

DESAFIOS DE EXPANSÃO DAS RECEITAS FISCAIS EM MOÇAMBIQUE

Rogério Ossemane

INTRODUÇÃO

As receitas fiscais representaram, no período de 1999 a 2008, cerca de 86% do total das receitas internas do país, constituindo, no entanto, menos de metade do Orçamento do Estado. Como proporção do PIB, as receitas fiscais atingiram o pico deste período em 2008, situando-se em 14.2%. Apesar deste crescimento, as receitas mantêm-se a um nível baixo relativamente à média da África Austral que ronda os 28% (Bolnick e Byiers, 2009), e bastante abaixo do seu potencial estimado em cerca de 22% do PIB (Varsano *et al*, 2005; Schenone, 2004).

O crescimento das receitas fiscais como proporção das despesas do Estado e do PIB constitui pois um dos principais desafios que o país enfrenta, como forma de garantir uma maior capacidade doméstica de financiar o seu desenvolvimento e, por essa via, de expansão das receitas internas a longo prazo. Este desafio tem sido central na definição do conteúdo das várias reformas do sistema tributário realizadas no país. Actualmente, vários estudos (Bolnick e Byiers, 2009; IMF, 2005) consideram que o sistema tributário em vigor no país encontra-se em grande medida alinhado com as melhores práticas internacionais para países de baixo rendimento. No entanto, estes e outros estudos (Kuegler, 2009; Castro *et al*, 2009; Varsano *et al*, 2006) apontam como principais problemas prevalentes a eficácia e eficiência do sistema tributário e o excesso de benefícios fiscais que são concedidos. Estes benefícios não só reduzem substancialmente – e desnecessariamente (Bolnick, 2009; Castel-Branco, 2008; Castel-Branco e Cavadias, 2009; Macamo, 2000) – o nível de arrecadação de receitas, como constroem os esforços de melhoria da auditoria e cumprimento fiscal por tornarem o sistema excessivamente complexo, absorvendo recursos que poderiam ser melhor empregues na melhoria da eficácia do sistema de colecta fiscal.

Este artigo discute os desafios de expansão das receitas fiscais a curto prazo, sem constroer os objectivos de crescimento económico e das receitas a longo

prazo, focando a sua análise no espaço que existe para a redução dos benefícios fiscais. A discussão mostra que o valor dos benefícios tem crescido a um ritmo superior e supera o valor dos benefícios concedidos por via de outros impostos. Adicionalmente, o aumento da respectiva massa tributável (lucros) tem sido mais acelerado. Estes aspectos fazem com que a redução dos benefícios ao IRPC apresente o maior potencial de expansão das receitas fiscais. Mais importante ainda, dado o nível de redundância dos benefícios concedidos por via do IRPC nas decisões de investimento, a sua substancial redução não apresenta sinais preocupantes para os níveis de actividade económica.

O artigo está estruturado em quatro secções principais. A primeira procede a uma descrição sumária das cinco principais categorias de impostos, nomeadamente: o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS), o IRPC, os Direitos Aduaneiros (DA) e o Imposto sobre o Consumo Específico (ICE). Para cada um destes impostos é feita uma comparação dos respectivos pacotes fiscais em vigor em 2002 e em 2009 (anos de entrada em vigor de novos códigos de benefícios fiscais). Segue-se, na mesma secção, a análise do contributo potencial de cada categoria de imposto através da análise da evolução dos custos dos benefícios fiscais, da massa tributável e da carga fiscal média por categoria de imposto. Identificada a redução dos benefícios sobre os rendimentos do capital como os que apresentam maior potencial para expansão das receitas fiscais, a segunda secção procede a uma revisão de literatura que discute a relevância destes incentivos na atracção de investimento. A última secção apresenta os desafios para a mobilização de receitas fiscais e para investigação futura.

ANÁLISE COMPARATIVA DO CONTRIBUTO POTENCIAL DE CADA IMPOSTO PARA AS RECEITAS FISCAIS

Esta secção analisa que categoria de imposto oferece melhores oportunidades de expansão das receitas fiscais por via de uma redução de benefícios fiscais. Para tal, a secção começa por apresentar sumariamente cada uma das cinco categorias de impostos mais importantes, nomeadamente o IRPS, o IRPC, os DA, o IVA e o ICE. Com efeito, estes cinco impostos representaram, em conjunto, 87% do total das receitas fiscais no período de 1999 a 2008, distribuídos da se-

guinte maneira: IVA (40%), IRPS (15%), DA (15%), IRPC (11%) e ICE (5%). Esta apresentação foca no grupo de incidência, na taxa de imposto e, sobretudo, no pacote de benefícios fiscais. Segue-se uma análise quantitativa do potencial de arrecadação fiscal por via de alguns destes impostos. Esta análise é feita olhando para o custo dos incentivos fiscais, a carga fiscal média e a evolução da matéria potencialmente tributável.

O artigo adopta 2002-2008 como período de análise deste trabalho pelo facto de ter sido no ano de 2002 em que foram introduzidas as reformas nos impostos directos, o que depois da reforma dos impostos indirectos em 1998, representou, em grande medida, o culminar do desenho do actual sistema de impostos. 2002 foi igualmente o ano em que entrou em vigor o primeiro Código de Benefícios Fiscais (CBF) que sintetizou os diferentes benefícios espalhados por uma multiplicidade de documentos legais, tendo vigorado até 2008. Para ajudar a pensar na evolução futura das receitas fiscais, a secção compara o pacote fiscal vigente neste período com o vigente a partir de 2009, data em que entrou em vigor o segundo CBF. Esta comparação foca sobretudo nos incentivos fiscais que é onde residem as principais diferenças entre os pacotes fiscais em vigor nestes períodos.

DESCRIÇÃO COMPARATIVA DO PACOTE FISCAL POR IMPOSTO EM 2002 E EM 2009

O IMPOSTO DO RENDIMENTO DE PESSOAS COLECTIVAS

O IRPC incide sobre o rendimento das empresas e substituiu, sobretudo, o antigo imposto de contribuição industrial. O imposto é cobrado a uma taxa de 32%, sendo que, para as empresas sem contabilidade organizada, e com volume de negócios anual entre 100.000Mt e 1.500.000Mt, estava disponível um regime simplificado que previa o pagamento de uma taxa de 20% do valor das vendas determinado pelas entidades tributárias com base em “indicadores técnico-científicos”. Este regime foi substituído em 2009 pelo Imposto Simplificado para os Pequenos Contribuintes (ISPC), que corresponde a uma taxa de 3% aplicável às vendas brutas das empresas com volumes de negócios inferiores a 2.500.000Mt e superiores a 750.000Mt (o ISPC substituiu igualmente o regime simplificado do IVA). As empresas com vendas inferiores a 100.000Mt (750.000Mt a partir de 2009) estão isentas do IRPC. O quadro 1 lista os principais benefícios fiscais concedidos por via da redução da taxa ou do valor (no caso do Crédito Fiscal por Investimento – CFI) do IRPC a ser pago.

QUADRO 1 BENEFÍCIOS FISCAIS POR VIA DE REDUÇÕES NA TAXA DO IRPC E NO VALOR DO IRPC A SER PAGO

SECTOR	2002	2009
POR PROVÍNCIAS	CFI que garante durante 5 anos um desconto no IRPC de 15% do valor do investimento realizado nas prov. de C. Delgado, Inhambane e Niassa, 10% em Gaza, Sofala, Tete e Zambézia e 5% em Maputo, Nampula e Manica.	CFI que garante durante 5 anos fiscais um desconto no IRPC de 5% do valor total do investimento realizado na cidade de Maputo e de 10% para as restantes províncias.
AGRICULTURA (E AQUACULTURA EM 2009)	Desconto de 80% na taxa do IRPC até 2012	Desconto na taxa do IRPC de 80% até 2015; 50% entre 2016 até 2025.
HOTELARIA E TURISMO	O pacote por do CFI por províncias é reforçado em 3 pontos percentuais.	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.
ZONAS FRANCAS INDUSTRIAIS (ZFIs)	Desconto de 60% na taxa do IRPC durante os primeiros 10 anos.	Isenção total nos primeiros 10 anos; desconto de 50% entre o 11º e o 15º ano; 25% no restante tempo de vida do projecto.
ZONAS DE DESENVOLVIMENTO RÁPIDO (ZDRs)	CFI que garante durante 5 anos fiscais um desconto no valor do IRPC de 20% do valor total do investimento.	CFI que garante durante 5 anos fiscais um desconto no valor do IRPC de 20% do valor total do investimento.
ZONAS ECONÓMICAS ESPECIAIS (ZEEs)		Operadores – Isenção total na taxa do IRPC nos primeiros 5 anos, 50% entre o 6º e o 10º ano, 25% no restante tempo de vida do projecto.
		Empresas – isenção total nos primeiros 3 anos, 50% do 4º ao 10º ano, 25% do 11º ao 15º ano.
	n.a.	Empresas de ZEEs de serviços – redução de 50% nos primeiros 3 anos.
INFRA-ESTRUTURAS PÚBLICAS PELO SECTOR PRIVADO OU POR PPPs	-	Desconto de 80% na taxa do IRPC nos primeiros 5 anos, 60% do 6º-10º ano e 25% do 11º-15º ano.
PARQUES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	n.a.	Isenção total nos primeiros 5 anos, 60% do 6º-10º ano e 25% do 11º-15º.
PROJECTOS DE GRANDE DIMENSÃO*	O pacote do CFI por províncias é duplicado. Beneficiam ainda de descontos excepcionais concedidos pelo Conselho de Ministros.	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.
MINAS E PETRÓLEOS	Minas – desconto de 25% na taxa do IRPC durante os primeiros 5 anos de produção para investimentos acima de US\$ 500.000.	Eliminadas (com efeitos para projectos aprovados a partir de 2010)
	Petróleos – Desconto de 25% na taxa do IRPC durante os primeiros 8 anos.	

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009**NOTA**

N.A.: Sem definição específica do sector no respectivo cbf.

(*) Investimento mínimo no valor de US\$ 500.000.

É preciso notar que, a par dos incentivos por via de descontos na taxa do IRPC, existem outros benefícios que são aplicados sobre o rendimento do capital, por via da redução da massa tributável. O quadro 2 sumariza estes benefícios.

QUADRO 2 BENEFÍCIOS FISCAIS AO CAPITAL POR VIA DE REDUÇÕES NA MASSA COLECTÁVEL

SECTOR	2002	2009
CRÉDITO FISCAL POR INVESTIMENTO	Infra-estruturas Públicas pelo sector privado ou por Parcerias Público-Privadas (PPPs): Descontos até 150% na matéria colectável (120% para investimentos realizados na cidade de Maputo) durante 10 anos.	Infra-estruturas Públicas pelo sector privado ou por PPPs: Descontos de 120% na matéria colectável (110% para cidade de Maputo) durante 5 anos.
DEPRECIÇÃO ACELERADA	Aplicação de taxas de depreciação o dobro das taxas normais. Para investimentos realizados nos sectores de hotelaria e turismo a taxa é triplicada.	Aplicação de taxas de depreciação 1.5 vezes superior às taxas normais.
MODERNIZAÇÃO E INTRODUÇÃO DE NOVAS TECNOLOGIAS	Desconto de 15% da matéria colectável.	Desconto de 10% da matéria colectável.
FORMAÇÃO/TREINAMENTO PROFISSIONAL	Durante cinco anos, desconto até 5% da matéria colectável (10% no caso de treinamento para uso de tecnologia de ponta).	Durante cinco anos, desconto até 5% da matéria colectável (10% no caso de treinamento para uso de tecnologia de ponta).

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009.

A revisão do CBF 2009 mostra uma imagem mista em termos de redução e reforço dos benefícios fiscais. Do lado das reduções destacam-se quatro grupos principais. Primeiro, os benefícios concedidos por via do Crédito Fiscal por Investimento (CFI) reduziu para as províncias de Cabo Delgado, Inhambane e Niassa, que viram o valor recuperável reduzir em 5%. Para os projectos de grande dimensão e para os sectores de hotelaria e turismo, foram retirados os reforços de 100% e de 3 pontos percentuais respectivamente, tendo passado a estar sujeitos aos mesmos benefícios gerais do CFI em vigor a partir de 2009.

Segundo, os projectos de grande dimensão viram igualmente retiradas as possibilidades de gozarem os benefícios excepcionais.¹ No entanto, não é evidente que isto se irá traduzir numa redução dos benefícios fiscais aos megaprojectos,

¹ Por exemplo, a Mozal obteve o benefício excepcional de substituir o pagamento do IRPC à taxa de 32% pelo pagamento de um valor correspondente a 1% das vendas brutas. De acordo com Kuegler (2009), isto representou em 2006 um desconto de cerca de 90% na taxa do IRPC.

uma vez que tal irá depender do pacote de benefícios aplicável a cada mega-projecto abrangido pela CBF 2009. Terceiro, os sectores de minas e petróleos perderam os benefícios específicos. O sector mineiro beneficiava de uma redução de 25% durante os primeiros cinco anos de produção para investimentos acima de US\$ 500.000 e o sector petrolífero beneficiava da mesma taxa durante os primeiros oito anos de produção. Estas reduções foram eliminadas na revisão do quadro legal que regula as contribuições fiscais das empresas dos sectores mineiro e petrolífero – lei 13/2007. Por último, os benefícios aplicados por via da redução da matéria colectável foram reduzidos, à excepção dos incentivos para formação e treinamento profissional.

Os reforços dos incentivos em 2009 fizeram-se sentir para as ZFIs, sectores da agricultura e aquacultura, no CFI para 2 províncias, para empresas abrangidas pelo regime simplificado, Zonas Económicas Especiais (ZEEs), parques de ciência e tecnologia, e para os investimentos privados e Parcerias Público-Privadas (PPPs) em infra-estruturas públicas.

Para as Zonas Francas Industriais (ZFIs), o CBF 2009 reforçou o incentivo de redução da taxa do IRPC em 60% durante 10 anos ao conceder isenção total durante os primeiros 10 anos, redução de 50%, do décimo primeiro ao décimo quinto ano, e de 25% durante o restante tempo de vida do projecto. O sector agrícola beneficiou de uma extensão do desconto de 80% da taxa do IRPC para o sector agrícola de 2012 para 2015, e para 50% entre 2016 e 2025 (estes mesmos benefícios foram estendidos ao sector da aquacultura). O CFI foi reforçado em 5% para as províncias de Nampula e Manica e as empresas em regime simplificado passaram a estar sujeitas a uma taxa de 3% sobre as vendas brutas no lugar de 20%.

Os parques de ciência e tecnologia, as ZEEs e os investimentos em infra-estruturas públicas passaram a fazer parte dos sectores com benefícios específicos. Os primeiros passaram a beneficiar de isenções nos primeiros cinco anos, 60% do sexto ao décimo ano e 25% do décimo primeiro ao décimo quinto ano. No caso das ZEEs, os pacotes de incentivos fiscais são divididos em três tipos de acordo com o tipo de actividade, nomeadamente, operadores e empresas. Para os operadores é atribuída isenção total do pagamento do IRPC para os primeiros 5 anos, 50% do sexto ao décimo ano, e de 25% durante o restante tempo de vida do projecto. Para as empresas, a isenção total cobre os primeiros três anos de actividade, redução de 50% do quarto ao décimo ano e de 25% do décimo primeiro ao décimo quinto ano. As empresas de ZEEs de serviços beneficiam de uma redução de

50% nos primeiros três anos. No caso do investimento em infra-estruturas públicas pelo sector privado ou pelas PPPs, a revisão de 2009 oferece reduções de 80% na taxa do imposto do IRPC nos primeiros cinco anos, 60% do sexto ao décimo ano e 25% do décimo primeiro ao décimo quinto ano.

O IMPOSTO DO RENDIMENTO DE PESSOAS SINGULARES

O IRPS incide sobre o rendimento do trabalho (independentemente da fonte de rendimento e contrariamente ao imposto do trabalho substituído) e inclui 5 escalões de rendimento sujeitos a taxas progressivas de 10%, 15%, 20%, 25% e 32%. Estas taxas podem variar para cada escalão de rendimento de acordo com outros critérios como o estado civil e o número de dependentes. Beneficiam de isenção os rendimentos anuais inferiores a 36 salários mínimos, do salário mínimo mais elevado em 31 de Dezembro do ano a que dizem respeito os rendimentos, ficando o excedente sujeito ao imposto. Os incentivos fiscais atribuídos às empresas beneficiam igualmente da segunda categoria do IRPS que abrange os rendimentos de trabalhadores por conta própria, profissionais e empresas individuais.

O IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO

O IVA entrou em vigor em 1999 em substituição do imposto de circulação e do imposto de consumo, visando eliminar o efeito cascata destes impostos. Este imposto incide sobre o consumo final (uma vez que o IVA pago em consumo intermédio é recuperável) tanto dos produtos produzidos em território nacional bem como sobre os produtos importados. O IVA é cobrado a uma taxa de 17% para as empresas com vendas anuais superiores a 250.000Mt e a uma taxa de 5% sobre as vendas brutas para empresas com volume de negócios inferiores a 250.000Mt e superiores a 100.000Mt que são abrangidas pelo regime simplificado (substituído em 2009 pelo ISPC correspondente a uma taxa de 3% sobre as vendas brutas das empresas com volume de negócios entre 750.000Mt e 2.500.000Mt). As empresas com vendas inferiores a 100.000Mt (750.000Mt em 2009) estão isentas. O quadro 3 lista os principais benefícios concedidos por via de isenções no pagamento do IVA.

A comparação entre os benefícios fiscais concedidos por via do IVA em 2002 e 2009 mostra que os sectores de minas e petróleos viram o período de isenção no pagamento do IVA sobre importações ser reduzido para cinco anos e os bens isentos limitados à classe “K”, para o caso das minas, e, no caso dos petróleos, limitados à classe “K” e à uma lista designada de produtos (de acordo com a lei 13/2007).

QUADRO 3 BENEFÍCIOS FISCAIS NO PAGAMENTO DO IVA

SECTOR	CBF 2002	CBF 2009
GERAL	Importações de bens de equipamento classificados na classe “K” da PA.	Importações de bens de equipamento classificados na classe “K” da PA incluindo respectivos acessórios e peças sobressalentes.
HOTELARIA E TURISMO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	É adicionada uma lista de bens considerados indispensáveis para o desenvolvimento da actividade.
ZFIS	Importações necessárias para implantação e funcionamento das empresas	Importações necessárias para implantação e funcionamento das empresas
ZEES	n.a	Importações necessárias para implantação e funcionamento das empresas
PARQUES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	n.a	Isenção na importação de material e equipamento científico, didáctico e de laboratório.
PROJECTOS DE GRANDE DIMENSÃO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Bens destinados a implantação e prossecução da actividade
MINAS E PETRÓLEOS	Importação de equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes por tempo indeterminado.	Minas: importações de bens da classe “K” durante 5 anos. Petróleos: Importações de bens da classe “K” e uma lista adicional de produtos por um período de 5 anos.
PRODUTOS	Farinha de milho, arroz, pão, medicamentos, insumos agrícolas, bens para o sector da saúde e educação, serviços financeiros e produtos de exportação.	Em relação a 2002 é adicionada uma lista de outros bens considerados fundamentais para o desenvolvimento das actividades do comércio e indústria rural.

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009.

NOTAS

Classe “K” refere-se a classe de bens de capital.

n.a.: Sem definição específica do sector no respectivo CBF.

Entretanto, os benefícios gerais expandiram as isenções na importação de bens da classe “K” para incluir os respectivos acessórios e peças sobressalentes. Os sectores de hotelaria e turismo, comércio rural e indústria rural viram adicionada uma extensa lista de bens considerados indispensáveis para as actividades destes sectores. Os projectos de grande dimensão viram as isenções restritas à importação de bens da classe “K” a serem estendidas para bens necessários à implantação e funcionamento das empresas, benefício igualmente extensivo às empresas em ZEEs e em parques de ciência e tecnologia. Os pequenos contribuintes beneficiaram de uma redução de 2 pontos percentuais na taxa incidente sobre as vendas brutas.

OS DIREITOS ADUANEIROS (DA)

Os direitos aduaneiros dizem respeito às tarifas a que estão sujeitas as importações do país. As taxas prevalentes encontram-se discriminadas na pauta aduaneira do país. Esta componente tem tendência decrescente em grande parte devido aos acordos de liberalização do comércio adoptados pelo país no âmbito da SADC, da OMC e de outros acordos que conduzem a maior liberalização do comércio. O quadro 4 sumariza os principais benefícios fiscais em vigor em 2002 e em 2009.

QUADRO 4 BENEFÍCIOS NO PAGAMENTO DE DA

SECTOR	CBF 2002	CBF 2009
GERAL	Bens da classe "K".	Bens da classe "K", respectivos acessórios e peças sobressalentes.
INDUSTRIAS TRANSFORMADORAS E DE MONTAGEM	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Isenção na importação de matérias-primas para empresas com facturação anual não inferior a 3.000.000Mt e com valor acrescentado mínimo de 20%.
HOTELARIA E TURISMO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Aos benefícios gerais é adicionada uma lista de bens considerados indispensáveis para o desenvolvimento da actividade.
PARQUES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA	n.a.	Isenção na importação de material e equipamento científico, didáctico e de laboratório.
ZFIs	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas.	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas
ZDRs	Bens das classes "K" e "I" da PA durante os primeiros 3 anos da implementação do projecto.	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas.
ZEEs	n.a.	Bens necessários para implantação e funcionamento das empresas.
PROJECTOS DE GRANDE DIMENSÃO	Sujeito aos benefícios gerais e outros específicos aplicáveis.	Bens destinados a implantação e prossecução da actividade
MINAS E PETRÓLEOS	Importação de equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes por tempo indeterminado.	Minas: importações de bens da classe "K" durante 5 anos.
		Petróleos: Importações de bens da classe K e uma lista adicional de produtos por um período de 5 anos.
PRODUTOS	O mesmo para o IVA	O mesmo para o IVA

FONTE CBF, 2002; CBF, 2009; Lei 13/2007 e Bolnick e Byiers, 2009.

NOTA

N.A.: Sem definição específica do sector no respectivo CBF

A comparação entre os benefícios fiscais concedidos em 2002 e 2009 mostra que os sectores de minas e petróleos viram o período de isenção no pagamento de DA sobre as importações reduzido para cinco anos e os bens isentos limitados à classe “K” para o caso das minas e, no caso dos petróleos, limitados à classe “K” e a uma lista designada de produtos (na lei 13/2007).

Entretanto, os benefícios gerais expandiram as isenções na importação de bens da classe “K” para incluir os respectivos acessórios e peças sobressalentes. Os sectores de hotelaria e turismo, comércio rural e indústria rural viram adicionada uma extensa lista de bens considerados indispensáveis para as actividades destes sectores. Os projectos de grande dimensão viram as isenções restritas à importação de bens da classe “K” serem estendidas para bens necessários à implantação e funcionamento das empresas, benefício igualmente extensivo às empresas em ZEEs e em parques de ciência e tecnologia. As empresas manufactureiras e de montagem com um nível de facturação não inferior a três milhões de meticais e valor adicionado mínimo de 20 passaram a estar isentas de direitos na importação de matéria-prima. Os mesmos produtos que passaram a beneficiar de isenções no pagamento do IVA nas importações passaram igualmente a beneficiar de isenção no pagamento de DA na importação.

O IMPOSTO SOBRE O CONSUMO ESPECÍFICO

O ICE incide sobre bens considerados de consumo supérfluo (por exemplo, jóias), prejudiciais à saúde e ao ambiente (como, por exemplo, bebidas alcoólicas, cigarros, e motores de veículos) a taxas que vão de 15% a 65%. O CBF não providencia a lista específica de bens que beneficiam de isenções por via do ICE. Estas podem ser encontradas nas isenções específicas por produtos e por sectores (por exemplo, a isenção na importação de veículos motorizados para transporte de bens ou outros bens necessários para o desenvolvimento das actividades das empresas no caso das empresas em ZFIs e, no caso do CBF 2009, iates importados pelos sectores de hotelaria e turismo).

A comparação entre os benefícios fiscais em vigor no início de 2002 e a partir de 2009 mostra que, em relação ao pagamento do IVA, dos DA e do ICE, a quantidade de sectores gozando de benefícios específicos e a quantidade de bens isentos foram claramente aumentados. Apenas os sectores de minas e petróleos viram os seus benefícios reduzidos, tendo esta redução incidido na limitação aos bens da classe “K” e a uma lista adicional de equipamentos necessários para o desenvolvimento da actividade e na redução do período de tempo de isenção que

foi limitado a cinco anos. No entanto, sendo que o grosso das importações deste tipo de bens de capital e equipamento é, em geral, efectuado dentro dos primeiros cinco anos de actividade, o impacto da limitação temporal tenderá a ser limitado.

No que diz respeito ao IRPC (e a segunda categoria do IRPS), a grande diversidade de sectores sofrendo reduções de benefícios, ou beneficiando de reforços e outros ainda beneficiando de reduções e reforços simultaneamente, torna o balanço um pouco mais complicado de avaliar. Este balanço vai depender igualmente da hierarquia dos benefícios aplicáveis. Por exemplo, um projecto de grande dimensão ou um projecto de hotelaria e turismo localizados numa ZFI poderão beneficiar dos incentivos mais generosos concedidos às ZFIs? Apesar de deixar claro que os benefícios não são cumuláveis, o CBF não deixa clara a hierarquia dos benefícios fiscais. Se os projectos puderem optar pelo pacote mais generoso, tal irá contribuir para um aumento dos custos dos benefícios (medido pelo custo dos benefícios como proporção da receita arrecadada). No final, os custos dependerão do padrão do investimento a ser realizado no país abrangido pelo CBF 2009. Por exemplo, projectos aprovados a partir de 2010 nos sectores de minas e petróleos deverão contribuir para a redução do custo dos benefícios uma vez que estes foram reduzidos. Os outros investimentos realizados em ZFIs, ZEEs e Parques de ciência e tecnologia e que beneficiem dos incentivos específicos para estas áreas irão contribuir para o aumento dos custos, uma vez que os benefícios aumentaram.

O generoso e complexo pacote de incentivos fiscais prevalecente e a expansão dos benefícios concedidos às ZFIs e às ZEEs sob o argumento de atrair investimento levantam quatro preocupações principais. Primeiro, entra em contradição com algumas das características desejáveis do sistema tributário e, mais especificamente, de várias das boas práticas definidas no quadro da reforma fiscal em Moçambique. Com efeito, (i) quando os benefícios fiscais são irrelevantes nas decisões de investimento (o que se tem revelado a regra) entram em contradição com os objectivos de alargamento da base tributária e constroem a possibilidade de redução da carga fiscal geral, tornando-a mais atractiva para o investimento em geral (exceptuando os benefícios concedidos a microempresas cuja massa tributável muitas vezes não justifica o esforço da administração fiscal); (ii) o pacote de incentivos fiscais, ao beneficiar os grandes investimentos em detrimento das pequenas e médias empresas (Byiers, 2009), confere alguma regressividade à tributação das empresas; (iii) as motivações para o tipo de mudanças geradas não são claras. Por exemplo, qual a vantagem em reduzir os benefícios por via do CFI paralelamente a um reforço das

isenções no IRPC, como no caso dos investimentos em infra-estruturas públicas (exactamente em oposição aos argumentos que, de acordo com Bolnick (2004), são avançados por grande parte de especialistas em fiscalidade que apresentam o CFI como sendo a modalidade de incentivo fiscal mais custo-efectiva, transparente e simples); (v) tornam o sistema fiscal excessivamente complexo para as capacidades existentes devido à enormidade e complexidade dos benefícios fiscais concedidos, desviando recursos dos esforços de tributação.

Segundo, dado o grande foco da estratégia de desenvolvimento industrial nas ZFIs e ZEEs, o seu crescimento será feito com um alto custo dos benefícios fiscais relativamente à arrecadação fiscal, sobretudo se estes não forem determinantes na atracção dos investimentos. Adicionalmente, não está excluída a possibilidade dos incentivos fiscais poderem eventualmente causar desinvestimento nas empresas que deles não beneficiam quer por via da distorção do ambiente de competição quer pela limitação dos gastos públicos (em virtude do aumento das receitas fiscais abdicadas para isenções) em bens e serviços que promovam a actividade económica das pequenas e médias empresas que são as que mais necessitam da intervenção do Estado.

Terceiro, na medida em que revelam uma postura do governo cada vez mais benevolente em relação à abdicção de receita fiscal por via de isenções fiscais, reduzem a força do argumento para renegociação dos excessivos benefícios concedidos aos megaprojectos com um potencial significativo de aumento do espaço fiscal.

EVOLUÇÃO DOS CUSTOS DOS INCENTIVOS FISCAIS, DA MASSA TRIBUTÁVEL E DA CARGA FISCAL POR CATEGORIA DE IMPOSTO

Esta secção foca a sua análise no custo dos benefícios fiscais, na evolução da massa tributável e da carga fiscal por cada categoria de imposto. No entanto, no que diz respeito ao IVA e ao ICE, a análise refere-se apenas à parte que incide sobre as importações. Isto deve-se ao facto de os dados disponíveis através da Conta Geral do Estado (CGE) não considerarem o custo dos benefícios concedidos em produtos adquiridos no mercado doméstico o que, em grande parte, pode ser explicado pelo maior peso dos valores arrecadados e, sobretudo, dos benefícios fiscais concedidos por via das importações. Em relação aos valores dos incentivos fiscais por via do IRPC apresentados pela CGE, fica a ideia de que estes não incluem pelo menos os incentivos concedidos à Mozal. Com efeito, uma comparação dos dados apresentados pela CGE com estimativas feitas por Kuegler (2009) sobre os custos dos benefícios fiscais concedidos à Mozal por via da tributação dos rendimentos do capital em

2006 mostra que estes superam os dados apresentados pela CGE em cerca de 500%. Portanto, a exclusão da Mozal conduz a uma enorme subestimação dos custos dos benefícios fiscais (mais particularmente dos concedidos por via do IRPC).

Começando pela análise da evolução dos custos dos incentivos fiscais, constata-se que, de acordo com a tabela 1, entre 2002 e 2008, o custo dos benefícios fiscais anuais concedidos por via do IRPC cresceu em 3 273%, seguido do ICE (755%), do IVA (708%) e dos direitos aduaneiros (674%). Em termos proporcionais, os benefícios fiscais sobre o IRPC representaram, em 2008, 73% do custo total dos benefícios fiscais, seguido do IVA (16%), dos DA (9%) e do ICE (2%).

TABELA 1 EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS, 2002-2008

CATEGORIA DE IMPOSTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	VARIAÇÃO, 2002-08 (%)	PESO EM 2008 (%)
	MILHÕES DE METICAIS								
IRPC (*)	172	622	345	342	517	3.967	5.835	3.273	73
IRPS	-	-	-	173	-	1	-	-	-
Direitos Aduan.	92	85	351	438	823	923	712	674	9
ICE (importações)	22	7	46	60	272	113	188	755	2
IVA (importações)	160	133	414	670	1.534	1.857	1.292	708	16
Total	446	847	1.157	1.683	3.147	6.861	8.027	1.696	100

FONTE República de Moçambique (vários anos).

NOTA

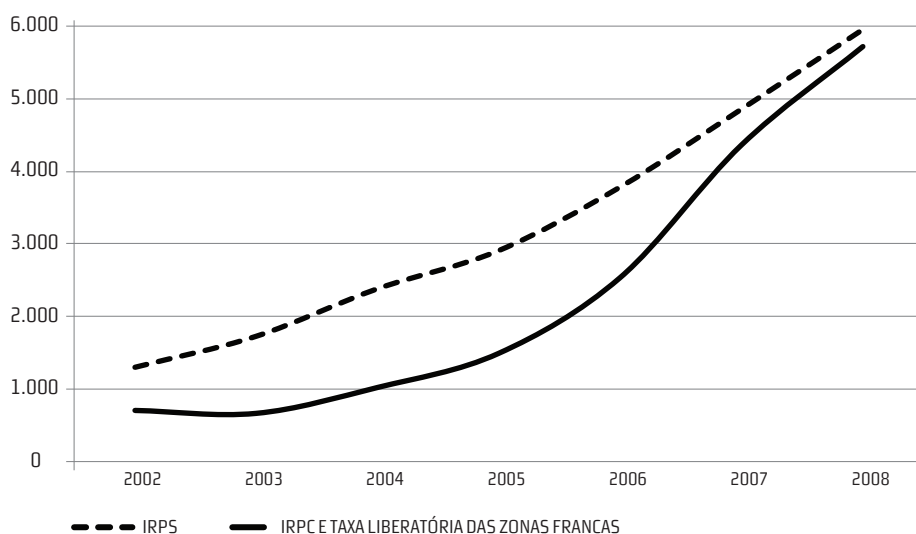
^(*) Para 2002 e 2003 os dados da CGE referem-se a contribuição industrial.

Este peso considerável de benefícios fiscais concedidos por via do IRPC reflecte-se num baixo contributo fiscal do rendimento do capital, chegando a ser inferior ao contributo do rendimento do trabalho para todo o período em análise (representando em média 72% deste no mesmo período) – ver gráfico 1.

Este contributo do capital inferior ao do trabalho torna-se mais evidente quando se compara o potencial da massa tributável. Ou seja, comparando os lucros com as remunerações dos trabalhadores, constata-se que os primeiros superam largamente os segundos. Este artigo usa os dados do Inquérito Anual às Empresas (IAE) do Instituto Nacional de Estatística (INE) para obter uma estimativa da proporção dos lucros em relação às remunerações do trabalho. De acordo com o IAE 2007 – único ano para o qual os dados necessários estão disponíveis –, a

remuneração total dos trabalhadores em 2007 foi de 17 354 milhões de meticaís. Os lucros das empresas (calculado como a diferença entre os proveitos totais e os custos totais) foram de 43 383 milhões de meticaís. Estes dados sugerem uma massa tributável por via do IRPC 250% superior à massa tributável por via do IRPS. Sendo que no mesmo ano os montantes arrecadados pelo IRPC representaram 90% dos montantes arrecadados pelo IRPS, isto sugere que a carga fiscal média sobre o trabalho foi, em 2007, 280% superior à carga fiscal média sobre o capital. Para o mesmo ano, a carga fiscal média do conjunto de impostos sobre as importações (IVA, DA e ICE) foi 120% superior à carga fiscal do IRPC.

GRÁFICO 1 EVOLUÇÃO DO IRPS E DO IRPC, 2002-2008 (EM MILHÕES DE METICAIS A PREÇOS CORRENTES)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

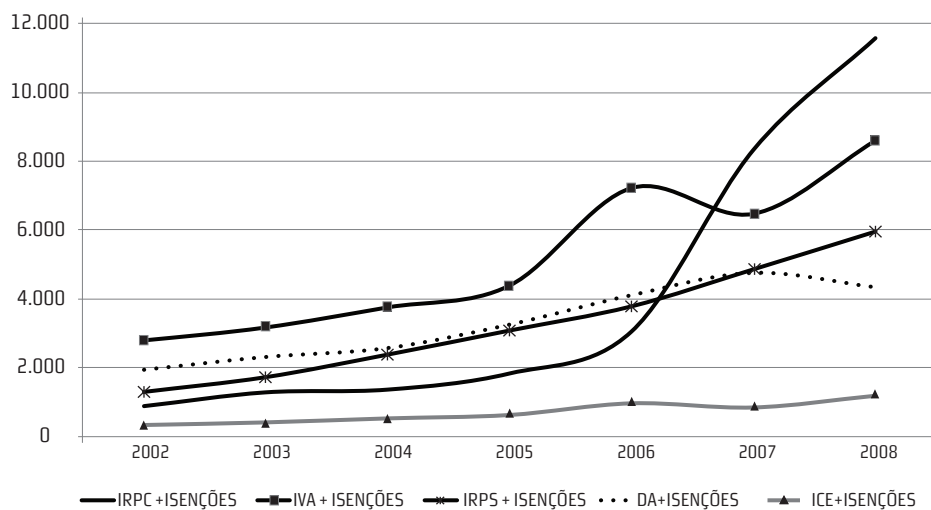
Embora não tenha sido possível obter os dados sobre a evolução da massa tributável, o artigo usa a combinação de algumas variáveis para obter uma aproximação do comportamento desta variável. Se considerarmos uma taxa de imposto constante (o que se pode considerar uma assumpção razoável para o período em análise – exceptuando no caso dos DA), teremos que o somatório dos montantes absorvidos pelos impostos e pelas isenções representam uma proporção fixa da respectiva massa tributável. Assim, podemos usar a evolução do somatório das receitas arrecadadas e das isenções fiscais como *proxy* para evolução da massa tributável identificada pelo sistema tributário.

Adicionalmente, podemos assumir que a massa tributável identificada pelo sistema tributário é representativa da massa tributária gerada pela economia. A grande limitação deste procedimento é a de assumir um impacto nulo da variação da eficácia do sistema de colecta de impostos (na identificação da massa tributável, sua tributação e concessão das devidas isenções) nos montantes de impostos arrecadados e de isenções. Isto é, assume que as variações no somatório destes montantes são determinadas apenas pelas variações dos volumes de actividade económica. Embora esta seja uma assumpção rígida, o procedimento permite a melhor aproximação possível do comportamento das massas tributáveis com base nos dados disponíveis. Obviamente, os resultados e análises que deles derivam devem ser tomados como hipóteses, sendo que os resultados e a sua interpretação merecem ser revistos à medida que os dados necessários se forem tornando disponíveis. A relevância destas hipóteses e do raciocínio derivado é reforçada pelo facto de o foco da análise residir na comparação das variáveis analisadas e não tanto nos números absolutos, sendo que as diferenças significativas encontradas nestas comparações conferem uma margem de verificação das hipóteses desenvolvidas sem necessidade de que os pressupostos adoptados se verifiquem a 100%.

Dito isto, podemos proceder à análise da evolução da massa tributável, da carga fiscal e da relação entre o crescimento da massa tributável e do rácio Receitas Fiscais/Produto Interno Bruto (RF/PIB). Usando a taxa de crescimento do somatório dos montantes arrecadados e das isenções (parciais ou totais) como proxy do crescimento da massa tributável, verificamos que a massa tributável por via do IRPC é a que cresce mais rápido (a uma taxa média anual de 54%), seguido do IRPS (29%), ICE (23%), IVA (21%) e DA (14%). Isto fez com que a massa tributável por via do IRPC se tornasse a maior nos últimos 2 anos, seguida, em ordem decrescente, pelo IVA, IRPS, DA e ICE – ver gráfico 2. Desta forma, fica claro que, considerando a evolução da massa tributável, o maior potencial de crescimento da receita fiscal reside na tributação aos rendimentos das empresas.

Pode-se obter uma aproximação da evolução da carga fiscal através da evolução do rácio receitas arrecadas/massa tributável. Os dados sugerem que, entre 2002 e 2008, a carga fiscal média do IRPC foi a que mais reduziu (-31 pontos percentuais), depois dos DA (-12 p.p.), IVA (-9 p.p.), ICE (-9 p.p.) e IRPS (0 p.p.).

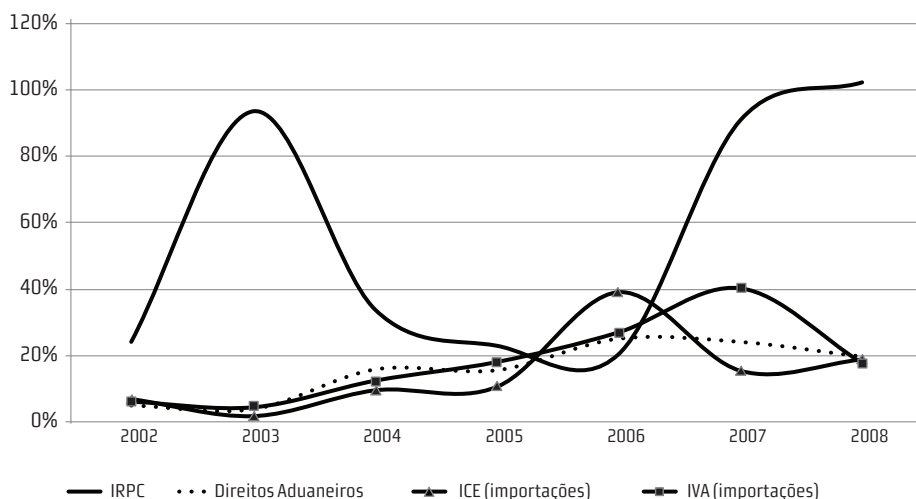
GRÁFICO 2 EVOLUÇÃO DA MASSA TRIBUTÁVEL DE ACORDO COM A CATEGORIA DE IMPOSTO, 2004-2008
(EM MILHÕES DE METICAIS)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

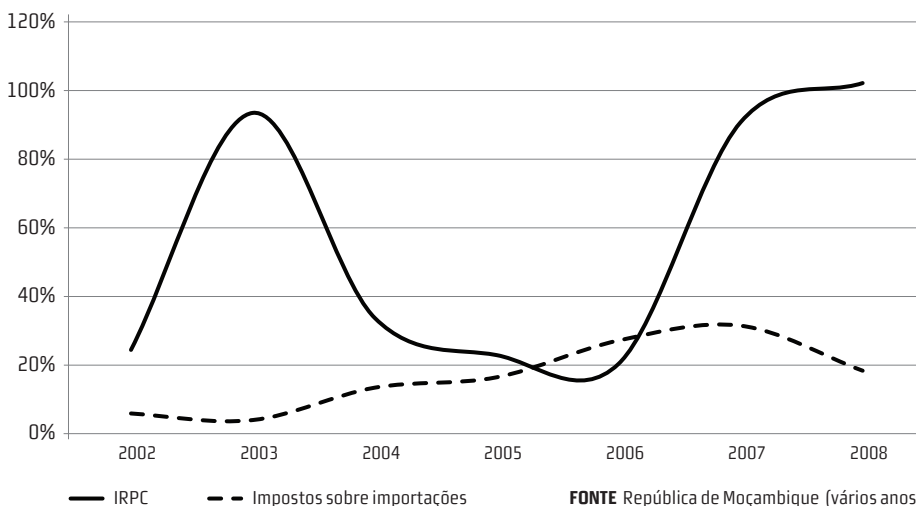
O gráfico 3 dá-nos uma ideia do comportamento anual da carga fiscal média, ao mesmo tempo que nos mostra como evolui o custo das isenções em proporção das receitas arrecadadas (o aumento do rácio isenções/receitas arrecadadas sugere uma redução da carga fiscal média e uma redução do mesmo rácio sugere o inverso). Para todo o período em análise, à excepção de 2006, o peso dos incentivos em relação à arrecadação foi maior para o IRPC quando comparado com os outros impostos, sendo que, em 2008, os custos dos benefícios fiscais superaram os montantes arrecadados. No caso do IVA, o peso máximo dos benefícios fiscais relativamente aos montantes arrecadados foi de 40%, do ICE (39%) e dos DA (16%). O gráfico 4 agrega os impostos que incidem sobre as importações (IVA, DA e ICE) para facilitar a comparação visual. Pelo gráfico fica evidente a ideia de uma carga fiscal substancialmente menor para o caso do IRPC, e que se reduz vertiginosamente nos últimos 2 anos. A carga fiscal média sobre as importações através do IVA, dos DA e do ICE reduziu ao longo do período em análise (mas a um ritmo médio anual inferior ao da redução da carga fiscal sobre os lucros) à excepção do último ano em que aumentou.

GRÁFICO 3 EVOLUÇÃO DOS MONTANTES ISENTOS COMO PROPORÇÃO DOS MONTANTES ARRECADADOS POR IMPOSTO, 2002-2008 (%)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

GRÁFICO 4 EVOLUÇÃO DOS MONTANTES ISENTOS COMO PROPORÇÃO DOS MONTANTES ARRECADADOS POR VIA DO IRPC E DOS IMPOSTOS SOBRE IMPORTAÇÕES (IVA, DA e ICE), 2002-2008 (%)



FONTE República de Moçambique (vários anos)

Este crescimento do rácio benefícios/arrecadação significa que os *ganhos de eficácia na colecta fiscal* e/ou que o *crescimento dos lucros na economia* estão a ser maioritariamente absorvidos pelas isenções (e em proporções crescentes nos últimos dois anos). Embora o primeiro cenário seja igualmente problemático por

revelar uma decrescente capacidade de transformar a eficácia da colecta fiscal em receitas fiscais, a hipótese deste crescimento ser também reflexo do segundo cenário é ainda mais preocupante por dois motivos principais.

Primeiro, sendo que a carga fiscal média sobre o capital se encontra a níveis baixos (por exemplo, comparativamente à carga sobre o trabalho), esta redução é de questionar. É preciso realçar que esta redução não se deve à redução da taxa de imposto sobre o capital mas sim ao aumento de projectos beneficiando de isenções. Este aspecto distorce o ambiente de competição, colocando as empresas que não beneficiam de isenções – maioritariamente as pequenas e médias – em situação cada vez mais desfavorável relativamente ao resto das empresas. Adicionalmente, conforme discutido na secção seguinte, estes benefícios são em geral redundantes nas decisões de investimento das empresas que deles beneficiam e não estando excluída a possibilidade de produzirem um efeito de desinvestimento nas decisões das empresas que deles não beneficiam por via da distorção do ambiente de competição ou por via da limitação dos gastos públicos como consequência da limitação do espaço fiscal do governo.

O segundo motivo está ligado à sustentabilidade do crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB. Quando a taxa de impostos não varia, o crescimento das receitas fiscais é determinado pela variação da taxa e estrutura de crescimento da economia, e por uma maior eficácia no sistema de colecta fiscal. Sendo que os ganhos de receita adicional por via da melhoria do sistema de colecta fiscal tendem a reduzir à medida que o sistema melhora (porque o peso das receitas que escapa ao sistema vai reduzindo), a sustentabilidade do crescimento das receitas fiscais (em proporção do PIB) fica cada vez mais dependente da elasticidade das receitas fiscais em relação ao PIB. Ou seja, dependente da ligação entre este crescimento das receitas fiscais e as dinâmicas de crescimento da economia (velocidade e estrutura). Por exemplo, qual o contributo do crescimento do sector da agricultura ou qual o contributo do aumento do consumo ou qual o contributo do aumento dos lucros para o aumento do rácio RF/PIB?

Em relação ao contributo do aumento dos lucros, verifica-se que, se a carga fiscal média sobre o capital reduz – perante uma taxa de imposto fixa isto explica-se pela variação da estrutura dos sectores contribuintes para o lucro total, onde o peso dos sectores beneficiando de incentivos fiscais aumenta a proporção total dos benefícios relativamente aos valores arrecadados – e o peso dos lucros no PIB (21% de acordo com os dados do IAE 2007 e das contas nacionais e, em princípio, subvalo-

rizado pelo facto de o valor dos lucros corresponderem a uma amostra) for superior ao peso do IRPC nas receitas fiscais (13% em 2007) significa que, *ceteris paribus*, o aumento dos lucros tem contribuído para a redução do rácio RF/PIB. Isto ocorre mesmo quando o aumento dos lucros eleva os rácios IRPC/PIB e IRPC/RF.

Desta forma, uma redução da capacidade de absorção dos lucros adicionais gerados pela economia sugere um crescente desfasamento entre as dinâmicas de crescimento da economia e do crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB por via dos ganhos do capital. Por outras palavras, o crescimento económico que se traduz no crescimento dos lucros na economia tem contribuído negativamente para o objectivo de aumento das receitas fiscais como proporção do PIB. Este aspecto levanta preocupações em relação à sustentabilidade do crescimento das receitas fiscais como proporção do PIB, o que, conforme referido anteriormente, irá depender também do padrão do investimento e da sua relação com o pacote de benefícios fiscais.

Como contra-argumento ao exposto acima, podem ser apresentados os possíveis efeitos multiplicadores da redução da carga fiscal sobre o capital sobre outras fontes de receita. Por exemplo, se os benefícios fiscais sobre o IRPC promovem investimento adicional, então as receitas fiscais poderão expandir por via de outras categorias de impostos impulsionados pelas ligações geradas por esse aumento do investimento (por exemplo, aumento do IVA por via do aumento do consumo, aumento dos DA por via do aumento das importações, aumento do IRPS por via do aumento do emprego, etc.). Para além do facto de estes benefícios em geral serem redundantes (ver secção seguinte), tal teria de ser sustentado por um aumento da carga fiscal média nessas outras categorias de impostos.² No entanto, o facto de os investimentos que beneficiam de incentivos fiscais no pagamento do IRPC em geral beneficiarem de isenções no pagamento de IVA, de DA e outros reduz a possibilidade da ocorrência desses efeitos multiplicadores positivos sobre as receitas fiscais. Por outro lado, é preciso notar que as isenções do pagamento do IVA, do ICE e de outros impostos que reduzem os custos das empresas e aumentam os lucros, que posteriormente beneficiam de isenções no pagamento do IRPC, contribuem para o aumento da dispersão entre os lucros e a arrecadação do IRPC e, como tal, para a redução do rácio RF/PIB.

² No caso das importações, porque estas não adicionam ao PIB, o seu aumento não contribui para redução do rácio RF/PIB e qualquer aumento no valor das receitas arrecadas por via das importações contribui para o aumento do rácio RF/PIB.

Em resumo, de acordo com a análise desenvolvida nesta secção, os factores que sustentam a preferência pela opção de expansão das receitas fiscais por via da redução dos benefícios fiscais concedidos por via do IRPC são:

- O peso e a taxa de crescimento significativamente maiores do custo dos benefícios fiscais concedidos por via do IRPC relativamente aos custos por via de outros impostos;
- O crescimento da massa tributável por via do IRPC (lucros) mais rápido do que as massas tributáveis das outras categorias de impostos;
- A carga fiscal média comparativamente baixa sobre o rendimento do capital e distribuída de forma bastante desigual entre as empresas beneficiárias e não beneficiárias de incentivos fiscais, em que as pequenas e médias empresas aparecem como as mais desfavorecidas;
- O declínio mais acelerado da carga fiscal sobre os lucros relativamente à carga fiscal sobre os outros grandes beneficiários de incentivos fiscais;
- O facto de a estrutura de incentivos fazer com que o crescimento dos lucros gerados pela economia contribua, *ceteris paribus*, para a redução do rácio RF/PIB;

Dois aspectos adicionais reforçam o argumento:

- A arrecadação de direitos aduaneiros tem uma tendência declinante em virtude dos vários acordos conducentes à liberalização do comércio a que o país aderiu (SADC, OMC, APEs, etc.) e, portanto, oferecerem menor possibilidade de arrecadação de receita adicional;
- O facto de as isenções do IVA se destinarem a suavizar o custo de vida das camadas mais vulneráveis e aumentar a competitividade das empresas. O primeiro aspecto é de especial relevância dados os elevados níveis de pobreza prevalentes e o carácter regressivo dos impostos indirectos reforça o argumento para as isenções no IVA para produtos de primeira necessidade. Quanto ao estímulo às empresas, e perante a necessidade de redução de benefícios fiscais, a discussão deve focar a questão sobre qual a forma mais efectiva de estimular as empresas: se por via das isenções sobre o IVA, os DA e o ICE pago em bens de investimento e operacionais ou por via de isenções sobre o rendimento

final. Três aspectos fazem a balança pender para a redução das isenções sobre o IRPC: (i) o facto de o IRPC incidir sobre rendimentos positivos; (ii) o facto de existir uma série de outros benefícios fiscais que incidem indirectamente sobre o rendimento do capital – reduzindo a massa tributável – tais como o crédito do imposto ao investimento (defendido por especialistas como sendo um instrumento mais custo-efectivo, transparente e simples – Bolnick (2004)) e a depreciação acelerada; (iii) o reduzido efeito da redução da carga fiscal sobre o capital por via das isenções fiscais sobre o IRPC como impulsionador da actividade económica – discutido em detalhe na secção seguinte.

A RELEVÂNCIA DOS INCENTIVOS FISCAIS NO RENDIMENTO DO CAPITAL

Dado o relativamente maior potencial de aumento das receitas fiscais por via do IRPC, mais concretamente através da redução dos benefícios fiscais concedidos por esta via, torna-se necessário analisar a relevância destes incentivos na prossecução dos objectivos que nortearam a sua concessão. Os incentivos fiscais são vistos primeiramente como uma forma de promover investimento no país (para uma discussão mais detalhada dos argumentos a favor e contra incentivos fiscais veja Bolnick (2009 e 2004)). Por esta via espera-se que uma série de outros objectivos sejam alcançados, tais como a promoção de ligações produtivas, tecnológicas e pecuniárias, a promoção do emprego, a diversificação da base produtiva, o crescimento económico, a redução da pobreza e por aí em diante. Obviamente que, para que os incentivos fiscais sejam considerados determinantes no alcance destes últimos objectivos, é necessário que, em primeiro lugar, tenham sido determinantes na promoção do investimento.

Existem duas linhas principais de análise do impacto dos incentivos fiscais nas decisões de investimento, ambas convergentes para indicação da redundância dos incentivos fiscais. A primeira baseia-se sobretudo na análise das características dos projectos implementados no país, focando nos megaprojectos, e relacionando-as com as teorias económicas que explicam as decisões de investimento e de localização de projectos desta natureza. A segunda assenta sobretudo numa avaliação empírica baseando-se na análise de inquéritos visando medir a relevância dos incentivos fiscais nas decisões de investimento no país.

O primeiro tipo de análise tem sido patente em vários estudos desenvolvidos por Castel-Branco, sintetizados em Castel-Branco (2008) e Castel-Branco e Cavadias (2009), e podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- Os megaprojectos têm custos de insucesso (ou *sunk costs*) muito altos por causa da dimensão e complexidade destes investimentos. Deste modo, estes empreendimentos são pouco sensíveis a incentivos de curto prazo ou de ocasião, e muito sensíveis às estratégias corporativas globais, dinâmicas dos mercados, condições logísticas e de infra-estruturas, acesso barato e seguro a recursos produtivos e custos do capital. Em Moçambique estes projectos são orientados para mercados externos maiores e com acordos futuros, investem massivamente na infra-estrutura e logística de que necessitam, exigem livre repatriamento de capitais, negociam preços baixos para as matérias-primas e outros principais insumos locais e isenções de direitos nas importações de equipamentos e matérias-primas. Na essência, as decisões de investimento e a sua localização, expansão, escolha de mercados e tecnologia são o resultado da combinação de estratégias corporativas num ambiente oligopolista, em vez de respostas de curto e médio prazo a incentivos não estruturais.
- Por outro lado, estes são projectos com interesses estratégicos localizados, quer por serem centrados na exploração de recursos naturais não renováveis (energéticos e minerais) com localização bem definida, quer por serem guiados por estratégias corporativas oligopolistas que determinam a escolha de localização. Por causa disto, estes projectos não têm interesse em circular à procura de incentivos marginais, pois as suas decisões locais são sempre estratégicas. No caso específico da Mozal, a sua decisão locacional foi determinada pelos seguintes factores: um subsídio da ESKOM sobre a energia (principal custo da fundição) para incentivar a Mozal a estabelecer-se em Moçambique de modo a justificar a intervenção da ESKOM na rede de energia Moçambicana; e a disponibilidade do Porto da Matola para as importações e exportações da Mozal (mais de metade da actividade deste Porto está associada ao comércio externo da Mozal). Nos restantes casos, a existência de um recurso natural não renovável (gás, areias minerais, carvão, etc.) é um factor determinante nas decisões de localização do investimento que faz sentido dentro de um quadro estratégico corporativo de controlo e exploração dos recursos.

A segunda linha de análise baseada em inquéritos foi desenvolvida por Macamo (2000) e Bolnick (2004, 2009). Tirando ilações a partir de um inquérito realizado a 33 investidores, Macamo mostra que 76% destes teriam realizado os seus investimentos mesmo na ausência de incentivos fiscais.

A partir de um inquérito realizado a uma selecção aleatória de 60 empresas que beneficiaram de incentivos fiscais no período de 2005 a 2007, Bolnick (2009) analisa o impacto destes incentivos nas decisões de investimento destas empresas. O estudo procura avaliar o impacto dos incentivos fiscais nas decisões de investimento, formulando várias questões que permitem fazer uma verificação cruzada da validade das respostas. As principais perguntas e resultados encontrados foram:

- Solicitadas a listarem os 3 factores mais preponderantes na sua decisão de investimento, apenas uma das 60 empresas mencionou incentivos fiscais.
- Quando perguntados sobre a importância que atribuíam aos incentivos fiscais, 16 respondentes (27%) consideraram como de importância crítica o acesso a importações de bens de capital livres de direitos aduaneiros enquanto 10 (17%) consideraram os incentivos fiscais relacionados com o rendimento como factor crítico (em 7 casos, ambos os incentivos foram mencionados como críticos). Isto sugere uma taxa de redundância de 83% para incentivos relacionados com o rendimento e 73% para incentivos relacionados com isenção de direitos aduaneiros.
- Perguntados directamente se a empresa teria investido sem benefícios fiscais, a redundância em relação aos incentivos relativos ao rendimento subiu para 78% (47 empresas) e baixou em relação às isenções de direitos aduaneiros na importação de bens de capital para 67% (40 empresas).
- Muito poucos projectos que beneficiaram destes incentivos podem ser considerados *footloose* – apenas 7 empresas (12%) consideraram outras opções para além de Moçambique e destas nenhuma considerou incentivos fiscais como relevantes.

Adicionalmente, conforme notado por Castro *et al.* (2009) e Kuegler (2009), no caso do investimento estrangeiro é preciso ter em conta que, se a tributação dos seus retornos obedecem a um regime global de impostos sobre os lucros no qual é concedido um crédito de imposto compensatório pelos impostos pagos em Moçambique,

então qualquer benefício fiscal ao IRPC concedido pelo país irá aumentar os impostos pagos no exterior, não representando qualquer incentivo ao investidor, e equivalendo apenas a uma transferência de receita fiscal de Moçambique para o exterior.

Para além da evidência de que o impacto dos incentivos fiscais nas decisões de investimento são marginais, é igualmente útil analisar que tipos de investimentos são estimulados por estes incentivos. Isto é particularmente útil em face do reforço deste pacote para os investimentos realizados nas ZFIs e nas ZEEs, paralelamente ao crescente foco que a estratégia industrial atribui a estas Zonas. Uma análise cruzada do pacote de incentivos fiscais com a informação microeconómica patente em Bolnick (2009) sugere que a estrutura de incentivos favorece investimentos capital-intensivos com pouco impacto no aumento do emprego.

DESAFIOS

Com vista a atacar o objectivo de expansão das receitas internas do país por via das receitas fiscais, uma série de desafios se apresentam.

Primeiro, é preciso que esteja claro que os benefícios fiscais representam um custo para o país. O facto de um projecto trazer vários benefícios líquidos para o país não justifica automaticamente a concessão de benefícios fiscais. Só fará sentido incorrer em custos fiscais se a obtenção desses benefícios for dependente da concessão dos benefícios fiscais. Num país que apresenta défices crónicos nas suas contas públicas, a concessão de incentivos fiscais não pode ser feita de ânimo leve. Para que o país esteja em condições de analisar a relevância dos incentivos fiscais, antes da sua concessão é necessário desenvolver um conhecimento mais profundo da quantidade e qualidade dos recursos que o país possui, o seu valor de mercado (actual e tendências futuras) e os interesses e dificuldades dos potenciais investidores. Este conhecimento do valor da riqueza do país é, em si, um factor de atracção do investimento, ao mesmo tempo que permite o aumento do poder negocial do país. Quando aliado a uma maior clareza do que o país pretende e pode obter da exploração das suas riquezas ao longo do tempo, permite simultaneamente expandir os benefícios da sua exploração (por exemplo, usando a informação sobre as tendências do valor da produção no mercado para determinar o melhor momento para autorizar a exploração de determinados recursos) e reduzir os custos fiscais (por exemplo, quanto mais rentável for o produto no mercado, menos relevante se torna a concessão de incentivos fiscais).

Segundo, é necessário ter sempre presente que tanto as riquezas naturais do país como as receitas fiscais pertencem ao Estado (portanto, ao povo). Desta forma, a concessão de incentivos fiscais bem como a concessão de direitos de exploração das riquezas do país deve ser feita de forma transparente para que os cidadãos do país possam controlar o uso responsável do que lhes pertence. Isto é particularmente relevante pelo facto de a concessão de benefícios fiscais e direitos de exploração das riquezas do país se apresentar como uma moeda de troca que pode ser usada por pessoas ligadas ao poder político para vender as riquezas do povo a preços irrisórios em troca de ganhos pessoais (trocando as isenções fiscais pelo direito de se tornarem accionistas das empresas beneficiárias, por valores monetários, etc.). Para um controlo efectivo, é indispensável que a transparência abranja os critérios de atribuição destes incentivos, a quantidade de riqueza gerada por estes projectos e o seu contributo para a economia.

Terceiro, os incentivos fiscais, mesmo que relevantes na atracção de investimento, não devem perder o seu foco nos objectivos estratégicos de promoção de emprego, aumento e diversificação da produção e exportações, formação da mão-de-obra, desenvolvimento tecnológico, etc. Para tal, não basta tomar a decisão da sua concessão num determinado momento. É fundamental que o sistema de concessão de incentivos fiscais esteja ligado a um sistema de monitoria de desempenho determinante para a continuidade dos incentivos e os moldes da sua concessão. Este sistema não só permitiria reduzir os custos fiscais para o país como funcionaria como um mecanismo para estimular impactos mais positivos dos projectos em relação a indicadores estratégicos de desenvolvimento.

Neste âmbito, e dado o enorme custo que os incentivos aos megaprojectos representam para o país paralelamente às evidências da sua irrelevância, é fundamental que o governo aborde seriamente a possibilidade de renegociação dos contratos firmados. Muitas vezes, tem sido argumentado que a renegociação iria implicar a deterioração da imagem do país como destino para o investimento. Um dos problemas com este argumento é o facto de assumir que a revisão dos incentivos seria imposta pelo país aos investimentos em causa. Esta ideia entra em contradição com a noção do termo renegociar. A renegociação significa que o resultado final é um acordo atingido com base em discussões entre as partes sem entrar num processo litigioso. Cabe ao governo desenhar e levar avante uma estratégia de renegociação dos contratos com os megaprojectos (incluindo a formação de alianças estratégicas) fortemente suportada por informação credível sobre os custos e rendimentos destes projectos e por experiências de renegociação de contratos que ocorreram com sucesso em outros países.

A eliminação/redução dos benefícios fiscais deve abrir espaço para avaliação da possibilidade de uma redução da carga fiscal geral sobre o rendimento das empresas – sobretudo abordando a questão da dupla tributação dos rendimentos (lucros e dividendos) – tornando-a mais atractiva para o investimento em geral e menos discriminatória para as pequenas e médias empresas, livrando-as da situação caricata de “subsidiarem” parte dos benefícios aos grandes projectos.

Finalmente, uma expansão das receitas fiscais que seja sustentável a longo prazo depende de como evolui a estrutura produtiva nacional. Desta forma, é fundamental que as receitas arrecadadas sejam melhor aplicadas na promoção de dinâmicas de expansão, diversificação e articulação da base produtiva.

Todos os desafios mencionados requerem uma base de informação extensa e sólida. Neste contexto, a investigação joga um papel fundamental na abordagem destes desafios. Portanto, a investigação também enfrenta uma série de desafios.

Em primeiro lugar, e mais directamente ligada à discussão central feita neste artigo, é necessária a verificação dos resultados obtidos nesta análise através da obtenção e uso dos dados primários em substituição da informação usada como *proxy*. Estes incluem, entre outros, a evolução da massa tributável na economia e no sistema tributário e a inclusão dos montantes dos incentivos fiscais concedidos à Mozal (e a outros projectos que estejam eventualmente excluídos e que em conjunto representem uma proporção significativa dos custos) na informação sobre o custo dos incentivos fiscais.

É necessário desenvolver a análise sobre o potencial de evolução futura das receitas fiscais tendo em conta as políticas fiscais e o padrão de crescimento da economia. Aqui é particularmente relevante analisar em detalhe os possíveis impactos da alteração do CBF nas receitas, sobretudo tendo em conta o aumento dos benefícios fiscais atribuídos às ZFIs e ZEEs que têm ocupado um espaço central nas estratégias de expansão da capacidade produtiva do país. Neste âmbito, é relevante a extensão e reforço da análise do impacto dos benefícios fiscais em variáveis para além do impacto nas decisões de investimento. Tais variáveis incluem a promoção de ligações produtivas, tecnológicas e pecuniárias, a promoção do emprego e a diversificação da base produtiva. Para perceber e prever as dinâmicas de evolução das receitas fiscais como proporção do PIB, é igualmente necessário investigar a ligação entre o crescimento da economia e a evolução das receitas fiscais. Isto exige análises a nível sectorial do contributo do desempenho económico para o rácio RF/PIB. A execução desta análise requer um maior nível

de desagregação dos dados – massa tributável, volume de receitas e de benefícios fiscais, etc., a nível sectorial – o que constitui em si um enorme desafio.

Para além da redução dos benefícios fiscais, é importante explorar outras fontes possíveis de receitas fiscais e não fiscais. Por exemplo, os impostos sobre o uso da terra ou, como avançado por Bucuane e Mulder (2009), os impostos sobre o uso de energia, ou ainda a dívida doméstica e externa e as parcerias público-privadas (analisadas no capítulo a seguir).

Para um entendimento mais profundo do impacto do sistema fiscal na economia e melhoria da sua concepção e implementação tornando-o mais efectivo no processo de desenvolvimento, é fundamental que seja estabelecida a sua ligação com o sistema de despesas públicas. Isto é, como os incentivos fiscais e todo o pacote fiscal se conjuga com a promoção de investimento estratégico por via das despesas públicas? O que determina as diferentes opções de arrecadação fiscal e de despesas? Quais as oportunidades de tornar esta interacção mais benéfica para o desenvolvimento? Este é um desafio complexo mas de relevância extrema para compreender, de forma mais ampla e integrada, como as várias políticas e estratégias sectoriais, provinciais e nacionais se fortalecem, anulam ou complementam para alcance dos objectivos de desenvolvimento nacional e as oportunidades e desafios que daí emergem.

REFERÊNCIAS

- Arndt, Ch. e Tarp, F. (eds.), 2009. *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York. Routledge.
- Bolnick, B., 2004. The Effectiveness and Economic Impact of Tax Incentives in the SADC Region. Preparado pela Nathan Associates para a USAID ao abrigo do Projecto SADC-TIFI.
- Bolnick, B., 2009. The Motivation for Investments in Mozambique: The Role of Fiscal Incentives. Preparado pela Nathan Associates, Inc. para o Projecto de Comércio e Investimento da USAID/Moçambique.
- Bolnick, B. e Byiers, B., 2009. PARPA II Review of the Tax System in Mozambique. Preparado pela Nathan Associates para a USAID.
- Bucuane, A. e Mulder, P., 2009. Prospects for an Electricity Tax. In Arndt, Ch. e Tarp F. (eds.), *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York. Routledge.

- Byiers, B., 2009. Enterprise Survey Evidence. In Arndt, Ch. e Tarp F. (eds.), *Taxation in a Low-Income Economy: The Case of Mozambique*. New York. Routledge.
- Castel-Branco, C., 2008. Os Mega projectos em Moçambique. Que Contributo para Economia Nacional? Fórum da Sociedade Civil para Indústria Extractiva. Novembro 2008.
- Castel-Branco, C. e Cavadias, E., 2009. O Papel dos Mega Projectos na Estabilidade da Carteira Fiscal em Moçambique. Autoridade Tributária de Moçambique II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira Maputo, 06-07 de Março de 2009.
- Castro P., Junquera-Varela R., Schenone O. e Teixeira A., 2009. Evaluation of Reforms in Tax Policy and Administration in Mozambique and Related TA—1994–2007. IMF/IFAD. September 2009.
- Centro de Promoção de Investimentos (CPI), 2002. Código dos Benefícios Fiscais, Decreto 16/2002 de 27 de Junho.
- Centro de Promoção de Investimentos (CPI), 2009. Código dos Benefícios Fiscais, Lei 4/2009 de 12 de Janeiro.
- Instituto Nacional de Estatística (INE), 2007. Inquérito Anual às Empresas – 2007: Principais Resultados.
- International Monetary Fund, 2005. Republic of Mozambique: Selected Issues and statistical appendices. *IMF Country Report* No. 05/311.
- Kuegler, A., 2009. Fiscal Treatment of Megaprojects. In Arndt, Tarp e Jones (eds.). 2009.
- Macamo, J., 2000. Barreiras Administrativas ao Investimento em Moçambique: Lições aprendidas da Experiência de Investidores Recentes, Ministério do Plano e Finanças. Gabinete de Estudos Discussion Paper No. 17.
- República de Moçambique, 2007. Lei 13/2007 de 27 de Junho.
- República de Moçambique, vários anos. Conta Geral do Estado. Maputo.
- Schenone, O., 2004. Mozambique: A methodology for tax revenue estimation. IMF, Fiscal Affairs Department.
- Varsano R., Oliveira, M. R., Yackovlev I., 2006. Post-Reform Evaluation of the Tax System. IMF, Fiscal Affairs Department. Abril 2007.
- Varsano, R., Le Borgne E., Bristow, J., Haindl-Rondanelli, E. e Rajpal, N. 2005. Tanzania Tax Policy Issues and Reforms. IMF Fiscal Affairs Department. December.