



A Política Tributária e o Comportamento das Receitas em Moçambique desde a Independência

Bruce Byiers



Discussion papers

No.12P
Novembro de 2005

Direcção Nacional de Estudos e
Análise de Políticas

Ministério de Planificação e
Desenvolvimento

República de Moçambique

O objectivo das publicações é estimular a discussão e troca de ideias sobre questões pertinentes para o desenvolvimento económico e social de Moçambique.

Existem diferentes opiniões acerca da melhor maneira de fomentar o desenvolvimento económico e social. As publicações têm como objectivo abordar essa diversidade.

É de realçar que as ideias apresentadas no documento são de inteira responsabilidade do respectivo autor e não reflectem necessariamente o posicionamento do Ministério da Planificação e Desenvolvimento ou qualquer instituição do Governo de Moçambique.

O logo foi gentilmente providenciado pelo artista moçambicano Ndlozy.

A Política Tributária e o Comportamento das Receitas em Moçambique desde a Independência¹

Bruce Byiers

O presente documento tem o objectivo de sumarizar as reformas da política tributária em Moçambique desde a sua independência, e de providenciar uma análise descritiva dos impactos fiscais daí resultantes. Apesar da implementação de uma série de reformas tributárias consideráveis desde a independência, e da recente introdução de um leque de impostos novos em Moçambique, , tem havido poucas análises na área. Este documento pretende responder a esta escassez de modo a aumentar o nível de compreensão do sistema tributário no geral e de servir como ponto de partida para outras análises mais aprofundadas dos impostos e o impacto da política tributária em Moçambique, além de fornecer uma base para discussões de futuras reformas tributárias.

A necessidade de melhor compreender e conhecer o sistema tributário, e em particular o impacto nas receitas é clara num país como Moçambique onde o Governo é muito dependente de financiamento externo para cumprir com os seus programas de despesas públicas nas áreas sociais, que são chave nos esforços para reduzir a pobreza absoluta. Em particular, o PARPA II (ainda em discussão) indica uma meta para as receitas de impostos de 15,1% do PIB em 2009. Porém, o problema da insuficiência de receitas poderá vir a ser agravado no clima actual de liberalização do comércio ao nível regional e multilateral, o que tornará imprescindível que haja mais atenção na administração da tributação doméstica e poderá vir a exigir reformas do sistema tributário doméstico.

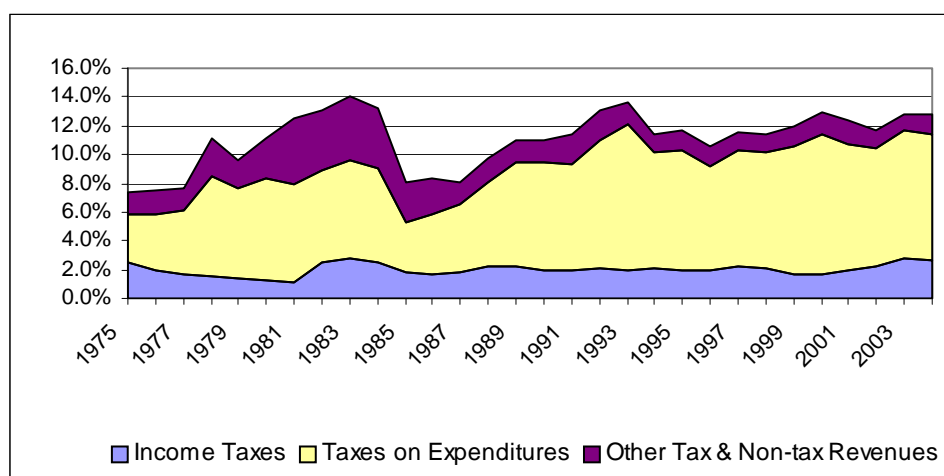
Paralelamente aos esforços do Governo para aumentar a arrecadação de recursos, o Programa Quinquenal do Governo (2005-2009) realça a importância da criação de um ambiente favorável para o investimento e o desenvolvimento do sector privado. Para encontrar um equilíbrio satisfatório entre a necessidade de recursos e a eficiência do sistema tributário na promoção de crescimento económico, exigir-se-á uma compreensão e capacidade de análise do impacto de reformas tributárias e do sistema tributário no geral. O presente documento dá o primeiro passo em proporcionar uma base para futuras análises.

A teoria da estrutura de impostos prevê que as principais fontes de receitas dum governo mudem com o crescimento económico, com uma redução da dependência em impostos indirectos e um aumento nas receitas provenientes dos impostos directos. Além disso, prevê uma redução de receitas dos impostos sobre o comércio internacional e um aumento das receitas domésticas.

¹ Este documento é uma versão actualizada dum documento que foi originalmente escrito em 2004 como parte do Projecto “Incidência e Análise Fiscal” na Direcção Nacional do Plano e Orçamento do Ministério de Plano e Finanças.

A análise deste documento demonstra que a experiência de Moçambique desde a independência tem sido diferente. Como vem ilustrado na Figura 1., as receitas tributárias têm tido um alto nível de variabilidade, durante o período entre 1975 e 2004, com algumas altas. Começando o período a um nível de apenas 7,4% do PIB em 1975, as receitas totais atingiram um cume de 14,1% do PIB em 1983, 13,6% em 1993, e 12,9% em 2000. Estes pontos altos foram entremeados de declínios da receita, com quedas de apenas 8,0% do PIB em 1985, 10,5% em 1996 e 11,7% em 2002. Apesar desta volatilidade, pode-se dizer que no longo prazo, a tendência geral tem sido de aumento das receitas como percentagem do PIB, atingindo 12,8% do PIB em 2004.

Figura 1 – Receitas Tributárias Nominais 1975-2004 (% of PIB)



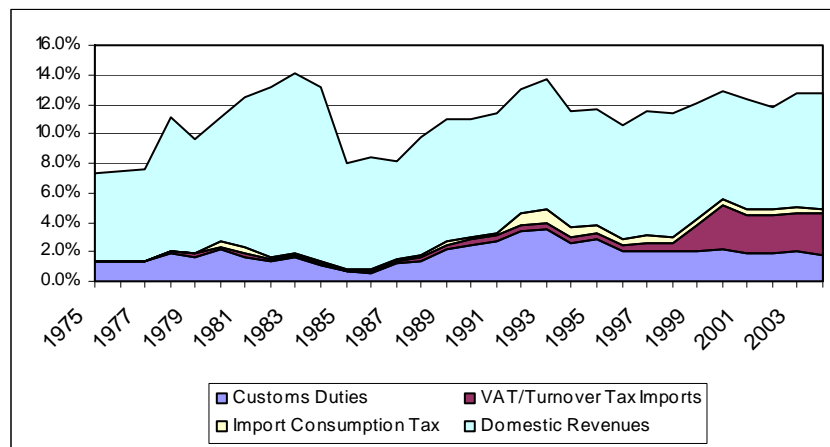
Source: MPD (2005), MPF (2004) & Sulemane (2001).

As flutuações observadas na Figura 1 reflectem as influências dum leque de factores, incluindo as reformas tributárias de 1978, 1987 e 1999, e também variações nos níveis de administração, controle de cumprimento e alterações nas taxas cobradas e nas isenções.

Porém, como a Figura 1 demonstra, receitas de impostos indirectos têm dominado as receitas totais e devem ter tido um papel muito importante na volatilidade das receitas tributárias. Nota-se em particular, a queda dramática das receitas de impostos sobre a despesa depois de 1983 quando a economia começou a entrar em crise, o que demonstra o impacto na base tributária das mudanças nas circunstâncias económicas e o resultado em termos de receitas. Também demonstra a importância contínua das receitas de impostos indirectos durante o período em análise, com apenas breves períodos de crescimento nas receitas de impostos directos.

Além disso, como ilustrado na Figura 2, as receitas de impostos sobre o comércio internacional tem tido uma tendência ascendente durante o período, em vez de cair, como previsto pela teoria. A partir de 1993, vê-se o começo dum declínio de receitas de direitos aduaneiros. Porém, a introdução do Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) em 1999 teve um impacto no aumento drástico das receitas oriundas da fronteira.

Figura 2 – Receitas Domésticas e de Comércio Internacional (% do PIB)



Source: MPD (2005), MPF (2004) & Sulemane (2001)

Além de contrariar o previsto, as tendências das receitas sugerem que Moçambique esteja a aumentar a sua vulnerabilidade a mudanças na política comercial, o que então exigirá um enfoque na política doméstica para permitir a manutenção dos níveis das receitas actuais, bem como o aumento das receitas para poder continuar com as despesas sociais para a redução da pobreza e também reduzir a dependência de financiamentos externos. Através da revisão de todas as reformas ocorridas desde a independência, este documento tenciona servir como base para futuras análises destes assuntos.