fundos Bilaterais de Projectos, que são todos os outros subsídios e créditos de parceiros não canalizados através do FASE. O orçamento do sector de educação do AF de 2021/22 foi financiado em 90,8% por meio de recursos internos e 9,2% por meio de recursos externos, o que sinaliza notável autossuficiência no sector de educação¹².

A despesa neste sector segue as grandes orientações e metas do Plano Estratégico da Educação 2020-2029 com o enquadramento lógico das intervenções que visam a implementação de uma educação equitativa, eficiente, eficaz e inovadora no

10 UNESCO – Educação 2030: Declaração de Incheon e quadro de ação <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656>

11 UNICEF. (nd). Resumo do orçamento: saúde Moçambique 2019. https://www.unicef.org/mozambique/media/2751/file/Budget_Brief_2019_-_Education.pdf

12 Conta do Orçamento do Estado 2021, cálculos do autor: Síntese da Despesa segundo a Classificação Funcional, Face à Dotação Orçamental.

país¹³. O Governo moçambicano promove e pratica os princípios do acesso universal e gratuito ao ensino de qualidade ao nível do ensino primário e do primeiro ciclo do ensino secundário¹⁴. A gratuidade abrange as propinas e demais emolumentos relativos à matrícula, frequência, certificação e livros escolares, que são assumidos pelo Estado através da chamada escolaridade obrigatória no sistema nacional¹⁵. Porém, conforme denunciou uma organização da sociedade civil actuante no sector, essa gratuidade raramente é assegurada. Por exemplo, o compromisso de distribuição gratuita de livros a todos os alunos na proporção de 1:1 e produção e alocação mais eficiente destes ainda não é uma realidade – pelo menos 30% dos alunos do ensino fundamental público não têm acesso ao livro didático cada ano escolar¹⁶.

O ensino primário e secundário - educação geral, incluindo serviços distritais - sempre representa mais de 3/4 do orçamento total do sector da educação. A evolução do sector da educação, assim como de outros sectores da economia, está intimamente ligada às metamorfoses que o país tem sofrido ao longo do tempo - especialmente a transição do socialismo para o capitalismo neoliberal com o Programa de Reabilitação Económica em 1987. O reverso do projecto socialista teve desenvolvimentos na educação escolar, com a aprovação da Lei 6/92, de 6 de Maio, destinada a readaptar o quadro geral do sistema de educação contido na Lei 4/83, de 23 de Março, e alinhá-lo com o contexto do capitalismo neoliberal.

Com isso, no texto da nova Lei Educacional, o Estado permitiu a participação de outras entidades, inclusive comunitárias, cooperativas, empresariais e particulares no processo educacional¹⁷. Das 23.608 escolas primárias e secundárias existentes em 2020, 95,3% (22.510 escolas) eram públicas e as restantes 4,7% (1.098 escolas) privadas. No entanto, a oferta existente não é suficiente para atender à demanda crescente. Devido à dinâmica demográfica e à tendência estrutural de aumento da população em idade escolar, existe uma enorme pressão sobre o sector da educação e a sua eficácia¹⁸.

13 Plano Estratégico da Educação 2020-2029 – <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-22-Mozambique-ESP.pdf>

14 Lei do Sistema Nacional de Educação – Lei n.º 18/2018 de 18 de dezembro: https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/108938/134915/F1233978312/Lei%2018_2018%20MOZAMBIQUE.pdf

15 Vale notar que o governo falha recorrentemente em garantir a gratuidade de fato nas escolas.

16 Centro de Integridade Pública. (2022). Negócio do livro escolar em Moçambique: quanto custa, quem ganha, quem perde e que reformas são necessárias? <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2022/01/Nego%CC%81cio-do-livro-escolar-em-Moc%CC%A7ambique-3.pdf>

17 Bande, A. (2022). Negócio do livro escolar em Moçambique: quanto custa, quem ganha, quem perde e que reformas são necessárias? Centro de Integridade Pública . <https://www.scielo.br/j/aval/a/ZmWNGhxZ9KHZKsmptmhQQnd/?lang=pt>

18 UNICEF. (2023). Vista Geral do contexto da Educação. Documento não publicado

Tabela 5.1: Oferta do sector da educação em Moçambique – 2020

Fase	Públicas	Privadas
Escola Primária	21,552	690
Escolas Secundárias	958	408
Total	22,510	1,098

Fonte: Anuário do Instituto Nacional de Estatística (2020)

Nos seus esforços para promover o desenvolvimento do capital humano e da justiça social, o Governo moçambicano também oferece bolsas de estudo para estudantes menos favorecidos e filhos de ex-combatentes nas universidades e institutos públicos. Além disso, o Governo oferece bolsas estrangeiras para bacharelado, mestrado e doutorado por meio de um processo competitivo. O processo é coordenado pelo Instituto de Bolsas¹⁹, instituição pública nacional com autonomia administrativa tutelada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

5.3.2. Igualdade de género

A despesa do Governo no sector da educação está a progredir gradualmente para ser mais sensível ao género. Isto é evidenciado pela institucionalização do género existente no sector, reflectindo as opções estratégicas da PEE (2020-2029) em matéria de equidade de género que por sua vez estão alinhadas com a Estratégia de Género do sector da Educação do país (2016 – 2020). De facto, o Ministério da Educação e Desenvolvimento Humano (MINEDH) tem uma unidade de género que funciona dentro do seu Departamento de Recursos Humanos. O facto de a unidade pertencer a um departamento aumenta suas chances de ter o orçamento necessário para suas atividades²⁰. Para além desta unidade, o MINEDH também descentralizou a figura do ponto focal do género para o nível da escola (em princípio todas as escolas têm um ponto focal do género)²¹. Como resultado, o país deu passos significativos na promoção da igualdade de género²² no seu sistema educacional; o índice de igualdade de género no ensino primário situou-se em 0,94 em 2020, superior aos 0,89 registados há uma década (2010)²³. Conforme elucidado na Tabela abaixo, a

19 Instituto de Bolsas de Estudo – <https://www.ibe.gov.mz/>

20 Estratégia do Sector da Educação – <https://www.globalpartnership.org/sites/default/files/document/file/2020-22-Mozambique-ESP.pdf>

21 Perfil de Género de Moçambique – <https://www.ophenta.org.mz/wp-content/uploads/2019/01/Perfil-de-genero-mocambique.pdf>

22 O Índice de Paridade de Género (GPI) para taxa bruta de matrículas na educação primária é a proporção de meninas para meninos matriculados no nível primário em escolas públicas e privadas. Um GPI menor que 1 sugere que as meninas são mais desfavorecidas do que os meninos em oportunidades de aprendizagem e um GPI maior que 1 sugere o contrário

23 <https://data.worldbank.org/indicador/SE.ENR.PRIM.FM.ZS>

diferença de género nas matrículas escolares é estreita.

Tabela 5.2: Matrículas escolares por género – 2020

Fase	Inscrição	
	Masculino	Feminino
Escolas Primárias	51.6	48.4
Escolas Secundárias	50.8	49.2
Média	51.2	48.8

Fonte: Anuário do Instituto Nacional de Estatística (2020)

No entanto, ainda há desafios. Ainda existe uma capacidade técnica limitada a nível local, distrital, provincial e nacional nas áreas de planificação e gestão financeira, monitoria e avaliação numa perspectiva de género²⁴. A unidade de género e o ponto focal do género não obtêm fundos suficientes para adquirir competências para uma análise de género aprofundada. Isso impossibilita uma resposta efectiva para lidar com questões como as altas taxas de desistência entre meninas e mulheres²⁵.

Apesar da existência de uma Estratégia Nacional para a Educação Inclusiva e Desenvolvimento de Crianças com Deficiência (2018-2027), cujos preceitos também se reflectem na Estratégia do Sector da Educação, a despesa do Governo ainda não contempla explicitamente as necessidades dos grupos vulneráveis da sociedade, especialmente aqueles com necessidades especiais e deficiências. É difícil avaliar qual parcela do orçamento é alocada anualmente para fornecer educação a muitas crianças vulneráveis, especialmente aquelas com deficiências. O Governo oferece educação para pessoas com necessidades educacionais especiais de natureza física, sensorial, mental e outras em escolas regulares e especiais. No entanto, ainda não é suficiente para responder à procura existente e ao acesso à educação inclusiva²⁶.

5.4. Sector da Saúde

A pandemia de COVID-19 expôs fragilidades pré-existentes no sistema de saúde, incluindo acesso limitado a cuidados de saúde em áreas remotas, financiamento inadequado e acesso limitado a medicamentos essenciais. O orçamento do sector

24 Manual de Género – <http://ead.mined.gov.mz/jogar/wp-content/uploads/2021/10/pe-gender-manual-mh2021019-Genero-na-Educacao.pdf>

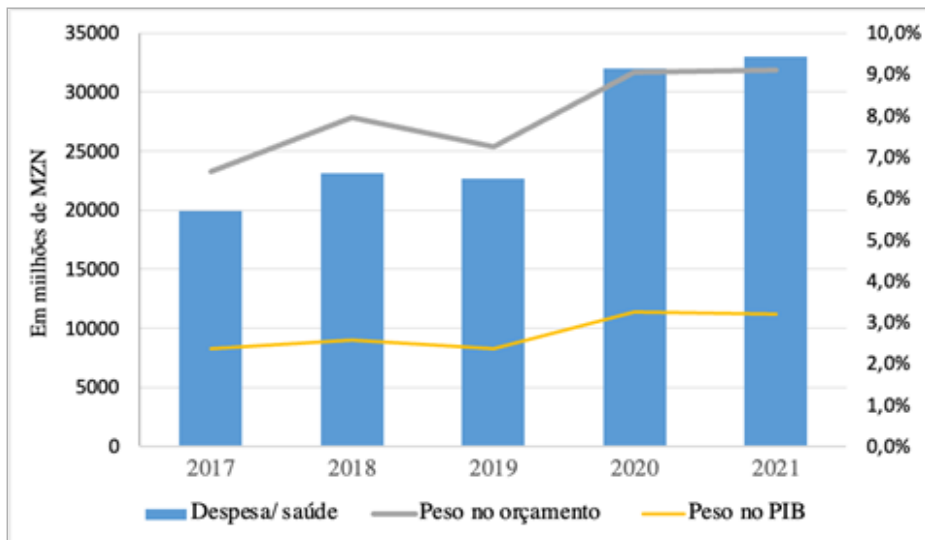
25 Perfil de Género de Moçambique – <https://www.ophenta.org.mz/wp-content/uploads/2019/01/Perfil-de-genero-mocambique.pdf>

26 O País. (2022). Há apenas 21 escolas que respondem às necessidades educativas especiais na Cidade de Maputo. <https://opais.co.mz/ha-apenas-21-escolas-que-respondem-as-necessidades-educativas-especiais-na-cidade-de-maputo/>

da saúde tem uma média entre 7 e 9% do volume global do Orçamento do Estado e cerca de 2 a 3% do PIB na última década. Devido a esta estagnação, a dotação orçamental para o sector permanece bem abaixo da meta fixada em 15% do total do Orçamento do Estado na Declaração de Abuja.

Apesar de ser um dos sectores que mais recursos recebem no grupo de sectores prioritários, o sector da saúde tem sofrido historicamente com uma falta de consistência na tendência de alocação orçamental que prejudica a consolidação dos ganhos conquistados ao longo dos anos²⁷. No AF 2021/22, devido às crescentes necessidades no contexto da pandemia, a dotação orçamental total ao sector da saúde aumentou para 9,1% do orçamento, superior aos 8,8% e 7,4% atribuídos há cinco e 10 anos, respectivamente.

Gráfico 5.7: Evolução das alocações orçamentais para o sector da saúde



Fonte: Conta do Orçamento do Estado (Vários anos)

Do ponto de vista do tipo de instituição, o Ministério da Saúde (31%) e os Serviços Distritais de Saúde, Assuntos da Mulher (SDSMAS) (34%) recebem mais de metade do orçamento enquanto o restante é atribuído à Direcção Provincial de Saúde (DPS), hospitais do país (central, provincial, distrital e psiquiátrico), Armazéns Médicos Centrais (CMAM), Centro Regional de Desenvolvimento Sanitário (CRDS) e Instituto Nacional de Saúde (INS). Por nível de atenção, historicamente o Governo central recebe mais da metade do total de recursos alocados ao sector, seguido pelos cuidados de saúde primário e secundário, administração provincial, atenção

27 UNICEF. (2020). Resumo do orçamento: saúde Moçambique 2019. https://www.unicef.org/mozambique/media/2761/file/Budget_Brief_2019_-_Health.pdf

quaternária e atenção terciária²⁸. Embora o país ainda enfrente desafios para cumprir a meta de 15% da Declaração de Abuja, o Governo deu passos significativos no aumento do gasto per capita com saúde, de 29,7 dólares há uma década para quase 40 dólares em 2021, muito acima dos 34 dólares recomendados pela Comissão de Macroeconomia e Saúde da Organização Mundial da Saúde (OMS).

O Governo moçambicano promove e pratica os princípios do acesso universal e gratuito a cuidados de saúde de qualidade, através de cuidados de saúde primários universais. O Sistema Nacional de Saúde (SNS) funciona com base na gratuidade de um conjunto de serviços de saúde e numa taxa simbólica de internamento e tratamento ambulatorio. No entanto, devido à falta de fontes de rendimento estáveis aliada aos níveis de desemprego no país, os valores estabelecidos pelas taxas nos serviços de saúde, embora simbólicos, limitam o acesso aos serviços de saúde, pois esta taxa é acrescida de outros custos como medicamentos, consulta, transporte e alimentação.

Além disso, devido ao subinvestimento, o desempenho dos serviços de saúde é geralmente fraco, a qualidade das instalações (como camas, enfermarias e salas de parto) nas unidades de prestação de serviços de saúde é muito baixa ou, na maioria dos casos, não funciona²⁹. Devido aos serviços de saúde precários nas unidades de saúde do Governo, a maioria das pessoas recorre a provedores de saúde privados, aumentando seus gastos directos. Com efeito, a despesa corrente real das famílias em percentagem da despesa corrente total em saúde aumentou três pontos percentuais durante a última década, passando de cerca de 7% em 2010/11 para 10% em 2019/20, devido ao aumento dos gastos³⁰ da população com saúde fora dos estabelecimentos públicos.

5.4.1. Igualdade de género nas despesas de saúde em Moçambique

Apesar dos esforços, a inexistência de uma linha orçamentária específica para atender às necessidades de género dificulta a resposta plena às necessidades das mulheres, especialmente saúde materno-infantil, e Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos (SRHR) – o que também se reflecte na prevalência de desafios na implementação da Estratégia Nacional de Inclusão de Género na Saúde (2018 – 2023)³¹. Por exemplo, o Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado não

28 UNICEF. (2020). Resumo do orçamento: saúde Moçambique 2019. https://www.unicef.org/mozambique/media/2761/file/Budget_Brief_2019_-_Health.pdf
<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/download/348/434/1185>

29 <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/download/348/434/1185>

30 Última atualização disponível no banco de dados de gastos globais em saúde da OMS - <https://apps.who.int/nha/database>

31 A Estratégia de Inclusão de Género no Sector da Saúde (2018 – 2023) – <https://www.misau.gov.mz/index.php/planos-estrategicos?download=1521:estrategia-de-inclusao-do-genero-no-setor-da-saude-2018-2023>

forneem dados desagregados por género para a saúde ou qualquer outro sector prioritário. Os fundos para as intervenções acima mencionadas são geralmente canalizados através do Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Acção Social (SDSMAS), uma entidade distrital que tem um escopo mais amplo além das necessidades de género.

O sector recebe ajuda de doadores externos para lidar estritamente com as necessidades de género que o Governo canaliza como remédios e artigos médicos. Por exemplo, o Governo forneceu 7,04 milhões de dólares para compras de produtos de saúde reprodutiva e planificação familiar durante o ano fiscal de 2021/2022. No entanto, como a intervenção foi totalmente financiada por doadores, existem desafios significativos para a sua expansão e sustentabilidade.

Apesar dos desafios predominantes por meio de seus vários departamentos e programas, o Ministério da Saúde (MISAU) promove estratégias, directrizes e programas sensíveis a género e equidade para a prestação de serviços de saúde. Isso inclui principalmente orçamentos sensíveis a género e equidade, desagregação de dados sensíveis a género e equidade³² e priorização das populações mais afectadas e vulneráveis na planificação. A Estratégia de Inclusão de Género no Sector da Saúde (2018 – 2023), as orientações sobre prevenção e resposta à violência de género (VBG), saúde sexual e reprodutiva e direitos reprodutivos constantes da Política de Género e sua Estratégia de Implementação são algumas das evidências do compromisso do sector com o orçamento sensível ao género.

5.5. Agricultura

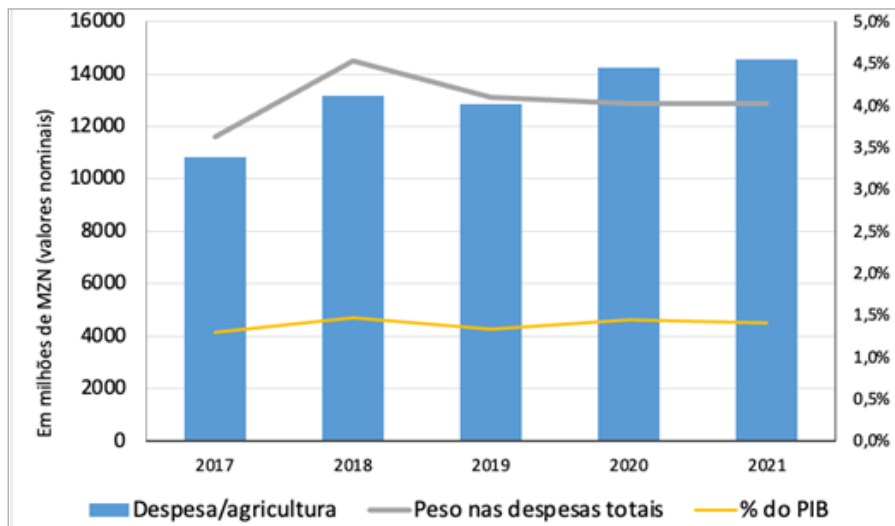
Nos últimos anos, a alocação orçamentária para a agricultura e o desenvolvimento rural estabilizou-se em torno de uma média de cerca de 4% e 1% das despesas nacionais e do PIB, respectivamente. Mais recentemente, devido aos esforços concertados da sociedade civil³³, pela primeira vez em 2022 o Governo destinou 10% da despesa total ao sector agrícola. No entanto, o volume de recursos ainda é considerado insuficiente para a magnitude e importância do sector. O sector contribui com 25% do PIB e absorve cerca de 70% da força de trabalho em todo o país, o que indica a necessidade de uma maior priorização na alocação de recursos superiores à quota de 10% do Programa de Desenvolvimento Agrícola de Maputo/África Abrangente (CAADP)³⁴.

32 Este processo ainda está em consolidação. Apesar da existência de plataformas de recolha e reporte de dados de prestação de serviços desagregados por sexo, estas não são alimentadas pela maioria dos programas e Unidades Orgânicas do sector. (ver Estratégia de Inclusão de Género no Sector da Saúde)

33 Fórum de Monitoria do Orçamento. (2018). As organizações da sociedade civil favoreceram 10% do orçamento do estado para a agricultura. <https://omrmz.org/wp-content/uploads/Comunicado-10-agricultura.pdf>

34 Fórum de Monitoria do Orçamento. (2019). Análise ao relatório de execução do orçamento

Gráfico 5.8: Evolução das alocações orçamentais para a agricultura



Fonte: Conta do Orçamento do Estado (Vários anos)

A agricultura e as áreas rurais em Moçambique são dominadas pelo sector familiar, o que implica que há pressão para que todas as políticas, incluindo as alocações orçamentais, tenham o sector familiar como prioridade. Actualmente, a atenção está voltada para o Projecto de Gestão Integrada da Agricultura e dos Recursos Naturais (Programa SUSTENTA) que busca atender às necessidades dos pequenos agricultores³⁵. O programa de integração da agricultura familiar nas cadeias produtivas de valor compreende sete componentes estruturais de apoio à agricultura familiar, nomeadamente a transferência de tecnologia, financiamento, mercados, planificação da produção, infra-estrutura, salvaguardas ambientais e sociais e subvenção ao produtor.

O Orçamento do Estado para o sector agrícola cobre o acesso a serviços de extensão, provisão de água, fornecimento de insumos agrícolas melhorados, assistência técnica aos produtores e transferência de tecnologia de baixo custo. No entanto, a sociedade civil do sector agrário levanta recorrentemente preocupações sobre a existência de uma “secundarização” do sector familiar em termos de assistência técnica, através de extensionistas que não oferecem formação técnica a nível local e, quando oferecem, não é com regularidade e continuidade³⁶. Isto implica que

do estado 2018. <https://omrmz.org/wp-content/uploads/FMO-an%C3%A1lise-or%C3%A7amento-de-estado-2018.pdf>

35 Programa Sustenta – <https://www.fnds.gov.mz/index.php/pt/nossos-projectos/listagem-de-projectos/21-desenvolvimento-sustentavel/129-programa-sustenta>

36 Fórum de Monitoria e Orçamento. (2018). Agricultura e desenvolvimento rural na proposta de OE 2019. <https://omrmz.org/wp-content/uploads/Analise- -FMO- -OE-2018- -Agricultura- -draft-3.pdf>

os serviços ainda não são prestados na quantidade e qualidade necessária aos agricultores.

5.5.1. Dimensão de género

Até certo ponto, os gastos do Governo na agricultura são sensíveis ao género. Oficialmente, o Governo passou a dar mais atenção às questões de género no sector agrícola em 2005 com a aprovação da primeira Estratégia de Género para o Sector Agrário (EGSA 2005-2010), seguida da aprovação da Política de Género e Estratégia de Implementação (PGEI) e o Plano de Acção Nacional para o Avanço da Mulher (PNAM).

Esses instrumentos, assim como a actual Estratégia de Género e Plano de Acção do Sector Agrário 2016-2025, colocam claramente o acesso aos recursos naturais (terra, água, florestas e fauna) e produtivos (insumos agrícolas, tecnologias, crédito e mercados) como condição essencial para a redução das desigualdades de género ainda presentes no sector agrário³⁷. Entretanto, ainda prevalecem desafios. Embora as mulheres participem da agricultura com a maior força de trabalho, elas ainda são marginalizadas em termos de propriedade da terra, acesso à rede pública de extensão e facilidades de crédito e mercados agrícolas³⁸.

5.6. Acção social

5.6.1. Visão geral

O sistema de protecção social em Moçambique é gerido pelo Instituto Nacional de Acção Social (INAS-IP). O instituto público é o órgão executor do Ministério do Género, Criança e Assuntos Sociais (MGCAS) responsável pela gestão e organização dos programas de segurança social básica no país. As pessoas em situação de pobreza e vulnerabilidade, especialmente mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e pessoas com doenças crónicas e degenerativas são os beneficiários prioritários da segurança social básica³⁹.

A legislação em vigor distingue cinco programas principais, nomeadamente:

37 Organização para Alimentação e Agricultura - <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/moz169524.pdf>

38 Inquérito Agrícola Integrado (2020): <https://www.agricultura.gov.mz/estatisticas/inquerito-agricola-integrado/>

39 Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (2016-2024) – <https://www.unicef.org/mozambique/sites/unicef.org.mozambique/files/2019-04/Estrategia-Nacional-de-Seguranca-Basica.pdf>

01

Programa de Subsídio Social Básico (PSSB)

Para o reforço do nível de consumo, autonomia e resiliência dos agregados familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade, bem como melhorar a nutrição das crianças;

02

Programa Apoio Social Direto (PASD)

Apoio diversificado para lidar com choques e várias emergências que afectam indivíduos ou famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade;

03

Programa de Atendimento em Unidades Sociais (PAUS)

Destinado a fornecer alojamento permanente ou temporário para pessoas em situação de necessidade ou em risco no ambiente familiar ou comunitário;

04

Programa de Acção Social Produtiva (PASP)

Consiste em transferências monetárias por meio de actividades produtivas para domicílios familiares expostos à insegurança alimentar crónica, agravada por choques e riscos estruturais e impactos de mudanças ambientais e/ou choques económicos;

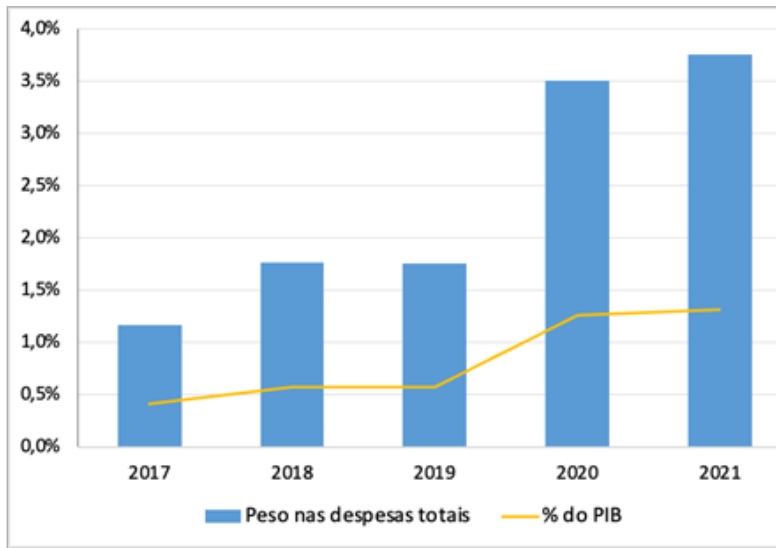
05

Programa de Serviços de Acção Social (PROSAS)

Consiste em um conjunto de intervenções junto às famílias e comunidades para promover o fortalecimento da capacidade de protecção contra riscos sociais e a inclusão social das pessoas mais vulneráveis (crianças, mulheres, idosos e pessoas com deficiência).

Esses programas são financiados directamente pelo orçamento. Conforme ilustrado pelo Gráfico abaixo, antes da pandemia de COVID-19, a alocação total ao sector da protecção social estagnou em torno de uma média de 1,5% do orçamento nacional e 0,5% do PIB.

Gráfico 5.9: Evolução das alocações orçamentárias para a protecção social



Fonte: Conta do Orçamento do Estado (Vários anos)

Como várias organizações da sociedade civil têm defendido⁴⁰, o sector nacional de protecção social é altamente marginalizado. A pandemia da COVID-19 expôs vulnerabilidades no sistema de protecção social do país e criou novos desafios relacionados com a pobreza, desemprego e insegurança alimentar. Em resposta, o Governo aumentou as suas alocações orçamentais para programas de protecção social para uma média de 3,5% do orçamento nacional e 1,3% do PIB. Não obstante este aumento, a alocação orçamental mantém-se abaixo da meta de 2,23% do PIB definida na Estratégia Nacional para a Segurança Social Básica (2016-2024).

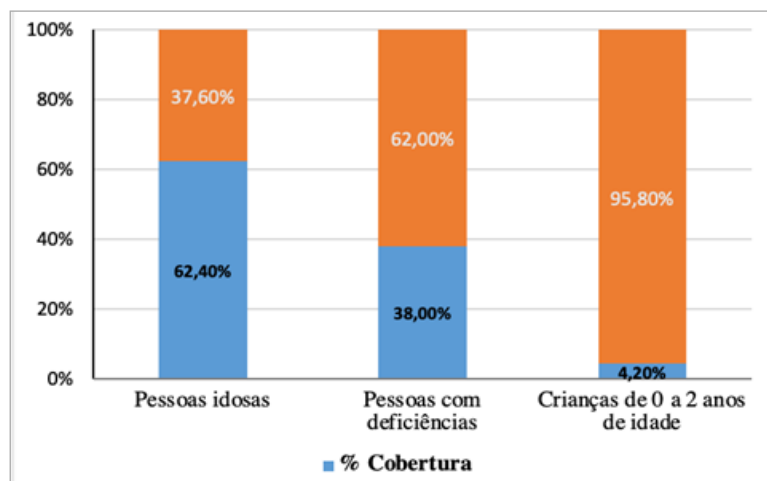
5.6.2. Cobertura e impacto

O sector da protecção social continua subfinanciado. A escassez de fundos, aliada a problemas de implementação (mau mapeamento de potenciais beneficiários), é de tal ordem que põe em causa o cumprimento dos princípios do acesso universal gratuito à protecção social na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB). Devido à falta de recursos, a cobertura dos diferentes programas acaba sendo inadequada para atender às necessidades dos grupos-alvo, principalmente os mais vulneráveis, prejudicando a eficácia dos programas sociais e limitando a sua capacidade de causar um impacto significativo na redução da pobreza,

40 Manguela, G. (2022). Entre a expandir a cobertura e aumentar os subsídios: Protecção das famílias dependentes exigirá "jogo de cintura". Obtido em <https://fmo.org.mz/entre-expandir-a-cobertura-e-aumentar-os-subsidios-proteccao-das-familias-vulneraveis-exigira-jogo-de-cintura/>

na desigualdade e exclusão social. De acordo com uma análise realizada pela UNICEF em 2023⁴¹, não só a cobertura do principal programa do país é limitada – particularmente no segmento das pessoas com deficiência e crianças dos 0 aos 2 anos (Gráfico abaixo) - como também existe uma cobertura desigual na perspectiva territorial. A proporção de pobres apoiados em áreas urbanas da Cidade de Maputo, Gaza e Tete é maior do que a proporção apoiada nas províncias mais pobres como Zambézia, Nampula e Niassa.

Gráfico 5.10: Cobertura nacional directa dos grupos-alvo - PSSB



Fonte: Conta Geral do Estado (Vários anos)

Além das lacunas significativas de cobertura, principalmente para as pessoas que vivem em áreas rurais ou em múltiplas vulnerabilidades, os programas sociais não conseguem fornecer os meios necessários para a sobrevivência das famílias beneficiadas. Os subsídios mensais por família mal chegam a 20 dólares, o que representa menos de um terço dos recursos necessários para mantê-los acima da linha da pobreza⁴². Embora a Estratégia Nacional da Assistência Social Básica recomende a actualização anual do valor dos subsídios monetários distribuídos por meio dos programas levando em consideração a inflação acumulada no período, essas transferências não são actualizadas sistematicamente. O impacto é muito limitado. Não só ao nível das transferências monetárias, mas também nas transferências alimentares para populações vulneráveis que são feitas através de vários programas de protecção social, entre os quais o Programa de Subsídio Social Básico (PSSB) e o Programa de Apoio Social Directo (PASD). O mesmo pode ser dito

41 UNICEF. (2023). Vista Geral do contexto da protecção social. Documento não publicado.

42 Manguela, G. (2022). Entre a expandir a cobertura e aumentar os subsídios: Protecção das famílias dependentes exigirá “jogo de cintura”. Obtido em <https://fmo.org.mz/entre-expandir-a-cobertura-e-aumentar-os-subsidios-protecao-das-familias-vulneraveis-exigira-jogo-de-cintura/> (Acessado em 20/12/ 2023)

em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE), lançado em 2004, com apoio técnico e financeiro do Programa Mundial de Alimentos (PMA) e outros parceiros de desenvolvimento, para fornecer alimentação a escolares do ensino fundamental. No âmbito do PRONAE, as crianças recebem uma refeição por dia durante o ano lectivo, com o objectivo de melhorar a sua saúde, frequência e desempenho escolar. O programa também apoia a agricultura local comprando alimentos de pequenos agricultores e promove a participação da comunidade por meio do estabelecimento de comitês de alimentação escolar. No entanto, a iniciativa enfrenta problemas de sustentabilidade, pois é financiada principalmente por ajuda externa, condicionando seus impactos e expansão para outras escolas.

5.6.3. Dimensão de género

Como parte dos compromissos existentes para a igualdade de género e o empoderamento das mulheres, o Governo tem feito alguns esforços para promover a orçamentação sensível ao género nas suas políticas e programas de protecção social. Estes esforços estão reflectidos na Estratégia Nacional de Segurança Social Básica II (2016-2024) que inclui uma estratégia de integração de género que procura garantir que todos os programas de protecção social sejam sensíveis às questões de género e contribuam para o empoderamento das mulheres. Reflectindo esses esforços, uma análise de género da HelpAge International de 2018 revelou que 44% das mulheres mais velhas (acima de 60 anos) tinham acesso à assistência social, acima da taxa de 38% dos homens mais velhos e, principalmente na forma de subsídios em dinheiro do PSSB⁴³.

5.6.4. Protecção social

Os regimes de pensões contributivas em Moçambique têm como objectivo garantir a subsistência dos trabalhadores em situações de falta ou redução da capacidade de trabalho e dos membros sobreviventes da família em caso de perda de vida dos trabalhadores, bem como proporcionar condições suplementares de sobrevivência, nos termos do Artigo 2º da Lei n.º 04/2007, de 7 de Fevereiro. O país possui um sistema híbrido: um sistema obrigatório e um sistema voluntário. A segurança social obrigatória em Moçambique abrange os regimes dos trabalhadores do sector privado, nomeadamente os empregados e trabalhadores independentes, geridos pelo Instituto Nacional de Segurança Social (INSS); os funcionários públicos e agentes do Estado, geridos pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); e o regime dos trabalhadores do Banco de Moçambique, gerido pelo Fundo de Pensões Kuhanha. Além disso, também existe um regime de pensão voluntária disponível para trabalhadores do sector informal e para aqueles que são trabalhadores independentes. Esse regime é igualmente gerido pelo INSS, e os indivíduos podem

43 HelpAge Internacional. (2019). Resumo da Política de Género de Moçambique. https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Mozambique%20Gender%20Policy%20Brief%20_%20200P.pdf

fazer contribuições com base em sua capacidade e situação financeira. Devido à natureza do mercado de trabalho no país (marcado pela informalidade), apenas uma pequena percentagem da população está abrangida pelo regime obrigatório de pensão contributiva. De acordo com projecções demográficas, em 2021, Moçambique tinha uma população de 30,8 milhões de pessoas, das quais apenas 6,8% estavam cobertas por algum tipo de sistema de protecção social⁴⁴.

Apenas 5,6% dos assalariados e 0,04% dos trabalhadores independentes contribuem para um regime de protecção social no país. A baixa cobertura revela que muitos indivíduos e famílias podem enfrentar riscos económicos significativos, como pobreza e insegurança alimentar. Isso não é surpreendente considerando os altos índices de informalidade e pobreza do país – com mais da metade da população abaixo da linha da pobreza⁴⁵. No entanto, essas estimativas também mostram a necessidade de não apenas abordar questões de acessibilidade (com soluções ajustadas para assalariados de baixa renda), mas também melhorar o alcance e a comunicação, pois muitas pessoas elegíveis para esquemas de protecção social podem não estar cientes de sua existência ou podem não ter informações sobre como se inscrever.

5.6.5. Regulamentos do mercado de trabalho

A Lei do Trabalho – Lei n.º 23/2007, de 01 de Agosto, inclui disposições relativas à não discriminação, igualdade de remuneração para igual trabalho, segurança no trabalho e negociação coletiva. Além disso, a lei proíbe o trabalho forçado, o trabalho infantil e a discriminação com base em género, religião, raça ou orientação sexual. O Governo também ratificou várias convenções internacionais relacionadas com os direitos dos trabalhadores, incluindo as convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

No entanto, à semelhança dos regimes de pensões contributivos, a aplicação destes regulamentos revela-se um desafio devido à falta de recursos financeiros e humanos no Ministério do Trabalho, bem como ao elevado grau de informalidade no mercado de trabalho⁴⁶. Isso tem sérias implicações para os trabalhadores, incluindo salários mais baixos, condições de trabalho inseguras e discriminação (como as mulheres terem controlo limitado sobre os recursos domésticos, salários mais baixos do que os homens e matrículas escolares mais baixas em todos os níveis).

44 Ministério do Trabalho e Segurança Social. (2022). 4º Boletim Estatístico sobre Protecção Social. <https://www.inss.gov.mz/publicacoes/estatisticas/finish/7-estatisticas/110-4-boletim-estatistico-sobre-protECAo-social/0.html>

45 CIG. (2020). Erradicação da pobreza em Moçambique: Progressos e desafios em meio ao COVID-19. Formulário obtido <https://www.theigc.org/blogs/progress-poverty-eradication/poverty-eradication-mozambique-progress-and-challenges-amid>

46 Agência Dinamarquesa de Desenvolvimento Sindical. (2017). Perfil do Mercado de Trabalho 2017. https://www.ulandssekretariatet.dk/wp-content/uploads/2020/03/Mozambique_Imp_2017.pdf

5.7. Trabalho de cuidado não remunerado

Como na maior parte do mundo, as mulheres em Moçambique realizam muitas vezes a maior parte do trabalho não remunerado, incluindo tarefas domésticas, cuidado de familiares (principalmente idosos e crianças) e trabalho agrícola, que é essencial para a segurança alimentar. Esse trabalho não remunerado muitas vezes limita a capacidade das mulheres de participar de trabalhos remunerados ou buscar educação ou treinamento, o que perpetua as desigualdades de género e contribui para a pobreza.

O Governo reconhece bem o duplo fardo do trabalho "reprodutivo" e "produtivo" enfrentado pelas mulheres trabalhadoras. Essa é uma forma de trabalho que tem sido uma parte fundamental da reprodução social da força de trabalho e da extracção de mais-valias absoluta pelo capital desde o período colonial até aos dias actuais. No entanto, as políticas governamentais ainda não conseguem lidar com seu efeito desproporcional nas mulheres.

No lugar de um alívio, parece que as políticas tendem a reforçar as disparidades e aumentar o fardo para as mulheres. Por exemplo, a Lei do Trabalho de 2007 prevê que as trabalhadoras assalariadas tenham 30 dias de licença por ano para cuidar de filhos doentes. A limitação desse direito apenas às mulheres, no entanto, acentua a divisão sexual do trabalho, colocando o fardo do cuidado exclusivamente sobre os ombros das mulheres⁴⁷.

Além disso, há subinvestimento em sectores-chave (como saúde, educação e agricultura) que são determinantes para a mitigação da carga "reprodutiva" e "produtiva" existente enfrentada pelas mulheres. O Governo tem falhado recorrentemente com os compromissos de gastos com esses sectores⁴⁸. O mesmo subinvestimento verifica-se tanto nos serviços de acolhimento de idosos ou dependentes com deficiência como nos serviços de acolhimento de crianças – 96% das crianças são excluídas destes serviços⁴⁹. Um maior investimento neste sector estratégico poderia ajudar a reduzir o fardo do trabalho não remunerado sobre as mulheres e promover a igualdade de género. Ainda há um longo caminho a percorrer.

47 Castel-Branco, R. (2017). Além das transferências monetárias: Proteção Social, Serviços Sociais e a Socialização do Trabalho de Cuidados em Moçambique. Série de Diálogos Feministas . Obtido em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mosambik/13223.pdf>

48 Fórum de Monitoria e Orçamento. (2022). Análise da Proposta do Plano Económico Social e Orçamento de Estado (PESOE) 2022. Retirado de <https://fmo.org.mz/wp-content/uploads/2021/12/Analise-da-Proposta-do-Plano-Economico-Social-e-Orçamento-de-Estado-PESOE-2022.pdf>

49 Couto, MG (2020). A Educação Pré-Escolar em Moçambique. A Contribuição dos Atores Não-Estatais na Implementação de uma Educação Pré-Escolar Eficaz e Sustentável – Um Estudo de Caso (Mestrado). Obtido em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/22342/1/master_maura_goncalves_couto.pdf

5.8 Recomendações

No geral, o Governo deve priorizar seus gastos nos sectores sociais (educação, saúde, protecção social) para cumprir seus compromissos internacionais - por exemplo, actualmente apenas 6,8% da população moçambicana está coberta por algum tipo de sistema de protecção social. Outro desafio geral é a falta de serviços públicos de assistência para reduzir a carga de trabalho não remunerado sobre as mulheres e promover a igualdade de género, com 96% das crianças excluídas dos serviços de assistência à infância.

- O MEF deve reorientar os gastos públicos para acelerar a descentralização de recursos para o nível local e reduzir as assimetrias regionais.
- O Governo deve observar rigorosamente as regras orçamentais associadas à contratação de dívida pública e reorientar a dívida para uma trajetória sustentável.
- O Governo deve reforçar a capacidade da unidade de género em termos de recursos financeiros e humanos para assegurar a integração do género nas políticas, estratégias, planos e orçamentos dos diferentes programas.
- O MEF deve aumentar a sensibilidade de género dos gastos públicos, garantindo a distribuição equitativa de recursos de género e contribuindo para a igualdade de oportunidades para todos. O Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado, principais instrumentos da actividade de planificação e orçamentação, devem apresentar uma análise de género das opções orçamentais e seu impacto na gestão, prestação, acesso e utilização dos serviços públicos.
- O Governo deve adoptar a coleta de dados desagregados por género como padrão em todos os Ministérios e departamentos para planificar efectivamente projectos baseados em programas que abordam as desigualdades de género.
- O Governo deve aumentar as despesas com a educação para garantir o acesso gratuito universal e efectivo ao ensino de qualidade ao nível primário e ao primeiro ciclo do ensino secundário.
- O MEF deve considerar explicitamente as necessidades dos grupos vulneráveis da sociedade, especialmente aqueles com necessidades especiais e deficiências, alocando uma parcela maior do orçamento para atender às suas necessidades.
- O Governo precisa aumentar os gastos com infra-estrutura de saúde (como camas, enfermarias e salas de parto) e a qualidade dos serviços públicos de saúde, além de reduzir o custo para a população marginalizada.
- A proporção da despesa total do Governo destinada à agricultura deve ser alocada de acordo com a importância relativa do sector na economia.
- O Governo deve aumentar a alocação orçamental, as transferências de dinheiro e alimentos e a cobertura de programas sociais para atender às necessidades dos grupos-alvo.
- O Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) deve abordar questões de acessibilidade (com soluções ajustadas a trabalhadores com baixos rendimentos) e melhorar a divulgação e comunicação para aumentar a cobertura da protecção social no país.

CAPÍTULO 6: TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS

Esta secção avalia a disponibilidade e acessibilidade de informação sobre o sistema fiscal e gastos públicos em Moçambique. O relatório examina a produção de estudos de avaliação de impacto de políticas fiscais, que demonstram a planificação estratégica em torno da tributação e das despesas públicas. Avalia-se ainda o envolvimento dos cidadãos e das organizações da sociedade civil nos processos de tomada de decisão em torno das políticas fiscais.

6.1. Disponibilidade de informações

O direito ao acesso à informação em Moçambique está consagrado na Constituição da República, no seu artigo 48.º (Liberdade de expressão e informação), e concretiza-se na Lei n.º 34/2014, de 31 de Dezembro, Lei do Direito à Informação¹. O direito de acesso à informação impõe que os órgãos e instituições do Estado, bem como as entidades privadas que, nos termos da lei ou contracto, exerçam actividades de interesse público, devem receber e responder a pedidos de informação, bem como divulgar informações de interesse público, de forma proactiva e rotineira, independentemente de solicitações específicas².

No entanto, o acesso à informação, especialmente nas instituições públicas, ainda é feita com base de discricionariedade dos agentes e funcionários do Estado³. Isso está associado, em parte, ao problema de organização da própria administração pública para flexibilizar a disponibilização de informações. Muitas instituições não têm a cultura proactiva de fornecer informações ou um mínimo de organização para facilitar o acesso a elas. Ao nível local a situação é ainda pior, as comunidades relatam dificuldades em obter as informações solicitadas a tempo e por vezes as autoridades competentes nem se quer as fornecem⁴.

Em relação ao sistema tributário, as instituições governamentais relevantes publicam informações em seus sites para informar o público sobre os gastos públicos (orçamentos) e o sistema tributário (impostos e receitas). O MEF publica informação sobre legislação, estratégias e instrumentos de gestão económica e social, tais como estimativas de receitas e despesas (incluindo receitas não fiscais), relatórios anuais de execução orçamental, plano económico e social, planos integrados de investimento, entre outros. Adicionalmente, o MEF está a desenvolver um portal de transparência das finanças públicas, que visa garantir que as instituições e o público em geral tenham acesso à informação sobre as finanças públicas, independentemente da sua localização, sem recorrer a um perfil de acesso específico ou autorização prévia, permitindo assim melhorar a transparência da governação⁵.

A AT também fornece informações sobre o sistema tributário (impostos e

1 Actionaid (2020). Todos nós temos direito a informação. <https://paane.co.mz/wp-content/uploads/2021/02/ActionAid-Resumo-LEDI.pdf>

2 https://www.caicc.org.mz/images/documentos/Manual_de_Direito_a_Informacao.pdf

3 Guambe.E (2021). Avaliação de transparência 2021: Análise dos cidadãos sobre a abertura dos governos na África Austral . MISA Moçambique. <https://www.misa.org.mz/index.php/publicacoes/relatorios/direito-a-informacao-1/128-avaliacao-da-transparencia-em-mocambique-2021-analise-dos-cidadaos-sobre-a-abertura-dos-governos-na-africa-austral/file>

4 Actionaid (2020). Todos nós temos direito a informação. <https://paane.co.mz/wp-content/uploads/2021/02/ActionAid-Resumo-LEDI.pdf>

5 MEF (2021). Relatório do balanço da implementação do plano estratégico das finanças públicas 2016 – 2019. <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/politicas/avaliacao-do-desempenho-da-gestao-de-financas-publicas/1215-relatorio-da-implementacao-pefp-2016-2019/file>

receitas), informações sobre procedimentos alfandegários e processos tributários, formulários de declaração de impostos e estatísticas importantes de desempenho, como relatórios anuais de execução de receita.

No entanto, algumas informações não são publicadas em tempo útil e não permitem que a sociedade civil tenha tempo e espaço para analisar e influenciar as mudanças antes de serem submetidas à aprovação pela Assembleia da República (por exemplo, proposta de Orçamento do Estado). Outras informações só são publicadas quando organizações da sociedade civil denunciam publicamente os problemas e a falta de transparência.

No que diz respeito ao sector privado, as empresas são obrigadas a divulgar informações financeiras e não financeiras pela Lei do Direito à Informação, que impõe que as entidades privadas devem divulgar informações de interesse público, bem como o Código Comercial que foi actualizado, introduzindo novas disposições sobre governação corporativa, incluindo requisitos para que as empresas divulguem certas informações, como as suas estruturas de propriedade e demonstrações financeiras⁶. No entanto, a aplicação dos regulamentos existentes é fraca. Por exemplo, não existem medidas promocionais e sanções relacionadas com a implementação e exercício da Lei do Direito à Informação⁷.

Consequentemente, na prática, existem desafios na divulgação de informações das empresas, especialmente por parte das pequenas e médias empresas⁸, excepto aquelas que estão cotadas na Bolsa de Valores de Moçambique (BVM) que são obrigadas a cumprir com os requisitos de divulgação, que incluem a publicação de relatórios financeiros e outras informações no site da BVM, bem como as empresas do sector extractivo que no âmbito da ITIE são obrigadas a divulgar informações sobre seus pagamentos ao Governo, e o Governo a divulgar informações sobre suas receitas das indústrias extractivas.

Os desafios são ainda maiores para divulgar informações sobre os beneficiários efectivos das empresas. Apesar de Moçambique ter sinalizado a sua pretensão de estar alinhado com as boas práticas internacionais e de combater o “secretismo”⁹, a falta de um quadro legal e institucional específico que regula a questão do beneficiário efectivo continua a condicionar a identificação e responsabilização dos indivíduos que, em última instância, possuem, controlam ou beneficiam de

6 https://rsa-lp.com/wp-content/uploads/2022/08/Ricardo-e-Carlos-VJjul_cor_online-copy_compressed.pdf

7 Teodósio, A. et al (2021). Transparência pública em Moçambique: Desafios e Perspectivas do Direito a Informação.

8 https://eiti.org/sites/default/files/attachments/mozambique_20172018_eiti_annual_progress_report_portuguese.pdf

9 Os compromissos, inicialmente em 2016 no âmbito da EITI, depois em 2020 com o Fundo Monetário Internacional (no âmbito do acesso a fundos através do Rapid Financing Facility) e, mais recentemente, a inclusão de um capítulo sobre o benefício efetivo na nova legislação comercial são alguns exemplos dessa tendência de adesão do país aos padrões internacionais.

empresas e outras entidades legais.

Dentre as principais lacunas existentes, destacam-se:

- Ausência de um registo nacional centralizado que permita a identificação dos sócios e beneficiários efectivos das sociedades comerciais;
- A informação constante do Portal do Governo dos Boletins da República publicados não permite a identificação dos beneficiários efectivos relativamente a sociedades detidas por outras sociedades¹⁰.

6.2. Auditoria às contas públicas

O Orçamento do Estado e os relatórios de execução orçamental são sujeitos a auditorias anuais pelo Tribunal Administrativo, e os resultados dessas auditorias são tornados públicos através do website do Tribunal Administrativo. A Assembleia da República tem três meses para apreciar e aprovar o relatório e parecer do Auditor Geral.

O Tribunal Administrativo é a instituição suprema de fiscalização das contas públicas em Moçambique, formalmente independente. No entanto, tem feito auditorias anuais que não cobrem nem metade do Orçamento do Estado¹¹. A justificação apresentada por esta instituição para a não realização de auditorias que cubram mais de 50% das contas públicas tem que ver com o reduzido número de recursos materiais e humanos qualificados (falta de fundos suficientes para a realização das auditorias). De facto, embora o Tribunal Administrativo tenha uma posição independente do Governo, na prática, o Tribunal Administrativo não tem total autonomia financeira. E mais: a fixação do quadro de pessoal, definição do conteúdo de trabalho, aprovação das carreiras profissionais, definição de salários, entre outras questões do funcionalismo, encontram-se centralizadas no Governo¹².

De acordo com o Inquérito ao Orçamento Aberto¹³ de 2021, o poder legislativo

10 GIFIM . (2022). Relatório da Avaliação Nacional dos Riscos de Branqueamento de Capitais e de Financiamento do Terrorismo . Gabinete de Informação Financeira de Moçambique. Obtido em: <http://www.gifm.gov.mz/documents/138.pdf>

11 CIP (2018). Baixo nível de cobertura das auditorias do tribunal administrativo “esconde” mais casos de má gestão de fundos públicos. Disponível: https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/03/Baixo_Nivel_de_Cobertura.pdf

12 https://www.oisccplp.org/wp-content/uploads/sites/5/2022/03/Tema-II-Mo_ambique-A-INDEPEND_NCIA-DOS-TRIBUNAIS-DE-CONTAS.pdf

13 Parceria Orçamentária Internacional (2021). Pesquisa Orçamento Aberto 2021 . Disponível : Questionário Nacional : Moçambique (international budget.org O Governo não realiza avaliações de impacto por género, níveis de rendimento e outros grupos para identificar os efeitos directos e indirectos de impostos/escolhas orçamentais com atenção especial aos impactos de impostos e despesas públicas sobre os pobres, mulheres e grupos vulneráveis. Em vez disso, o Governo favorece o uso de programas de protecção social para lidar com as desigualdades e os membros vulneráveis da sociedade. O país beneficiou de várias iniciativas de orçamentação sensível ao género. Entre 2003 e 2012,

(Assembleia da República) e a instituição suprema de auditoria em Moçambique (Tribunal Administrativo) em conjunto fornecem uma supervisão limitada durante o processo orçamental, com uma pontuação de 44 (em 100).

A análise mostra que a Assembleia da República fornece supervisão limitada durante a fase de planificação do ciclo orçamental e supervisão fraca durante a fase de implementação. Na verdade, a Assembleia da República não é consultada antes que o executivo transfira fundos especificados no orçamento aprovado entre unidades administrativas, gaste qualquer receita imprevista ou reduza gastos devido a quedas de receita durante o ano orçamental.

6.3. Índice do orçamento aberto

A proposta de Orçamento do Estado fornece informação fiscal como a execução das receitas e despesas do exercício anterior, destacando o desempenho de várias rubricas fiscais como o IRPS, o IRPC, o IVA, direitos aduaneiros, entre outros. Além disso, descreve as reformas da política tributária, os riscos fiscais e seu impacto esperado na arrecadação de receitas. O Orçamento do Estado traça as projecções de receitas e despesas do próximo exercício financeiro, destacando a contribuição de cada imposto. O mesmo vale para as receitas não tributárias, no entanto, não são apresentadas informações sobre recursos extra-orçamentais e despesas fiscais.

A falha em apresentar os recursos extra-orçamentais pode levar à falta de transparência e responsabilização. Essa falta de transparência pode minar a confiança pública e a confiança no Governo ou na organização. Além disso, os recursos extra-orçamentais podem ser usados para financiar actividades que não estejam alinhadas com as políticas do Governo. Se esses fundos não forem relatados ou monitorados, existe o risco de uso indevido ou apropriação indevida.

6.4. Avaliação de impacto

O Governo não realiza avaliações de impacto por género, níveis de rendimento e outros grupos para identificar os efeitos directos e indirectos de impostos/escolhas orçamentais com atenção especial aos impactos de impostos e despesas públicas sobre os pobres, mulheres e grupos vulneráveis. Em vez disso, o Governo favorece o uso de programas de protecção social para lidar com as desigualdades e os membros vulneráveis da sociedade.

Moçambique foi um dos países prioritários para o apoio do Programa Global de Orçamentação de Género da UNIFEM (agora ONU Mulheres). Moçambique também foi um dos cinco países-piloto de um projeto conjunto da ONU Mulheres e UNCDF. Estes programas centraram-se na sensibilização e capacitação, visando actividades de planificação e orçamentação do ponto de vista da despesa pública. Nesta fase, o país já deveria ter experiência para replicar este processo para a tributação, mas nenhuma discussão séria sobre tributação sensível ao género está em curso.

)

O país beneficiou de várias iniciativas de orçamentação sensível ao género. Entre 2003 e 2012, Moçambique foi um dos países prioritários para o apoio do Programa Global de Orçamentação de Género da UNIFEM (agora ONU Mulheres). Moçambique também foi um dos cinco países-piloto de um projeto conjunto da ONU Mulheres e UNCDF¹⁴. Estes programas centraram-se na sensibilização e capacitação, visando actividades de planificação e orçamentação do ponto de vista da despesa pública. Nesta fase, o país já deveria ter experiência para replicar este processo para a tributação, mas nenhuma discussão séria sobre tributação sensível ao género está em curso.

6.5. Engajamento dos cidadãos

A sociedade civil pode participar na formulação de políticas fiscais/orçamentais em dois níveis, embora os processos participativos não sejam sensíveis ao género.

O MEF tem realizado reuniões com organizações da sociedade civil durante o processo de formulação do Plano Económico e Social e o Orçamento do Estado (PESOE). Na prática, o MEF prepara o PESOE e convida a sociedade civil para uma reunião de forma a colher as suas sensibilidades e contribuições. No entanto, essa prática parece mais "um cumprimento da agenda do Governo", pois muitas vezes o documento e os convites não são enviados em tempo útil, não permitindo que as organizações da sociedade civil o analisem a tempo para que possam de facto contribuir e influenciar mudanças. Além disso, durante a execução orçamental não existe um espaço formal para as organizações da sociedade civil.

Ao nível da Assembleia da República, as organizações podem submeter o seu parecer em relação ao PESOE e o Relatório e Parecer do Tribunal Administrativo. Adicionalmente, as organizações da sociedade civil são convidadas pela Comissão do Plano e Orçamento para partilhar suas opiniões sobre as propostas orçamentais, mas essas consultas não são audiências públicas, o convite é dirigido apenas a alguns grupos organizados .

6.6 Recomendações

- O Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos deve estabelecer uma lei que exija que todas as empresas divulguem seu(s) beneficiário(s) efectivo(s), sem excepções. Isso deve incluir um registro nacional centralizado acessível ao público que permita a identificação de sócios e beneficiários efectivos de empresas e outras entidades legais.
- O MEF deve estender as audiências públicas ao período de execução orçamental.

14 Ministério do Género, Criança e Acção Social (2016). Perfil do género de Moçambique. <https://www.ophenta.org.mz/wp-content/uploads/2019/01/Perfil-de-genero-mocambique.pdf> .

Este espaço oferece uma oportunidade para que as OSC forneçam feedback sobre o orçamento corrente e os programas governamentais durante o ano, e advoguem por maior transparência e responsabilização no uso de fundos públicos;

- O MEF deve realizar e publicar avaliações de impacto por género, rendimento e outros grupos, para identificar os efeitos directos e indirectos das escolhas de impostos/orçamento, particularmente aos impactos de impostos e despesas públicas sobre os pobres, mulheres e grupos vulneráveis.
- O MEF deve elaborar e publicar relatórios sobre as despesas fiscais (e outras despesas extra-orçamentais) estimando a perda de receitas associada às disposições que concedem um tratamento preferencial a certos indivíduos, empresas ou actividades, fornecendo aos cidadãos e aos decisores políticos informações sobre custos e benefícios, e permitindo assim uma discussão sobre a eficácia dessas disposições, identificando áreas de reforma e tomando decisões informadas sobre a política fiscal.
- O MEF e o AT devem garantir uma transparência efectiva, não apenas divulgando informações de interesse público, mas também disponibilizá-las em tempo hábil;
- Actualmente, o Tribunal Administrativo fornece apenas supervisão limitada durante o processo orçamental, devido ao acesso limitado a recursos financeiros e humanos. O governo de Moçambique deve financiar adequadamente e respeitar o auditor geral (Tribunal Administrativo) de modo a garantir a sua independência e capacidade de fornecer informação valiosa independente e apartidária ao Governo e Parlamento durante o processo orçamental.



CAPÍTULO 7: TRIBUTAÇÃO DA RIQUEZA DOS RECURSOS NATURAIS DE MOÇAMBIQUE

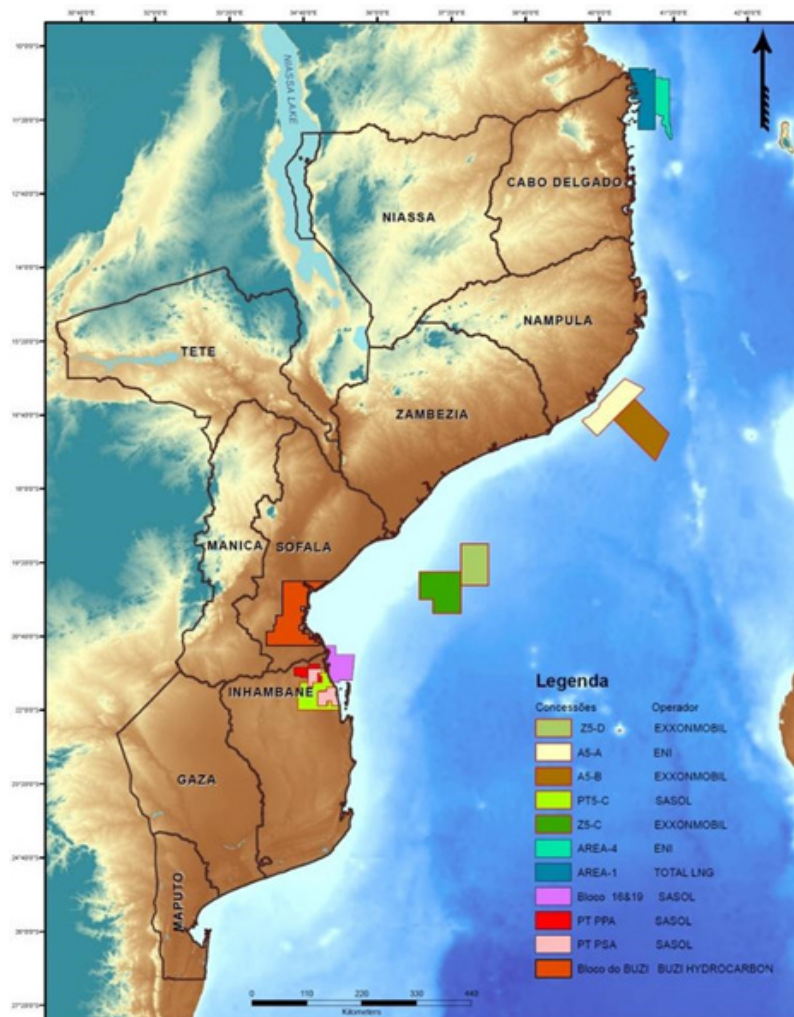
7.1. Mapeamento do sector extractivo em Moçambique

Moçambique possui uma riqueza em recursos naturais, incluindo carvão, gás natural, petróleo e uma série de minerais como o ouro, titânio, cobre, ferro, bauxite, grafite e outros. Entre estes recursos, o carvão é um dos mais importantes para o país, com uma reserva estimada em mais de 20 mil milhões de toneladas, concentrada principalmente na província de Tete. Esta região tem atraído grandes empresas internacionais como a Vulkan (anteriormente propriedade da Vale) e a Jindal Steel and Power. A extracção de rubis é também uma indústria em crescimento no país, com a Gemfields, uma empresa internacional de renome, a investir na região de Montepuez, na província de Cabo Delgado. Além disso, Moçambique possui reservas significativas de areias pesadas contendo minerais valiosos como a ilmenite, o zircão e o rutilo, que têm o potencial de contribuir significativamente para a economia do país.

Tabela 7.1: Actividades da indústria extractiva em Moçambique.

Recursos	Localização (Província)
Carvão	Tete, Manica e Niassa
Bentonita	Maputo
Cobre	Tete e Manica
Bauxita	Manica, Tete, Zambézia e Niassa
Mármore	Cabo Delgado
Grafite	Cabo Delgado e Tete
Granito e cascalho	Todas as províncias
Sal	Região costeira
Amianto	Manica, Zambezia e Tete
Areias pesadas	Gaza e Nampula
Gás natural	Inhambane (Pande e Temane) e Sofala (Buzi), Bacia do Rovuma
Feldspato	Zambézia, Manica, Tete e Nampula
Tântalo	Zambézia, Tete, Manica e Sofala
Petróleo	Bacia do Rovuma e do Zambeze
Columbita, berilo, pedras preciosas e caulim	Niassa, Manica, Tete, Zambezia, Nampula
Mica	Sofala, Zambézia, Manica, Tete and Nampula

Áreas de concessão de hidrocarbonetos Activos



Fonte: INP (2023). <http://www.inp.gov.mz/pt>

O recurso mais valioso de Moçambique é o gás natural, com reservas estimadas em mais de 277 mil milhões de pés cúbicos¹. A província de Cabo Delgado é particularmente rica em gás natural e tem atraído significativo investimento estrangeiro. O projecto Mozambique LNG, liderado pela TotalEnergies, é um dos maiores projectos de gás natural liquefeito em desenvolvimento no mundo, enquanto o projecto Coral FLNG, liderado pela Eni, também tem uma presença importante na região.

As maiores áreas de exploração de hidrocarbonetos em Moçambique estão

¹ GoM (2014). Plano Director do Gás Natural . Maputo: Governo de Moçambique

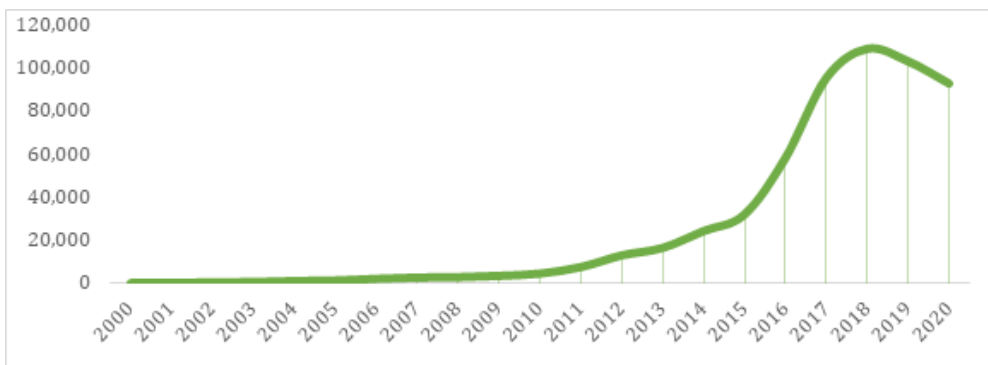
concentradas na Bacia do Rovuma, ao largo de Cabo Delgado. A Área 1, operada pela TotalEnergies, é considerada uma das maiores descobertas de gás natural em mar no mundo. Da mesma forma, a Área 4, operada pela ENI e ExxonMobil, com participações da CNPC, Kogas e Galp Energia, também tem demonstrado um potencial significativo de produção de gás natural. Para além destas áreas, Búzi, localizada na província de Sofala, no centro de Moçambique, é uma importante área de exploração de gás natural liderada pela Sasol. A área de Temane, localizada na província de Inhambane, no sul de Moçambique, é outro importante local de produção de gás natural, também liderado pela Sasol.

7.1.1. Qual é a dimensão da indústria extractiva em Moçambique?

Nas últimas duas décadas, a indústria extractiva em Moçambique registou um crescimento significativo na produção, como demonstra o gráfico abaixo. Embora a produção de carvão tenha aumentado significativamente, a produção de gás natural tem potencial para se expandir ainda mais com o desenvolvimento do projecto Mozambique LNG. No entanto, a instabilidade na região de Cabo Delgado constituiu um desafio para a indústria e causou atrasos no arranque do projecto Mozambique LNG, inicialmente previsto para 2024.

Apesar de ter sido afectada pelo declínio dos preços dos produtos de base, a produção da indústria extractiva de Moçambique aumentou 20 vezes desde 2010. Embora tenha havido uma redução da produção (em termos nominais) de 2018 a 2020 causada pelo declínio dos preços dos produtos de base, os preços subiram acentuadamente desde 2020. Além disso, prevê-se uma subida generalizada dos preços das matérias-primas nos próximos anos. Apesar do revés temporário causado pelo declínio dos preços no passado recente, a indústria extractiva de Moçambique está preparada para o crescimento e expansão no futuro.

Gráfico 7.1: Evolução da produção das indústrias extractivas (em milhões de meticais)



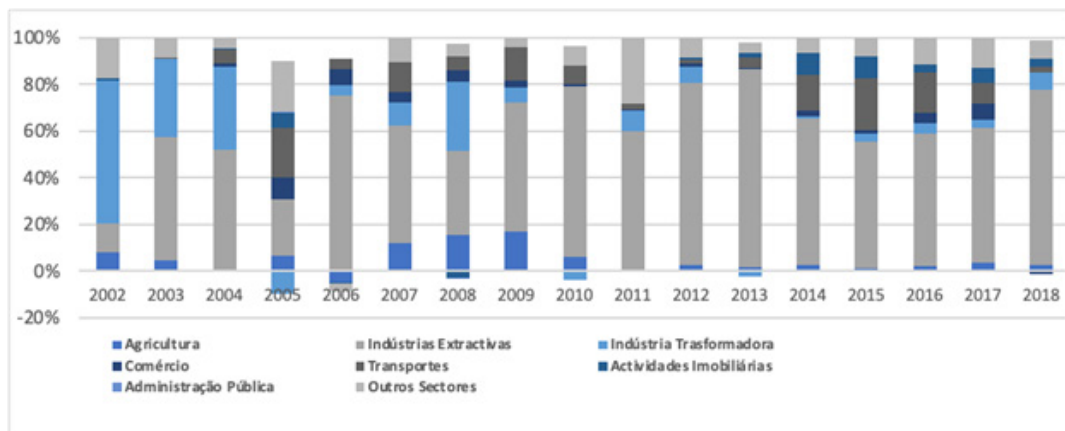
Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2021)

O boom do sector extractivo moçambicano coincidiu com a "era dos megaprojectos" de Moçambique, que começou no início da década de 2000. Durante este período, o país registou um aumento de grandes projectos de investimento, tanto na indústria transformadora como na indústria extractiva. Em 2004, os projectos de gás natural de Pande e Temane da Sasol, na província de Inhambane, marcaram o início de grandes projectos de gás natural. Seguiu-se o projecto de areias pesadas da Kenmare Moma Mining Company na província de Nampula em 2007, bem como os projectos de carvão da Rio Tinto e da Vale na província de Tete². Estes projectos foram fundamentais para impulsionar o crescimento da indústria extractiva de Moçambique nas últimas duas décadas.

Os efeitos destes projectos eram previsíveis, uma vez que a indústria extractiva mais do que duplicou a sua contribuição para o PIB global de Moçambique. Este crescimento foi acompanhado por um elevado nível de Investimento Directo Estrangeiro (IDE), que se concentrou na indústria extractiva. Isto é evidente na figura abaixo, que mostra a evolução da distribuição do IDE por sectores de actividade económica de 2002 a 2018.

A análise da figura permite-nos tirar as seguintes conclusões: em primeiro lugar, no início do período em análise, o IDE estava concentrado na indústria transformadora, principalmente devido à implementação do projecto da Mozal. Em segundo lugar, entre 2010 e 2018, a indústria extractiva absorveu uma média de 70% do IDE em Moçambique.

Gráfico 7.2: IDE em Moçambique entre 2002 e 2018



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2021) & Banco de Moçambique (2021)

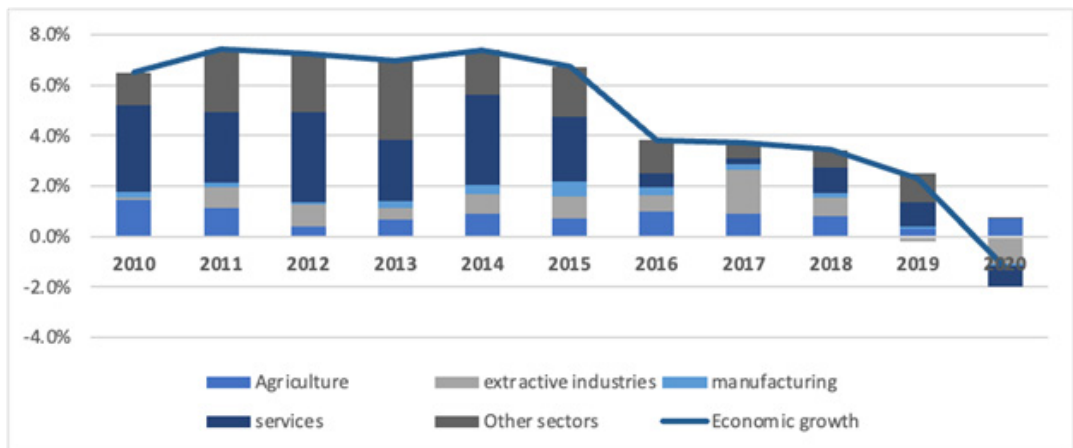
2 Deloitte e ITIE (2018). Relatório Final, ITIE Moçambique. Maputo: ITIE Moçambique.

7.1.2. Impacto directo das indústrias extractivas no crescimento económico

Apesar da rápida expansão da indústria extractiva, a sua percentagem relativamente pequena no PIB tem prejudicado a sua capacidade de impulsionar o crescimento económico sustentável em Moçambique. No entanto, em 2017 o sector extractivo deu um contributo notável para o crescimento económico do país, apesar de enfrentar múltiplos desafios, como os elevados níveis de dívida externa e o fraco desempenho de outros sectores, servindo de base crucial para o crescimento económico.

Com a execução de novos projectos e a melhoria dos preços dos produtos de base, prevê-se que as receitas do sector extractivo continuem a aumentar.

Gráfico 7.3: Contribuição dos sectores para o crescimento económico 2010-2020



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (2021)

7.2. Mecanismos de receita nas indústrias extractivas em Moçambique

A base legal para a distribuição das receitas da indústria extractiva para o desenvolvimento das comunidades de acolhimento em Moçambique foi inicialmente fundamentada nas Leis 11/2007 (Lei de Minas) e 12/2007 (Lei do Petróleo), ambas de 27 de Junho. Embora não fossem específicas, estas leis determinavam que uma percentagem dos royalties deveria ser afectada ao desenvolvimento das comunidades locais. O vazio legal sobre a percentagem exacta a ser atribuída manteve-se durante quase seis anos.

Apenas em 2013, através da Lei do Orçamento (Lei 1/2013, de 7 de Janeiro), o

Governo decidiu fixar uma percentagem de 2,75% dos royalties para as comunidades afectadas. No mesmo ano, foram definidos, através da Circular n.º 01/MPD-MEF/2013, os critérios a observar na implementação dos projectos financiados por estas receitas. No âmbito deste instrumento, são elegíveis projectos que visem a construção de infra-estruturas socioeconómicas (educação, saúde, agricultura, floresta, serviços, estradas e pontes de interesse local e sistemas de abastecimento de água e saneamento).

A taxa de 2,75% foi fixada arbitrariamente pelo Governo sem a participação pública das comunidades afectadas. Consequentemente, desde a sua criação, a percentagem foi recorrentemente contestada pela sociedade civil, que exigiu uma revisão em alta para permitir o direito das comunidades afectadas ao desenvolvimento. Em 2022, após anos de trabalho de advocacia por parte das organizações da sociedade civil, a percentagem foi finalmente revista para 10% dos royalties dos recursos naturais para o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde a extracção tem lugar³. A medida foi anunciada em Agosto do ano passado como uma das 20 reformas propostas no âmbito do Pacote de Aceleração da Economia (PAE).

No entanto, a revisão em alta é apenas o primeiro passo para garantir uma distribuição mais sustentável e equitativa dos benefícios e custos da extracção de recursos. Só com a aplicação efectiva da legislação aprovada é que Moçambique poderá ter um mecanismo eficiente, justo e estável de partilha das receitas da indústria extractiva. Esta preocupação é legítima, uma vez que mesmo com a percentagem mais baixa de 2,75%, havia normalmente relatos de que os recursos não estavam a chegar às comunidades⁴.

Em consonância com a medida anunciada e a subsequente revisão feita à Lei de Minas, Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro, e à Lei dos Petróleos, Lei n.º 16/2022, também de 19 de Dezembro, a proposta de decreto governamental para a atribuição e gestão das receitas da indústria extractiva, define uma percentagem de 10% das receitas do imposto sobre a produção mineira e petrolífera para as regiões produtoras. Dos 10% de royalties, 7,25% são atribuídos às províncias e distritos e os restantes 2,75% são atribuídos às comunidades locais das áreas onde se localizam os respectivos projectos.

Aquando da redacção deste relatório, o Governo estava no processo de solicitar contributos dos principais intervenientes relativamente a um novo decreto que irá reger um novo sistema de partilha de receitas no país. Em geral, as secções relativas

3 Carta de Moçambique. (2022, 9 de Novembro). Governo revê leis de minas e de petróleo. Retrieved from: <https://cartamz.com/index.php/politica/item/12278-governo-reve-leis-de-minas-e-de-petroleios>

4 Centro para Democracia e Desenvolvimento. (2022). Frustrated expectations: People demand measures against the high cost of living, Government reacts with a list of intentions that is mistaken for an election manifesto. Disponível em: <https://cddmoz.org/frustrated-expectations-people-demand-measures-against-high-cost-of-living-government-reacts-with-a-list-of-intentions-that-is-mistaken-for-an-election-manifesto-2/>

ao ano de referência, à base tributária, à atribuição de receitas, aos critérios de elegibilidade para projectos comunitários locais e às regras que regem a distribuição de receitas surgiram como aspectos particularmente difíceis.

- **Ano de referência:** A proposta inicial do Governo estabelece o uso das receitas cobradas no ano de programação (ano n) como referência para a distribuição de recursos às províncias, distritos e comunidades locais. Embora desejável, esta abordagem foi considerada ineficaz e impraticável, levando a problemas recorrentes de subestimação ou sobrestimação de recursos. Para garantir a previsibilidade no meio da volatilidade dos preços dos produtos de base, foram recomendadas alternativas como a utilização de (n-2), que está em vigor desde 2017, ou (n-1) como ano de referência.
- **“Homogeneização” do sector extractivo:** Tanto as leis de mineração quanto as de petróleo estipulam que 10% dos royalties devem ser transferidos para apoiar o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais. No entanto, ao impor a mesma taxa para os sectores de mineração e de hidrocarbonetos, o regime proposto falha em reconhecer suas diferenças inerentes. É importante reconhecer que esses sectores são distintos e, portanto, merecem um tratamento diferenciado. Neste contexto, foram feitas recomendações para diferenciar as taxas de royalties com base nas características específicas e no valor dos recursos sendo explorados em cada sector.
- **Base fiscal:** A proposta define o Imposto sobre a Produção Mineira e o Imposto sobre a Produção Petrolífera como a base para a transferência de 10% das receitas para apoiar o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais. No entanto, o regulamento carece de detalhes específicos que o alinhem com a actual dinâmica Estado-empresa no sector extractivo, especialmente no que diz respeito aos métodos de pagamento de royalties. O regulamento não aborda os procedimentos relativos aos pagamentos em géneros, apesar de se tratar de uma prática comum e já prevista na legislação fiscal.
- **Consignação de receitas:** A proposta carece de clareza na especificação das regras de distribuição (entre os órgãos provinciais e distritais) para a afectação de 7,25%, bem como no momento em que uma região se torna elegível para receber 2,75% ou 7,25%. São necessários critérios claros para determinar a elegibilidade e definir as regras de distribuição, assegurando o cumprimento dos objectivos de desenvolvimento pretendidos e abordando o impacto da exploração dos recursos nas regiões directa e indirectamente afectadas.
- **Projectos elegíveis das comunidades locais:** O decreto define as áreas de projectos elegíveis para as comunidades locais, incluindo a educação, a saúde, a agricultura, as infra-estruturas, etc. No entanto, o regulamento carece de critérios de elegibilidade realistas, tendo em conta os recursos limitados disponíveis. De facto, não é realista esperar que os fundos, por si só (para as comunidades mineiras, por exemplo), possam cobrir a construção de centros de saúde e infra-estruturas. As transferências de 2,75% não devem substituir a responsabilidade do Estado de fornecer bens e serviços públicos às comunidades afectadas pela exploração de recursos. Sugeriu-se que os critérios de elegibilidade e o apoio aos governos subnacionais fossem revistos para se alinharem com os objectivos de desenvolvimento das comunidades e responder aos seus desafios

específicos. O mecanismo proposto para a partilha de receitas com as regiões produtoras é considerado um passo em frente em comparação com o regime actual. No entanto, continua a ser necessário garantir que estas regiões se apropriem efectivamente das transferências anuais que recebem. Além disso, é essencial incentivar a participação activa dos cidadãos, especialmente dos grupos marginalizados das mulheres e jovens, para que possam influenciar as decisões sobre como os 10% serão utilizados. Dessa forma, garantimos que esses recursos tragam melhorias genuínas que reflitam as necessidades da comunidade.

Para além do mencionado anteriormente, uma questão adicional que deve ser considerada é a ligação entre o total de 10% e as operações de execução regulares dentro do Orçamento do Estado. Actualmente, os fundos não utilizados são devolvidos ao Tesouro, e há frequentemente atrasos no desembolso de fundos aos governos subnacionais. Estes atrasos criam pressão para executar os projectos dentro do ano civil, normalmente até 31 de Dezembro.

Para resolver este problema, é importante separar os 10% relacionados à actividade extractiva das regras normais de execução orçamental. Deste modo, os projectos podem ser mais bem alinhados com uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento integrado. As regiões produtoras terão a liberdade de explorar mecanismos de poupança e de fazer investimentos a longo prazo que estejam de acordo com os seus objectivos de desenvolvimento. Esta flexibilidade permite o planeamento estratégico e a prossecução de projectos de maior escala que contribuam para o desenvolvimento sustentável destas regiões.

7.3. Fluxos financeiros ilícitos e os acordos de dupla tributação de Moçambique nas indústrias extractivas

Os fluxos financeiros ilícitos representam uma ameaça significativa para o desenvolvimento da economia de Moçambique, particularmente nas indústrias extractivas. Conforme salientado no Capítulo 2, Moçambique tem perdas relativamente mais elevadas em comparação com outros países africanos devido a ineficiências fiscais, com ênfase no abuso de entidades legais. Esta ineficiência resulta do desalinhamento entre a localização dos lucros e a localização da actividade económica, o que resulta em perdas fiscais directas para as empresas localizadas no país. No entanto, este desalinhamento dos lucros das empresas é apenas a ponta do icebergue, uma vez que os fluxos financeiros ilícitos, são, na sua esmagadora maioria, ocultos e não declarados.

Os projectos de LNG da Bacia do Rovuma representam uma oportunidade para Moçambique gerar as tão necessárias receitas públicas. No entanto, o extremismo violento em Cabo Delgado atrasou os benefícios esperados, e os benefícios a curto

e médio prazo dependem principalmente do projecto Coral Sul FLNG. O projecto poderá gerar receitas fiscais de cerca de 12 mil milhões de meticais nos próximos quatro anos, o que representa um aumento de 5,5% do total das receitas fiscais actuais⁵. No entanto, o Governo deve resolver as ineficiências no processo de cobrança de receitas para maximizar a cobrança de impostos deste projecto e de outras actividades da indústria extractiva.

Como parte das ineficiências a serem resolvidos, o Governo deve reavaliar os tratados existentes para garantir que estes não estão sendo abusados por empresas multinacionais. Moçambique está actualmente a negociar um tratado fiscal com os Países Baixos, o que pode representar riscos adicionais para o país devido ao papel desempenhado pelos Países Baixos como um paraíso fiscal em esquemas internacionais de elisão fiscal por parte de empresas multinacionais.

As empresas da indústria extractiva em Moçambique utilizam frequentemente mecanismos para evitar impostos, tais como a instalação de veículos de finalidade especial em paraísos fiscais para tirar partido de benefícios fiscais e isenções de impostos retidos na fonte. Por exemplo, os parceiros da Área 4 da Bacia do Rovuma⁶ criaram uma empresa separada nos Emirados Árabes Unidos (EAU), registada no Dubai Multi Free Trade Commodities Center, para facilitar o financiamento da dívida de terceiros para a construção da plataforma flutuante “Coral Sul FLNG”. Esta empresa beneficia de isenções de retenção na fonte sobre pagamentos de dividendos e juros ao abrigo dos acordos de dupla tributação dos EAU com Moçambique.

O Governo tem de resolver urgentemente estas ineficiências no processo de cobrança de receitas, reavaliar os tratados fiscais em vigor e reprimir os mecanismos de evasão e elisão fiscal utilizados pelas empresas da indústria extractiva e de outros sectores, tal como defendido no Capítulo 3. Ao fazê-lo, Moçambique pode maximizar a cobrança de impostos das actividades da indústria extractiva e utilizar essas receitas para impulsionar o desenvolvimento económico e reduzir a pobreza.

7.4. Governação do Sector Extractivo em Moçambique

7.4.1. Quadro jurídico e regulamentar da indústria extractiva

O Governo moçambicano não tem uma política oficial para a indústria extractiva. Em vez disso, o quadro jurídico é composto por legislação específica que regula, separadamente, o sector mineiro e o sector dos hidrocarbonetos.

5 SOMO. Como os tratados fiscais facilitam a fuga ao fisco em Moçambique? Disponível em: <https://www.somo.nl/how-mozambiques-tax-treaties-enable-tax-avoidance/>

6 Mozambique Rovuma Venture (uma atividade conjunta de Eni, ExxonMobil e CNPC com 70%) + ENH (10%) + Galp (10%) + KOGAS (10%); De acordo com o INP (2023) Concessões Ativas. Disponível: <http://www.inp.gov.mz/en/Exploration-Production/Active-Concessions>

No sector mineiro o Instituto Nacional de Minas (INAMI)⁷ é o órgão governamental responsável pela regulamentação e fiscalização da exploração dos recursos minerais em Moçambique. Na área de petróleo e gás, o Instituto Nacional do Petróleo (INP)⁸ é a agência reguladora, responsável por emitir licenças de exploração, fiscalizar as operações das empresas petrolíferas e promover o desenvolvimento do sector de petróleo e gás no país. O Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME) é o principal órgão responsável pela política e planeamento do sector extractivo em Moçambique.

Para o sector mineiro, existe a Lei de Minas aprovada pela Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto e seu regulamento⁹, que estabelece o quadro legal e regulamentar para a atribuição de concessões e licenças, bem como para a gestão, fiscalização e controlo das actividades de mineração no país. Adicionalmente, a Resolução n.º 89/2013, de 31 de Dezembro, define os princípios e principais acções para a gestão e exploração dos recursos minerais para contribuir para o desenvolvimento económico e social de Moçambique.

Quanto ao sector dos hidrocarbonetos, o enquadramento legal e regulamentar da exploração, produção, transporte, processamento e comercialização de petróleo e gás natural é regido pela Lei dos Petróleos de 2014 (Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto). Os megaprojectos da Bacia do Rovuma têm um quadro legal separado¹⁰.

Além disso, o sector de hidrocarbonetos em Moçambique opera ao abrigo do Plano Director do Gás (PDG), que é da responsabilidade do MIREME. O Plano Director de Gás desempenha um papel crucial na definição estratégica de políticas, estratégias e directrizes para a exploração e desenvolvimento do sector do gás natural no país. No entanto, apesar da sua importância, o Governo muitas vezes não utiliza adequadamente este documento crucial para a gestão eficaz do sector do gás.

O Plano Director de Gás foi aprovado em 2014 pelo Governo anterior e não só está desactualizado, como também enfrenta a oposição política do actual Governo. Vários factores contribuem para a sua desactualização, nomeadamente:

- O conflito na região norte de Moçambique e os seus custos associados tiveram um impacto significativo no sector dos hidrocarbonetos. Este conflito em curso

7 O INAMI foi criado pela Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto (Lei das Minas), como pessoa colectiva de direito público com personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira, e é tutelado pelo Ministro que tutela a área dos Recursos Minerais. O INAMI iniciou as suas actividades em Outubro de 2015.

8 O INP foi criado ao abrigo do Decreto n.º 25/2004 de 20 de Agosto, como entidade reguladora, responsável pela administração e promoção das operações Petrolíferas. Disponível: <http://www.inp.gov.mz/pt/Media/Files/Decreto-25-2004-de-20-de-Agosto>

9 O Regulamento de Minas aprovado pelo Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro, alterado pelo Decreto n.º 34/2019, de 2 de Maio

10 Law of legislative authorization referring to the Liquefaction of Natural Gas projects in Areas 1 and 4 of the Rovuma Basin approved by Decree 25/2014, of 23 September

introduziu novos desafios e dinâmicas que não foram tidos em conta no Plano Director de Gás de 2014.

- O quadro jurídico que rege o sector foi objecto de ajustamentos substanciais desde a aprovação do Plano Director de Gás. Foram implementadas novas leis e regulamentos para reflectir a evolução das circunstâncias e responder a preocupações emergentes. Estas actualizações exigem uma análise e revisão exaustivas do Plano Director de Gás.
- O CDD e a OXFAM defendem que se dê prioridade à utilização do gás no contexto doméstico, particularmente para fins como a produção de fertilizantes e o fomento do sector agrícola, que contribui significativamente para o emprego e a subsistência das famílias moçambicanas, representando cerca de um terço do PIB. Embora este aspecto seja abordado no Plano Director de Gás, o Governo tem-no deixado de lado, e qualquer actualização do Plano Director de Gás deve incluir medidas concretas para garantir a eficácia deste aspecto crucial.

Por isso, é imperativo que o Governo reconheça a importância do Plano Director de Gás e tome as medidas necessárias para o actualizar e alinhar com as realidades actuais do sector dos hidrocarbonetos. O mesmo pode ser dito em relação à “engavetada” proposta de Lei de Conteúdo Local, aprovada pelo Conselho Económico em agosto de 2019. Essa proposta criaria um enquadramento legal que possibilitaria a conexão entre grandes projectos de exploração de recursos naturais, principalmente no sector de hidrocarbonetos, e o setor privado moçambicano.

De igual modo, a Alta Autoridade da Indústria Extrativa, estabelecida pelo parlamento em 2014 para supervisionar as Operações Petrolíferas, mas que actualmente não está operacional, tem o potencial de desempenhar um papel significativo na missão de promover a conexão entre a Indústria Extrativa e o restante da economia moçambicana.

7.4.2. A governação dos recursos naturais não permitiu o reforço de outros sectores e o país está a evoluir para uma economia extractiva

A descoberta de reservas significativas de gás natural na Bacia do Rovuma, com potencial para gerar receitas do Estado de até 50 mil milhões de dólares até 2050¹¹, colocou Moçambique entre um grupo selecto de países ricos em recursos naturais. Embora esta descoberta tenha inicialmente despertado o entusiasmo nacional, surgiram preocupações de que Moçambique poderia tornar-se excessivamente dependente das indústrias extractivas e sofrer a maldição dos recursos, tal como aconteceu noutros países com recursos minerais abundantes, como a Nigéria, a República Democrática do Congo (RDC) e a Venezuela.

Sem fortes ligações a outros sectores da economia, particularmente a agricultura que emprega a maioria da população de Moçambique, as indústrias extractivas

11 República de Moçambique (2018). Receitas Governamentais Projetadas de Projetos de Gás. Maputo: Ministério de Economia e Finanças.

podem piorar a vida e a política das pessoas em Moçambique, em vez de gerar desenvolvimento sustentável para o país.

Apesar da contribuição decrescente da agricultura para o PIB de Moçambique (actualmente cerca de 25%), esta continua a ser a principal fonte de emprego para a maioria dos moçambicanos. Paradoxalmente, a importância crescente da indústria extractiva no PIB não se reflecte no emprego, uma vez que representa menos de 1% do emprego total. Por conseguinte, contribui muito pouco para o rendimento directo e o emprego entre os moçambicanos¹².

Além disso, dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) indicam que a baixa produtividade é um dos problemas estruturais mais significativos da economia moçambicana. A indústria transformadora é quase inexistente e os serviços vendem maioritariamente produtos importados com pouco valor acrescentado para o PIB do país. De facto, mais de 66,8% da população de Moçambique vive em zonas rurais, o que dificulta o acesso a serviços básicos como a educação, a saúde e a água. Mais de 50% da população vive em condições de pobreza extrema, com elevados níveis de insegurança alimentar e desnutrição, sobretudo nas regiões centro e norte.

7.5. Um Fundo Soberano em Moçambique?

Moçambique já fez bons progressos no sentido do estabelecimento e operacionalização de um Fundo Soberano. Foram necessários cerca de dois anos e meio de discussões e trabalho de advocacia para que o país encontrasse um modelo "ideal" e contextualizado para o Fundo. Da proposta técnica inicialmente apresentada pelo Banco Central em Setembro de 2020, evoluiu-se para o projecto de Lei aprovado pelo Governo no final de 2022 e posteriormente submetido à Assembleia da República, tendo conhecido importantes alterações para acomodar as diferentes visões e percepções que foram sendo expressas nos diferentes fóruns multisectoriais promovidos para a sua discussão.

A justificativa para a eleição do Fundo Soberano como estratégia de gestão das potenciais receitas substanciais que se esperam dos grandes depósitos de gás natural na província de Cabo Delgado, no norte do país, reside no papel que este geralmente desempenha em países com recursos naturais abundantes. Mais precisamente, o seu papel na suavização das despesas do Governo e a dissociação da volatilidade de curto prazo das receitas provenientes da exploração dos

12 CDD (2021). Que caminhos Moçambique deve seguir para assegurar maior contribuição da indústria extractiva no crescimento e transformação económica estrutural? Maputo: Centro para Democracia e Desenvolvimento. Disponível em: <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2021/08/Que-caminhos-Mocambique-deve-seguir-para-assegurar-maior-contributo-da-industria-extractiva-no-crescimento-e-transformacao-economica-estrutural.pdf>

recursos¹³, evitando assim a *doença holandesa*¹⁴ ou a maldição dos recursos. E para um país que tem sido retratado como um caso de “bom gás e má governação”¹⁵, a existência de um Fundo Soberano eficaz, responsável e transparente surgiu como um determinismo para garantir a transformação dos recursos em desenvolvimento socioeconómico inclusivo e sustentável.

Tabela 7.2- Resumo das principais características do FSM proposto

	Proposta apresentada pelo Governo
Objectivos	A proposta estabelece como objectivo geral contribuir para alavancar o desenvolvimento económico e social através da estabilização do Orçamento do Estado e acumulação de poupanças.
Estrutura Governativa	Estrutura robusta com cinco órgãos de governação: O Parlamento, o Governo, o Banco Central, o Comité de Supervisão e o Conselho Consultivo de Investimentos
Regras de Entrada e Saída	Durante os primeiros 15 anos de funcionamento do Fundo, 40% das receitas do petróleo e do gás serão canalizadas para a Conta Única do Fundo Soberano (CUF) e 60% para o Orçamento do Estado (Conta Única do Tesouro, CUT). As regras mudam para 50% / 50% a partir do décimo sexto ano de operação.
Trasparência e Prestação de Contas	Além da supervisão realizada directamente na estrutura de governo pelo Comité de Supervisão e pelo Parlamento, a proposta prevê mecanismos de prestação de contas sobre os assuntos do FSM.

Nos vários fóruns criados para reflectir sobre a estratégia do país para gerir as tão esperadas receitas dos hidrocarbonetos, as ideias convergiam para a necessidade de criar um Fundo híbrido, combinando desenvolvimento económico, estabilização e poupança, bem como para catalisar a boa governação e a transparência fiscal¹⁶. Um processo que, para os principais *stakeholders*, envolve não só estruturar o Fundo

13 Ochirkhuu, E., & Takahashi, K. (2010). Papua New Guinea: Selected Issues Paper and Statistical Appendix. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10163.pdf>

14 The Economist. (2015, November 15). What Dutch disease is, and why it's bad. <https://www.economist.com/the-economist-explains/2014/11/05/what-dutch-disease-is-and-why-its-bad>

15 Africa Confidential. (2016, October 21). Good gas and bad governance <https://www.africa-confidential.com/home/issue/id/1142>

16 <https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Sovereign-wealth-fund-to-stabilize-the-economy-and-catalyze-good-governance-and-fiscal-transparency.pdf>

em torno dos 24 Princípios Geralmente Aceites (GAP)¹⁷ mas, sobretudo, assegurar a participação efectiva da sociedade moçambicana na criação e operacionalização do Fundo.

A transição de um Fundo fortemente centralizado e com fracos mecanismos de fiscalização e prestação de contas para um modelo que reconhece o papel da sociedade civil na estrutura de governação, em conformidade com os Princípios de Santiago, foi, sem dúvida, o principal resultado das discussões realizadas entre 2020 e 2023.

Apesar dos progressos registados, a opinião dominante é que a proposta de lei apresentada pelo Governo ao Parlamento continua a enfermar de deficiências. Entre estas deficiências, destaca-se, pela sua importância, a falta de clareza e a secundarização da prossecução do objectivo de desenvolvimento económico e social através do Fundo Soberano. Embora o objectivo de desenvolvimento económico e social seja mencionado, o foco principal dos 34 artigos da proposta é a estabilização do Orçamento de Estado e a acumulação de poupanças.

O importante objectivo do desenvolvimento socioeconómico foi minimizado e relegado para o Orçamento de Estado. O mesmo orçamento que, historicamente, tem privilegiado a canalização de recursos para despesas de funcionamento e o serviço da dívida, em detrimento de despesas que têm um impacto positivo e multiplicador no crescimento económico, as despesas de investimento, que representam actualmente menos de um quarto das despesas anuais.

Igualmente preocupante é o facto de a proposta de lei ter sido estruturada com omissões que promovem uma considerável dependência em relação ao poder discricionário do Governo, remetendo várias matérias para regulamentação. A não definição de princípios gerais que orientem a política de investimentos a aprovar pelo Executivo, a falta de clareza quanto às competências do Conselho Consultivo de Investimentos e o que se entende por informação confidencial na proposta de lei são alguns dos exemplos dessas omissões.

Outras lacunas são ainda mais preocupantes, na medida em que, se não forem devidamente colmatadas, podem potencialmente levar a uma exaustão do Fundo. Um exemplo é o Artigo 9 da proposta, que abre a possibilidade de se efectuarem levantamentos "extraordinários" do Fundo em situações de emergência sem, no entanto, estabelecer limites máximos ou mecanismos de controlo para os referidos levantamentos¹⁸.

17 Os Princípios de Santiago são 24 princípios geralmente aceites que orientam os fundos soberanos. Uma espécie de Código de Conduta e estão amplamente organizados em três "pilares", a saber: Pilar 1 – Enquadramento Legal, Objectivos e Articulação com as Políticas Macroeconómicas; Pilar 2 - Estrutura Institucional e Estrutura de Governança; e Pilar 3 - Estrutura de Investimentos e Gestão de Riscos. Saiba mais em https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf

18 Sempre que ocorra calamidade pública que conduza à declaração de Estado de Sítio, Estado de Emergência e/ou Guerra.

Trata-se de uma omissão preocupante para um país que recorrentemente vive situações de emergência. Aliás, o dispositivo em questão constitui um retrocesso se considerarmos que a proposta técnica do Banco Central havia fixado em dois por cento (2%) do Fundo apurado no final do exercício anterior os recursos a serem canalizados para o Orçamento do Estado em casos de emergência.

Estas são apenas algumas das várias insuficiências e lacunas que foram levantadas ao longo do processo de consulta levado a cabo a nível nacional pelo Parlamento e que continuam a ser debatidas nesta pequena janela de tempo proporcionada pelo adiamento do debate da proposta em plenária que estava inicialmente previsto para Abril de 2023.

Até ao momento da redacção do presente relatório, a proposta ainda não foi discutida no Parlamento. A próxima sessão plenária encerrará praticamente o ciclo de cerca de dois anos e meio de debates e acções de sensibilização para a instituição de um quadro jurídico eficaz, responsável, transparente e inclusivo para o FSM. De uma forma geral, a expectativa é que os parlamentares façam uso do extenso trabalho de consulta e debate com a sociedade civil e outras partes interessadas para garantir que a proposta que será aprovada reflecta as expectativas dos moçambicanos. Só assim o futuro Fundo será capaz de promover verdadeiramente a transformação dos recursos naturais em desenvolvimento económico e social sustentável e inclusivo.

7.6. Atribuição de concessões, contratos de extracção e acordos de investimento no sector de extractivo

Em Moçambique, a atribuição de concessões, contratos de extracção e acordos de investimento no sector de extractivo estão sujeitos a um quadro jurídico complexo e a um processo de aprovação que envolve várias instituições.

O MIREME é a principal instituição responsável pela atribuição de concessões e contratos de extracção. A outorga dessas concessões é regida pela Lei de Minas e pela Lei de Petróleo, que estabelecem os critérios para a outorga de concessões, os direitos e obrigações dos concessionários e os procedimentos para a exploração, desenvolvimento e produção de recursos minerais e hidrocarbonetos.

Os acordos de investimento são geralmente negociados e aprovados pelo Ministério da Indústria e Comércio e pela APIEX, a agência responsável pela promoção e facilitação do investimento estrangeiro em Moçambique. Estes contratos são regidos pela Lei do Investimento e pelo Regulamento do Investimento, que estabelecem as condições e incentivos ao investimento, bem como os direitos e obrigações dos investidores e do Governo.

O processo de aprovação de concessões, contratos de extracção e acordos de investimento no sector de extractivo envolve várias instituições, incluindo os

Ministérios relevantes, o INP e o INAMI. Embora o processo de aprovação varie de acordo com o tipo e o âmbito da concessão ou do acordo, o processo geralmente envolve uma avaliação técnica e uma recomendação da instituição competente, seguidas da aprovação do ministério ou organismo governamental relevante.

Além disso, existem mecanismos de informação para garantir a transparência e a responsabilização na atribuição de concessões, contratos de extração e acordos de investimento no setor de extractivo. Por exemplo, o MIREME é obrigado a publicar na sua página web a lista de todas as concessões mineiras e petrolíferas atribuídas, bem como os seus termos e condições. O INP e o INAMI também são obrigados a fornecer relatórios regulares sobre a actividade dos concessionários nos sectores petrolífero e mineiro, respectivamente.

7.7. Incentivos fiscais nas indústrias extractivas

Para além dos numerosos benefícios fiscais descritos no Capítulo 3, o Governo aprovou regimes específicos para o sector extractivo como parte da legislação nacional, diferenciando benefícios específicos para o sector mineiro e para o sector dos hidrocarbonetos, conforme descrito abaixo.

7.7.1. Benefícios fiscais no sector mineiro

O Regime Específico de Tributação e Benefícios Fiscais da Actividade Mineira foi aprovado pela Lei n.º 28/2014, de 23 de Setembro, e alterado pela Lei n.º 15/2017, de 28 de Dezembro. O regulamento foi aprovado pelo Decreto n.º 28/2015, de 28 de Dezembro, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2016. De acordo com as disposições do regime, as empresas abrangidas pela Lei de Minas beneficiam durante cinco anos fiscais, a contar da data de início da exploração mineira, de isenção total de:

- Direitos aduaneiros devidos na importação de equipamento para prospecção e exploração mineira, classificado na classe K da pauta aduaneira;
- Direitos aduaneiros devidos pela importação de mercadorias constantes do anexo II da Lei n.º 28/2014, equivalentes às mercadorias da classe K da pauta aduaneira.

Estes benefícios só são concedidos quando as mercadorias a importar não são produzidas no território nacional ou, sendo produzidas, não reúnem as características, o fim específico e a funcionalidade exigidos ou inerentes à natureza da actividade a desenvolver e a explorar.

7.7.2. Benefícios fiscais no sector dos hidrocarbonetos

O Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas foi aprovado pela Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro, e foi alterado pela Lei n.º

14/2017, de 28 de Dezembro. O seu regulamento foi aprovado pelo Decreto n.º 32/2015, de 31 de Dezembro.

De acordo com este regime, os investimentos abrangidos pela Lei de Petróleos beneficiam, durante cinco anos fiscais a partir da data de aprovação do plano de desenvolvimento, de uma isenção total de:

- Direitos aduaneiros devidos na importação de equipamentos destinados à exploração petrolífera, classificados na classe K da pauta aduaneira;
- Direitos aduaneiros devidos pela importação de mercadorias enumeradas no anexo II da Lei 27/2014, de 23 de Setembro, que são equivalentes às mercadorias da classe K da pauta aduaneira.

Estes benefícios só são concedidos quando as mercadorias a importar não são produzidas no território nacional ou, sendo produzidas, não reúnem as características, o fim específico e a funcionalidade exigidos ou inerentes à natureza da actividade a desenvolver e a explorar.

7.7.3. Falta de divulgação dos incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo em Moçambique

A falta de publicação desagregada e sistemática do total de receitas perdidas devido aos incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo é motivo de preocupação. É fundamental compreender os custos associados a estes incentivos para garantir que são compensados pelos benefícios para a economia do país.

A falta de transparência neste domínio dificulta a avaliação do impacto destes incentivos na economia e na sustentabilidade orçamental. As análises de custo-benefício dos incentivos fiscais não estão disponíveis ao público, o que levanta questões sobre a sua eficácia. Sem esta informação, é difícil determinar se os incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo estão a produzir os resultados pretendidos.

Por isso, recomenda-se vivamente que o Governo aumente a transparência no sector extractivo, publicando regularmente o total de receitas perdidas devido aos incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo. Esta transparência permitirá às partes interessadas compreender a perda de receitas fiscais associadas a estes incentivos e determinar a sua eficácia na promoção do crescimento económico e do desenvolvimento. É inaceitável que sejam concedidos incentivos fiscais ao sector extractivo que não tenham sido comprovados e monitorizados, conduzindo a perdas que põem em causa a despesa pública em sectores prioritários e outros objectivos políticos, como a recuperação da sustentabilidade fiscal.

7.8. Transparência

Moçambique fez progressos significativos no aumento da transparência na indústria extractiva, mas ainda existem deficiências e lacunas que precisam ser abordadas. Além disso, a transparência não pode ser sobrestimada porque, à medida que os mecanismos de transparência melhoram, os mecanismos de desvio também podem se tornar mais sofisticados e agressivos. Portanto, a busca pela transparência no sector extractivo deve ser uma acção contínua de mecanismos como a ITIE e actores da sociedade civil, bem como das empresas e do Governo, a fim de sustentar os resultados alcançados até agora e melhorá-los ainda mais.

É evidente que o Governo implementou reformas para melhorar a divulgação de informações, como a introdução de portais online que fornecem ao público acesso a contratos, licenças e fluxos de receita da indústria extractiva, como parte da adesão do país à ITIE¹⁹. No entanto, apesar desses esforços, persistem desafios em termos de transparência na alocação dessas receitas.

No que diz respeito à alocação das receitas públicas, no âmbito da preparação e execução do Orçamento do Estado²⁰, são observados os princípios da unidade²¹ e da não consignação²². Assim, não é possível identificar a alocação das receitas específicas do sector extractivo ou de qualquer outro sector. Excepcionalmente, 10% das receitas do imposto sobre a produção mineira e do imposto de superfície são destinados ao INAMI²³, bem como 10% das receitas do imposto sobre a produção mineira e petrolífera são destinados a projectos de desenvolvimento das comunidades das áreas onde estão localizados os respectivos empreendimentos²⁴.

Adicionalmente, as empresas do sector de hidrocarbonetos canalizam contribuições para o INP e para a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (ENH), sob a forma de Contribuição para o Apoio Institucional, Fundo de Projectos Sociais e Fundo de Capacitação Institucional. Entre estas excepções, as despesas efectuadas no âmbito de projectos de desenvolvimento das comunidades afectadas e do Fundo de Projectos Sociais afectos ao INP são acessíveis ao público através do plano económico e social e Orçamento do Estado, relatório de execução orçamental e relatórios da ITIE. No entanto, é recorrente que os recursos alocados sejam inferiores aos efectivamente recebidos, não havendo explicação quanto à aplicação

19 Portal do Instituto Nacional do Petróleo (INP): <http://www.inp.gov.mz/pt/Politiclas-Regime-Legal/Contratos-de-Pesquisa-Producao-de-Hidrocarbonetos>

20 Determina que o Orçamento do Estado seja um só.

21 Lei n.º 14/2020 - Estabelece os princípios e normas para a organização e funcionamento do Sistema de Administração Financeira do Estado, designado por SISTAFE

22 pela força da qual o produto de quaisquer receitas não pode ser alocado para cobrir despesas específicas

23 Decreto nº 7/2013, de 7 de abril, que cria o Instituto Nacional de Minas

24 Conforme designado no artigo 20.º da Lei n.º 20/2014 (Lei das Minas) e no artigo 48.º da Lei n.º 21/2014 (Lei dos Petróleos)

dos recursos remanescentes²⁵²⁶. Adicionalmente, a informação sobre a execução dos fundos de apoio institucional e social para a promoção, investigação e gestão das operações petrolíferas não é acessível ao público.

A falha em reportar a execução destes fundos pode conduzir a uma falta de responsabilização ou mesmo a possibilidade dos fundos serem utilizados para financiar actividades que não estão alinhadas com os objectivos inicialmente propostos. Se a execução destes fundos não for reportada e monitorada, existe o risco de utilização ou apropriação indevida.

Persistem também desafios relacionados com a falta de cultura de divulgação de informação por parte das empresas que operam neste sector. Um estudo recente sobre a transparência das empresas do sector extractivo em Moçambique aponta que o sector ainda tem baixos níveis de transparência, com uma pontuação de 21/100. Um número significativo de empresas que operam no sector extractivo continua a não fornecer informações de interesse público, como informações de natureza fiscal e ambiental e programas de conteúdo local. Além disso, algumas empresas nem sequer dispõem de uma página online para divulgar informações básicas sobre as suas operações, sendo que tais informações são encontradas apenas nos relatórios da ITIE²⁷.

Moçambique aderiu à ITIE - uma iniciativa internacional que promove a transparência e a responsabilização nos sectores do petróleo, gás e minas através da divulgação de dados do governo e das empresas em países ricos em recursos naturais²⁸ - em 2009. Inicialmente, o principal objectivo da ITIE era aumentar a transparência em torno das receitas geradas nos sectores dos hidrocarbonetos e minas. Consequentemente, os relatórios da ITIE limitavam-se a reconciliar os pagamentos efectuados pelas empresas e as receitas confirmadas pelo Estado, conhecido como o "Relatório de Reconciliação". No entanto, à medida que a ITIE foi evoluindo, os relatórios começaram a incluir uma gama mais vasta de informações contextuais (por exemplo, a contribuição da indústria extractiva para a economia e as despesas sociais e parafiscais)²⁹.

De acordo com a ITIE, as empresas que operam no sector extractivo devem divulgar os pagamentos ao governo, incluindo impostos, royalties, bônus e outros

25 CIP (n/d). Processo de Licenciamento apresenta sérios riscos de corrupção. https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2018/06/Processo_.pdf

26 EITI (2020). Relatório Independente da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva ano de 2019. https://eiti.org/sites/default/files/attachments/mozambique_eiti_2019_report_-_portuguese_.pdf

27 CIP (2023). Extractive Sector Transparency Index (2021/2022). <https://www.cipmoz.org/wp-content/uploads/2023/03/EXTRACTIVE-SECTOR-TRANSPARENCY-INDEX-20212022.pdf>

28 NRGi (2015). The Extractive Sector Transparency Initiative (EITI). Using the EITI to Promote Policy Reform. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_EITI.pdf

29 Nuvunga , A., Siteo , E. e Gwemende , T. (2021). Governação do Sector Extractivo e Conflitos Violentos em Moçambique. Maputo: CDD

pagamentos. Além disso, a ITIE exige a divulgação de informações relacionadas com volumes de produção, exportações e informações sobre licenças, entre outros detalhes relevantes³⁰. As informações divulgadas estão então sujeitas à verificação contra as informações correspondentes declaradas pelo Governo.

A redução do nível de discrepância entre os pagamentos efectuados pelas empresas do sector extractivo e as receitas confirmadas pelo Governo é um dos principais impactos positivos desde a implementação da ITIE no país. Através de uma análise retrospectiva dos relatórios da ITIE publicados, verifica-se que os níveis de discrepância entre os pagamentos efectuados pelas empresas da indústria extractiva e as receitas confirmadas pelo governo não só se mantiveram abaixo do limiar de 3% desde a publicação do segundo relatório da ITIE (relativo a 2009), como também têm vindo a diminuir ao longo do tempo.

Uma das lacunas remanescentes está relacionada com o registo dos beneficiários efectivos no sector de extractivo. Tal como noutros sectores da economia, Moçambique enfrenta um desafio significativo na supervisão e divulgação dos beneficiários efectivos das empresas que operam no sector extractivo. Apesar de o padrão da ITIE recomendar a divulgação desta informação (Requisito 2.5), Moçambique ainda encontra obstáculos legais e institucionais para tornar esta informação acessível. Como mencionado no capítulo anterior, o país não possui uma lei específica que regule a questão da propriedade beneficiária. Esta ausência de transparência torna as empresas do sector susceptíveis de serem exploradas com o objectivo de facilitar a corrupção, o branqueamento de capitais e os fluxos financeiros ilícitos.

7.9. Capacidade institucional e eficácia administrativa

Todos os impostos do sector extractivo são classificados como impostos nacionais e, portanto, são cobrados pela AT. Dentro da estrutura da AT existe a Unidade de Tributação da Indústria Extractiva, que foi criada em 2017 com o objectivo de reduzir os prejuízos fiscais que o país incorria devido às actividades mineiras e de hidrocarbonetos através da formação de especialistas e inspectores que iriam integrar esta unidade.

A Unidade de Tributação da Indústria Extractiva foi criada para realizar análises de risco, inspecções e auditorias especializadas, participar na concepção de propostas de revisão de leis e regulamentos com impacto na indústria extractiva, prestar esclarecimentos e assegurar a aplicação uniforme de legislação específica, prevenir e combater a evasão fiscal no sector extractivo.

30 ITIE (2022). Relatório Independente da Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva. Ano: 2020. https://itie.org/sites/default/files/2023-01/ITIE%20Moc%CC%A7ambique_10o%20Relato%CC%81rio_ENG_1.pdf

Tal como referido no Capítulo 5, devido à falta de dados fiáveis e actualizados, a avaliação da capacidade efectiva da AT, bem como da Unidade de Tributação da Indústria Extractiva, continua a ser uma tarefa difícil. De um modo geral, não tem havido uma avaliação sistemática do desempenho das principais instituições relacionadas com a indústria extractiva³¹.

O Tribunal Administrativo³², que desempenha o papel de auditor geral, declarou recentemente e publicamente que o Governo tem capacidade limitada para fiscalizar as operações das empresas da indústria extractiva³³. O Tribunal Administrativo tem relatado regularmente a falha das instituições de supervisão do Governo em auditar e certificar os custos recuperáveis neste sector³⁴. Como a legislação fiscal permite que as empresas recuperem parte dos custos de seus investimentos, se estes não forem devidamente certificados, as empresas podem facilmente inflacioná-los, reduzindo assim as receitas a serem arrecadadas.

7.10. Progressividade e garantia de receita

7.10.1. Sector de hidrocarbonetos

A tributação das operações petrolíferas em Moçambique rege-se pelo Regime Específico de Impostos e Benefícios Fiscais aprovado pela Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro, alterada pela Lei n.º 14/2017, de 28 de Dezembro³⁵. De acordo com este regime, as operações petrolíferas estão sujeitas tanto aos impostos gerais que integram o sistema fiscal moçambicano³⁶ como aos impostos sectoriais previstos no regime.

31 Macuane, J. e Muianga, C. (2020). Natural resources, institutions, and economic transformation in Mozambique. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-136.pdf>

32 O Tribunal Administrativo é a entidade responsável pela fiscalização dos contratos petrolíferos e de todas as operações relacionadas com as receitas, incluindo a auditoria anual das receitas das indústrias extractivas recebidas pelas entidades públicas.

33 Mozambique Insights (13/03/2023). State with no muscles to supervise extractive industries. <https://www.mozambiqueinsights.com/state-with-no-muscles-to-supervise-extractive-industries/>

34 Tribunal Administrativo (2021). Relatório e Parecer sobre Conta Geral do Estado 2020. <https://www.ta.gov.mz/api/api/Certificacao%20de%20contas/Relat%C3%B3rio%20e%20Parecer%20CGE/Relat%C3%B3rio%20e%20Parecer%20CGE%202021/Parecer.pdf>

35 In 2017 the government introduced some amendments to the Specific Regime of Tax and Fiscal Benefits from Petroleum Operations, through Law number 14/2017, of 28 December.

36 Veja o Capítulo 1

Tabela 7.3 Resumo do regime específico de benefícios fiscais e tributários para as operações petrolíferas

Imposto sobre a Produção de Petróleo (royalties)	Impostos sobre transferências e ganhos de capital																														
<p>Calculado (mensalmente) com base no valor do petróleo produzido. O IPP é geralmente pago em dinheiro, mas o governo pode exigir que os contribuintes pagem parte ou a totalidade do imposto</p> <p>As taxas do IPP são as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Petróleo Bruto: 10% <input type="checkbox"/> Gás Natural: 6% <p>Nota: Na lei está prevista a redução de 50% para os produtos petrolíferos utilizados no desenvolvimento da indústria local.</p>	<p>The gains obtained by non-residents from the sale of petroleum rights in the national territory are taxable at a rate of 32%.</p>																														
Regras de Imposto de Rendimento	Mecanismo de compartilhamento de produção																														
<p>A taxa de IRPC é a mesma do regime geral de impostos (32%). Mas o regime prevê regras específicas de imposto de renda.</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> O lucro tributário deve ser apurado para cada contrato de concessão, ou seja, individualmente. <input type="checkbox"/> Cada área do contrato de concessão deve obter um NUIT. <input type="checkbox"/> Custos específicos não dedutíveis (artigo 22). Entre outros, o IPP não é dedutível. <input type="checkbox"/> Taxas específicas de amortização (artigo 23): <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #008080; color: white;">Categoria de Despesa</th> <th style="background-color: #008080; color: white;">Avaliar (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Custo de Exploração</td> <td>100</td> </tr> <tr> <td>Despesas de Desenvolvimento</td> <td>25</td> </tr> <tr> <td>Ativos de produção de petróleo</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Aquisição de Direitos Petrolíferos</td> <td>10</td> </tr> <tr> <td>Outros ativos</td> <td>10</td> </tr> </tbody> </table>	Categoria de Despesa	Avaliar (%)	Custo de Exploração	100	Despesas de Desenvolvimento	25	Ativos de produção de petróleo	20	Aquisição de Direitos Petrolíferos	10	Outros ativos	10	<p>A distribuição do “profit-oil” segue uma escala decrescente (com base no Factor R²) que favorece fortemente a empresa no início.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <thead> <tr> <th></th> <th style="background-color: #006400; color: white;">Governo (%)</th> <th style="background-color: #006400; color: white;">Multinacionais (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>R<1</td> <td>15</td> <td>85</td> </tr> <tr> <td>R1 - 1.5</td> <td>25</td> <td>75</td> </tr> <tr> <td>R1.5 - 2</td> <td>35</td> <td>65</td> </tr> <tr> <td>R2 - 2.5</td> <td>50</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>R2.5+</td> <td>60</td> <td>40</td> </tr> </tbody> </table>		Governo (%)	Multinacionais (%)	R<1	15	85	R1 - 1.5	25	75	R1.5 - 2	35	65	R2 - 2.5	50	50	R2.5+	60	40
Categoria de Despesa	Avaliar (%)																														
Custo de Exploração	100																														
Despesas de Desenvolvimento	25																														
Ativos de produção de petróleo	20																														
Aquisição de Direitos Petrolíferos	10																														
Outros ativos	10																														
	Governo (%)	Multinacionais (%)																													
R<1	15	85																													
R1 - 1.5	25	75																													
R1.5 - 2	35	65																													
R2 - 2.5	50	50																													
R2.5+	60	40																													
Acordos de estabilidade fiscal	<p>Com duração máxima de 10 anos, prorrogáveis, até o prazo da concessão mediante aumento anual de 2% na alíquota de imposto de produção.</p>																														

O regime prevê uma combinação de mecanismos de angariação de receitas com base na produção e nos lucros, resultando num fluxo consistente de receitas fiscais para o Governo. Para além dos impostos geralmente previstos no sistema fiscal geral, as operações petrolíferas estão também sujeitas a: Imposto sobre a Produção de Petróleo (IPP), regras específicas de imposto sobre o rendimento e mecanismos de partilha de produção.

Em termos práticos, a primeira etapa consiste em deduzir da produção bruta uma percentagem fixa para o pagamento de royalties. De seguida, a companhia petrolífera recupera as despesas incorridas, conhecidas como "custo-petróleo", até um limite máximo de 60% do petróleo/gás produzido após os royalties num determinado ano. A diferença remanescente é então utilizada para subtrair outros custos elegíveis, resultando no "petróleo-lucro" que é partilhado entre o Estado e a empresa.

O regime fiscal aplicado ao sector de hidrocarbonetos é reconhecido como progressivo, pois permite ao Governo cobrar cada vez mais receitas ao longo do período de produção dos projectos petrolíferos. No entanto, uma parte significativa dos contratos do sector dos hidrocarbonetos foi assinada muito antes da aprovação deste regime, contendo disposições que prejudicam a cobrança de receitas.

De um modo geral, os contratos existentes giram em torno de três fontes principais de receitas do Estado:

- (i) Royalties, que constituem um pequeno valor fixo por tonelada de gás/petróleo produzido;
- (ii) IRPC, que é calculado com base nos lucros anuais;
- (iii) A fonte de receitas mais significativa, conhecida como "Lucro-petróleo", que resulta da quota-parte do Estado na produção total³⁷.

A primeira fonte regular de receitas do Estado resultante da produção de petróleo e gás é o pagamento de royalties. Este pagamento, baseado no valor do gás/petróleo produzido, não requer a presença de lucros e é efectuado ao Estado desde o dia do início da produção, proporcionando um rendimento garantido para o Estado nos primeiros anos de produção. É comumente assumido que a taxa de royalties para a produção de gás natural em Moçambique é de 6%. No entanto, tal como ilustrado na tabela abaixo, os contratos assinados antes da entrada em vigor da Lei n.º 12/2007, de 27 de Junho, beneficiam de taxas reduzidas - apenas 2%, prejudicando as receitas cobradas a partir desta fonte.

37 <http://www.itie.org.mz/download/decimo-relatorio-itie-mocambique-english/?wpdmdl=3385&refresh=63fa77d20135b1677359058>

Tabela 7.4: Fontes de receita das operações petrolíferas

Fonte de Receita	Sasol	Total Energies	ENI	Statoil	Petronas
Taxa de Royalties	5%	2%	2%	2%	6%
Taxa de Imposto sobre o Rendimento	17,5% - 35%	24% - 32%	24% - 32%	24% - 32%	32%

Fonte: *Principais Contratos do sector de Hidrocarbonetos*³⁸

A segunda fonte de receitas, que é relativamente mais significativa do que os royalties, é o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC). A taxa do IRPC em Moçambique está fixada em 32%. No caso das operações petrolíferas, o rendimento tributável é composto pelo rendimento total do qual podem ser deduzidas as despesas de exploração elegíveis, as despesas de capital e as despesas operacionais. O Governo ofereceu incentivos exageradamente generosos a partir do início de 2007, incluindo uma redução da taxa do IRPC para 24% durante os primeiros oito anos de produção. Dada a vasta gama de deduções permitidas, o IRPC tem um impacto limitado nas receitas do Estado nos primeiros anos de produção³⁹.

A última e mais significativa fonte de receitas resulta do mecanismo de partilha da produção. No entanto, estas receitas surgem em fases posteriores do cronograma de produção e começam fortemente a favor das multinacionais. Esta fonte de receitas está fortemente dependente da recuperação de custos e as percentagens relativas à sua partilha mudam em função do rácio entre as receitas acumuladas e as despesas acumuladas, conhecido como factor R, tal como ilustrado no quadro seguinte. Por exemplo, nos primeiros anos de produção, 90% do “petróleo-lucro” da concessão da TotalEnergies será para a empresa e apenas 10% para o Estado. Só a longo prazo, o “petróleo-lucro” será dividido em partes iguais, ou uma parte relativamente maior irá para o Estado.

38 Instituto Nacional dos Petróleos - <http://www.inp.gov.mz/pt/Politicar-Regime-Legal/Contratos-de-Pesquisa-Producao-de-Hidrocarbonetos>

39 Manguela, G. (2023, 19 de Fevereiro). Condicionalismo de custos é um falso argumento de que a TotalEnergies quer usar para atrasar a assumir do projeto Mozambique LNG. Centro para Democracia e Desenvolvimento. Recuperado de https://cddmoz.org/wp-content/uploads/2020/07/Condicionalismo_de_custos_e_um_falso_argumento_que_a_TotalEnergies_quer_usar_para_atrasar_a_retoma_do_projecto_Mozambique_LNG1.pdf

Tabela 7.5: Percentagem das receitas destinadas ao Estado no Acordo de Partilha de Produção

Escala do Factor	Total Energies	ENI	Statoil	Petronas
R < 1	10%	15%	10%	10%
R 1 - 2	20%	25%	20%	25%
R 2 - 3	30%	35%	30%	50%
R 3 - 4	50%	45%	40%	60%
R 4+	60%	55%	50%	70%

Fonte: *Contratos da Bacia do Rovuma*⁴⁰

As percentagens para a divisão do gás entre a companhia petrolífera e o Estado, bem como a taxa de tributação dos lucros, são, em última análise, calculadas com base num preço acordado para o gás natural, que aumenta a quota-parte do Governo em períodos de boom. No entanto, do que precede, pode concluir-se que o regime fiscal das operações petrolíferas é fortemente rear-loaded: todos os termos que afectam o cronograma de afectação de receitas (royalties, limites de recuperação de custos e escalas do factor R) estão fortemente enviesados a favor das empresas petrolíferas. O Estado só receberá a sua parte das receitas globais muito mais tarde no calendário de produção .

7.10.2. Sector Mineiro

À semelhança da indústria de hidrocarbonetos, as entidades mineiras que operam em Moçambique são obrigadas a cumprir tanto o regime fiscal geral, como o Regime Fiscal Específico e de Benefícios Fiscais para as Actividades Mineiras. Enquanto o regime tributário geral prevê principalmente um imposto com base no lucro (IRPC a uma taxa de 32%), o regime especial estabelece a base para uma combinação de impostos que favorece os mecanismos de arrecadação de receitas baseadas na produção.

O Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Actividade Mineira prevê três fontes de receita principais, nomeadamente: Imposto sobre Produção Mineira (IPM), o Imposto sobre Superfície (ISS), e o Imposto sobre a Renda de Recurso Mineiro (IRRM). Adicionalmente, este regime tem provisões específicas para o imposto sobre o rendimento. De um modo geral, esta combinação de mecanismos de angariação de receitas com base na produção e de impostos com base nos lucros resulta num fluxo regular de receitas fiscais para o Governo ao longo de toda a vida dos projectos na indústria mineira, mesmo nas fases iniciais do ciclo de vida de uma mina, em que não há lucro. No entanto, a nível desagregado, há margem para melhorar a combinação de impostos nas actividades mineiras, especialmente no

40 National Institute of Petroleum - <http://www.inp.gov.mz/pt/Politicis-Regime-Legal/Contratos-de-Pesquisa-Producao-de-Hidrocarbonetos>

que diz respeito à forma como os royalties são calculados.

Tabela 7.6: Resumo do regime específico de benefícios fiscais e tributários para as actividades mineiras

<p>Imposto sobre Produção Mineira (royalties)</p> <p>Calculado (mensalmente) com base no valor mineral extraído. A taxa de Royalties varia entre os minerais</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Diamantes: 8% 2) Metais preciosos, pedras preciosas, e semipreciosas, e areia pesada: 6% 3) Areias e pedras: 1.5% 4) Minerais básicos, carvão, rochas ornamentais e outros produtos minerais: 3% <p>Note: Está prevista na lei uma redução de 50% para os produtos mineiros utilizados no desenvolvimento da indústria local.</p>	<p>Regras específicas de imposto de Rendimento (IRPC)</p> <p>A taxa do IRPC é a mesma do regime geral de impostos (32%). Mas o regime prevê regras específicas de impostos de renda:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ O lucro tributável será determinado para cada título mineiro; ○ A dedução das despesas gerais de administração, num determinado exercício fiscal, pode não exceder 3% das despesas totais dessa empresa nesse mesmo ano, excluindo depreciação. ○ Um conjunto de custos não dedutíveis que incluem também os impostos específicos para o sector de mineração (IPM e IRRM).
<p>Imposto sobre transferências e ganhos de capital</p> <p>A transferência de direitos minerais ou licenças está sujeita a um imposto sobre ganhos de capital de 32%.</p>	<p>Imposto de Superfície</p> <p>Calculado de acordo com o valor fixo por hectare (ha) de terra incluído no título mineiro.</p> <p>O valor é pago anualmente em metcais por hectare e varia entre 17,50MT/ha e 210,00MT/ha</p>
<p>Distinção entre partes nacionais e estrangeiras</p> <p>Não há qualquer distinção entre os direitos, royalties e impostos devidos pelas partes nacionais e os devidos pelas partes estrangeiras</p>	<p>Imposto sobre lucros extraordinários</p> <p>As concessões de mineração ou certificado de mineração com um retorno líquido de imposto de renda pré-corporativo superior a 18% estão sujeitos a um imposto sobre lucros extraordinários cobrados sobre o lucro de caixa líquido acumulado. A taxa legal do imposto sobre lucros extraordinários é fixada em 20%.</p>
<p>Acordos de Estabilidade Fiscal</p> <p>Com duração máxima de 10 anos, prorrogáveis até o prazo da concessão mediante aumento anual de 2% na alíquota do imposto de produção.</p>	

Ao abrigo do regime actual, o imposto sobre produção mineira é calculado multiplicando o valor do mineral extraído por uma taxa fixa que varia de acordo com o tipo de mineral. O valor do mineral é determinado pelo preço de venda da

remessa anterior do mineral em causa ou, no caso de o mineral não ter sido vendido anteriormente, pelo seu valor de mercado.

O actual regime de imposto sobre a produção tem as suas vantagens em termos de assegurar algum tipo de progressividade ao impor taxas variáveis para diferentes categorias de minerais e promover iniciativas de conteúdo local ao prever uma redução de 50% na taxa de royalties para os produtos mineiros utilizados no desenvolvimento da indústria local. No entanto, o regime de taxa fixa tem vindo a prejudicar a capacidade do Estado moçambicano de tirar o máximo proveito dos seus recursos minerais.

Moçambique poderia aprender com vizinha África do Sul e adoptar royalties variáveis para melhorar a colecta de receitas mineiras, ao mesmo tempo que acomoda uma política mineira favorável ao investimento. Os royalties variáveis permitem a cobrança de mais receitas quando as empresas têm maior capacidade de pagamento e menos em contextos económicos mais difíceis. Assim, têm um efeito estabilizador no regime fiscal. Este facto é cada vez mais importante devido à volatilidade dos preços dos minerais, que se prevê que persista à medida que a economia mundial evolui para uma utilização de energia com baixo teor de carbono.

7.11 Recomendações

- O Plano Director do Gás - originalmente implementado em 2014 - deve ser revisto e actualizado de acordo com as recentes mudanças no contexto económico, político, de segurança e social de Moçambique. Após uma actualização, o plano deve ser totalmente implementado pelo Governo moçambicano. Isto inclui a atribuição de prioridade à utilização do gás doméstico, o estabelecimento de um quadro regulamentar para as infra-estruturas de gás e o desenvolvimento de um quadro jurídico e institucional abrangente para o sector.
- Exigir maior transparência em torno do sector extractivo, inclusive sobre Beneficiário Final. Moçambique deve aumentar a transparência na indústria extractiva. Isso inclui a transparência total e abrangente dos beneficiários efectivos, divulgação de receitas e pagamentos feitos pelas empresas, bem como o estabelecimento de um mecanismo independente para monitorar e relatar o impacto da indústria no meio ambiente, nas comunidades e nos direitos humanos.
- Avaliar e reduzir incentivos fiscais nas indústrias extractivas de Moçambique. Moçambique não publica o montante total das receitas perdidas com os incentivos fiscais concedidos ao sector extractivo, o que impede uma análise e avaliação adequadas do impacto destes incentivos na economia e da sua sustentabilidade fiscal. Recomenda-se ao Governo que aumente a transparência global do sector extractivo através da publicação de relatórios centrados nos incentivos fiscais concedidos ao sector, bem como de uma análise custo-benefício dessa despesa pública.
- Garantir uma partilha adequada das receitas com as comunidades afectadas. O

governo moçambicano deve garantir que os benefícios da indústria extractiva sejam distribuídos equitativamente entre a população, especialmente nas áreas onde a indústria opera. Moçambique tem actualmente em vigor uma atribuição de 10% dos royalties dos recursos naturais para o desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde a extracção tem lugar. É essencial que o governo aplique efectivamente essa alocação, uma vez que relatórios anteriores assinalaram que os recursos não estavam a chegar às comunidades. Como parte do novo decreto que está a ser elaborado para reger um novo sistema de partilha de receitas em Moçambique, recomenda-se ao Governo que estabeleça mecanismos claros para a atribuição de fundos e que garanta a transparência para que a sociedade civil e os meios de comunicação social possam verificar adequadamente o funcionamento do regime. Por fim, é importante desvincular os 10% das regras regulares de execução orçamental para que os governos locais possam considerar o planeamento estratégico e a prossecução de projectos de maior escala que contribuam para o desenvolvimento sustentável destas regiões.

- A desactualizada rede de convenções fiscais de Moçambique é frequentemente utilizada de forma abusiva pelas empresas multinacionais e gera enormes perdas na cobrança de receitas. Recomenda-se a Moçambique que ponha fim e/ou renegocie os seus tratados fiscais com as Maurícias e os Emirados Árabes Unidos, bem como que reveja as suas outras convenções fiscais. Moçambique deve também considerar o crescente risco de fuga ao fisco e evasão fiscal nas suas negociações actuais com os Países Baixos. O Governo deve resolver urgentemente as actuais ineficiências no processo de cobrança de receitas, reavaliar todos os tratados fiscais em vigor e reprimir os mecanismos de fuga e evasão fiscal utilizados pelas empresas da indústria extractiva e de outros sectores.
- Os quadros legais e regulamentares para os sectores mineiro e dos hidrocarbonetos devem ser reforçados e aplicados. Isto inclui garantir que as agências governamentais responsáveis pela regulação e supervisão - incluindo o Instituto Nacional do Petróleo (INP) e o Instituto Nacional de Minas (INAMI) - sejam dotados de recursos adequados a partir das receitas cobradas pelo sector, formados através da partilha de conhecimentos e experiências de parceiros internacionais e jurisdições com sectores extractivos, e dirigidos de forma independente por funcionários públicos nomeados para mandatos estabelecidos que garantam autonomia em relação a influências políticas.
- O Governo deve dar prioridade à promoção do conteúdo local e à agregação de valor na indústria extractiva. Isso pode ser alcançado aprovando a proposta de Lei de Conteúdo Local e incentivando as empresas a usar fornecedores e serviços locais, promovendo o desenvolvimento da força de trabalho local e incentivando o estabelecimento de indústrias à jusante.
- O Fundo Soberano deve ser implementado de acordo com as melhores práticas internacionais, combinando o desenvolvimento económico, a estabilização e a poupança, bem como catalisando a boa governação e a transparência fiscal. O fundo deve ser utilizado para financiar investimentos estratégicos para fomentar o crescimento económico, diversificar e melhorar as condições de vida dos moçambicanos.