

MONITOR DE JUSTIÇA FISCAL (FTM)

Urgentes reformas para uma maior e mais justa mobilização de receitas no país

- São necessários e urgentes maiores esforços para aumentar a justiça do sistema tributário nacional, por forma a assegurar que os indivíduos mais ricos e as grandes empresas contribuam com a sua justa parte dos impostos. Isso implica melhorias do quadro legal e institucional para acabar com as “fugas”, principalmente no sector extractivo. Esta é uma das principais mensagens do Monitor de Justiça Fiscal (Fair Tax Monitor, em inglês) lançado em Maputo no dia 4 de Julho.





“O foco deste estudo vai para a indústria extractiva que é a oportunidade grande que o nosso povo tem de tirar a barriga da miséria. Moçambique tem importantíssimos recursos naturais. Esses recursos não estão a ser devidamente tributados. O Estado não está a tributar as grandes multinacionais”.



Intitulado “Tributação Justa e Eficiente: Um Caminho para Quebrar a Maldição de Recursos Naturais em Moçambique?”, o relatório é o nono da série produzido no continente africano¹, mas o primeiro publicado em língua portuguesa e com foco no sector extractivo. O estudo foi realizado pelo Centro para Democracia e Direitos Humanos (CDD), com apoio técnico da OXFAM NOVIB e a *Tax Justice Network Africa* – parceiros responsáveis pelo desenvolvimento da metodologia da pesquisa.

Identificar os principais desafios no sistema fiscal nacional e fornecer fortes evidências para a advocacia é o principal foco do relatório. No documento de mais de 160 páginas, os autores propõem 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.

Falando na abertura do evento de lançamento da pesquisa, o Director Executivo do CDD, Prof. Adriano Nuvunga, começou por destacar a importância do estudo enquanto ferramenta de advocacia para uma maior e progressiva mobilização doméstica de receitas. “Nenhum Estado no mundo consegue atender às suas funções centrais, nomeadamente de promover desenvolvimento, colocando os pobres no centro do orçamento, se não consegue arrecadar receitas”, destacou.

Apesar dos avanços, o sistema fiscal moçambicano ainda está aquém do desejado numa perspectiva de justiça. Segundo explicou, a percepção existente é de que o Estado moçambicano tem assumido uma tributação injusta: “ainda não está a ir buscar receita onde devia”. Parte importante da riqueza do país, mormente do sector extractivo, ainda não está a ser devidamente tributada.



“O foco deste estudo vai para a indústria extractiva que é a oportunidade grande que o nosso povo tem de tirar a barriga da miséria. Moçambique tem importantíssimos recursos naturais. Esses recursos não estão a ser devidamente tributados. O Estado não está a tributar as grandes multinacionais”.

São necessários e urgentes maiores esforços para aumentar a justiça do sistema tributário nacional, por forma a assegurar que os indivíduos mais ricos e grandes empresas contribuam com a sua justa parte dos impostos. O grau de urgência é ainda importante no caso do sector extractivo visto que os efeitos da maldição de recursos, antes mesmo da exploração das reservas significativas da Bacia do Rovuma, já ensombram a economia do país.

Essencialmente, entende-se que o Governo enfrenta o importante desafio de reorientar o processo de mobilização de recursos e realização de gastos públicos para reduzir as desigualdades e a pobreza no país, o que, ao contrário do que é erradamente assumido, não implica “perseguir” os ricos ou criar distorções económicas.

“Uma tributação justa não significa punir os ricos. Não significa minar o sucesso das grandes empresas. Significa criar condições de concorrência equitativas, onde todos têm a oportunidade de ter sucesso e de contribuir para a sociedade”, explicou Ilse Balstra, representante da OXFAM NOVIB.

¹ Moçambique junta-se a outros oito países africanos com relatórios FTM, designadamente Tunísia, Marrocos, Uganda, Quênia, Nigéria, Senegal, Zâmbia e Camarões.



Moçambique é abençoado com quantidades significativas de recursos naturais. E estes têm o potencial de gerar receitas e estimular o desenvolvimento económico. No entanto, explicou, sem as estruturas adequadas, por exemplo, as empresas estrangeiras podem explorar as lacunas existentes e não pagar impostos. É preciso que haja uma partilha mais justa das riquezas existentes, só assim teremos uma sociedade mais próspera, estável e harmoniosa.

“Aspectos mais preocupantes do sistema tributário são a concorrência fiscal, os incentivos fiscais corporativos e a falta de gastos públicos pró-pobres”

Gabriel Manguela, pesquisador do CDD



De acordo com os principais resultados da pesquisa, ainda há espaço para promoção de maior equidade no sistema tributário nacional. Esta conclusão é suportada pelas pontuações² que o país obteve nas seis componentes analisadas pelo estudo, designadamente a progressividade do sistema fiscal (6,20 pontos); suficiência de receitas (5,31); concor-

rência fiscal e incentivos fiscais (4,19); efectividade da administração fiscal (6,23); despesas públicas a favor dos pobres (3,96); e finanças públicas responsáveis (8,04).

Contrastando as pontuações relativamente melhores em termos de prestação de contas das finanças públicas e a eficácia da administração tributária, as baixas pontuações em relação à progressividade do sistema tributário e a ausência de investimentos públicos direccionados aos moçambicanos mais necessitados ressaltam a falta de um enfoque adequado do sistema tributário de Moçambique para a redução da desigualdade e da pobreza.

No cômputo geral, todas as áreas avaliadas pela pesquisa apresentam espaço para melhorias por forma a torná-los mais progressivos. Entretanto, desafios relativamente mais preocupantes persistem em duas principais componentes: concorrência fiscal e os incentivos fiscais corporativos e a falta de gastos públicos pró-pobres.

A implementação de uma reforma no sistema de incentivos fiscais poderia gerar receitas adicionais importantes e ajudar a melhorar as receitas públi-

² As pontuações variam numa escala de 0 a 10, sendo 10 a melhor classificação.

cas de modo a conseguirem financiar a prestação de serviços públicos. A falta de publicação de dados para uma avaliação custo-benefício e revisão contínua dos incentivos fiscais injustificados concedidos às empresas do sector extractivo, aliada às estratégias agressivas de planeamento fiscal das empresas, contribuem para a regressividade do sistema fiscal do país. Esta situação acaba favorecendo novos investidores e as grandes empresas e sobrecarregando os cidadãos comuns e as pequenas empresas.

Do lado da despesa, os sectores sociais, nomeadamente a educação, saúde e protecção social, não são suficientemente priorizados devido ao crescente endividamento público e o país enfrenta assimetrias nas dotações orçamentais entre as três regiões do país. Além do reforço das regras orçamentais aplicáveis à dívida pública, é igualmente importante reforçar a sensibilidade às questões de género, uma vez que o processo de arrecadação e execução de recursos ao nível do Estado ainda não reflecte a política nacional em matéria de equidade de género.

Moçambique precisa converter a sua riqueza de recursos naturais em melhorias no padrão de vida dos moçambicanos

Como uma inovação em relação a outros relatórios elaborados até à data usando a metodologia do FTM, o relatório de Moçambique apresenta um capítulo adicional focando no sector extractivo. Fundamentalmente, o capítulo adicional traz uma análise dos principais desafios para uma melhor tributação da riqueza de recursos naturais no país.

Os principais resultados da pesquisa mostram que, embora o país tenha registado uma evolução positiva no quadro legal e institucional, bem como na transparência e governação do sector nos últimos anos, o Estado e os moçambicanos ainda não conseguem tirar a sua justa parte do dividendo da exploração de recursos naturais no país. Além do facto de parte significativa dos contratos do sector dos hidrocarbonetos ter sido assinada há bastante tempo e com disposições que prejudicam a cobrança de receitas, o país perde enormes fluxos de recursos com as “fugas” devido aos fluxos financeiros ilícitos e esquemas de planeamento fiscal agressivo por parte das multinacionais.

Com efeito, 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 aos moçambicanos cerca de 315 milhões de dólares em impostos retidos na fonte sobre pagamentos de juros e dividendos, equivalente a 7,4% da receita fiscal total do país. Ou seja, Moçambique poderia mobilizar receitas significativas através da anulação ou renegociação destes dois (e outros) acordos de dupla tributação.

Ainda no quadro legal, o relatório aponta para a inexistência de um instrumento normativo para o

registo dos beneficiários efectivos das indústrias extrativas como um promotor das “fugas” de receitas no sector. 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 a corrupção, o branqueamento de capitais e os fluxos financeiros ilícitos.

Os desafios não se limitam aos aspectos sobre a legislação, o quadro institucional também precisa ser reforçado. Além do reforço da administração tributária em meios materiais e humanos, os desafios dos fluxos financeiros ilícitos e cada vez mais complexo planeamento fiscal agressivo pelas empresas do sector extractivo exige uma maior colaboração do país com outras jurisdições sobre matérias fiscais.

Fundamentalmente, recomenda-se que Moçambique se torne membro do Fórum Global sobre Troca de Informações, da Convenção sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Fiscal, do Quadro Inclusivo (IF) e da Convenção Multilateral para implementar medidas relacionadas aos acordos de dupla tributação para prevenir esquemas de Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (BEPS), combater fugas fiscais e melhorar a mobilização doméstica de recursos através do estabelecimento de um arcabouço legal sólido, conhecimento técnico e infra-estrutura.

Entretanto, as reformas para uma maior mobilização de receitas do sector extractivo continuam sen-



do apenas uma parte do caminho que o país deve percorrer para beneficiar do dividendo da exploração dos seus recursos naturais. O estudo também foca nos desafios para que o país possa converter a sua enorme riqueza de recursos naturais em desenvolvimento social e económico para os milhões de moçambicanos.

A criação do fundo soberano e o novo regime de partilha de receitas, privilegiando a alocação de 10% dos *royalties*³ às regiões produtoras, são destacados pelo estudo como um passo na direcção certa no que refere à maximização dos benefícios da indústria extractiva no país. Entretanto, ainda persiste o desafio de promover ligações entre o empresariado nacional e a indústria extractiva por forma a que esta contribua para a transformação estrutural, diversificação da economia e melhoria do padrão de vida.

Em suma, o relatório propõe cinco principais recomendações para que o país evite a maldição dos recursos e crie um ambiente em que a indústria extractiva beneficie a todos moçambicanos:

- 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 en gavetada proposta de 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

³ Royalties sobre a produção, designadamente o Imposto sobre a Produção de Petróleo (IPP) e o Imposto sobre a Produção Mineira (IPM).

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 reflitam as necessidades da comunidade.

5. A desatualizada 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 urgen-

temente 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.

Estas recomendações foram o centro do debate promovido pelo painel do evento de lançamento do relatório que, não só subscreveu as mesmas como também destacou a urgência de o país avançar com a sua implementação. O referido painel contou com comentários de cinco principais *stakeholders*: (i) Titus Quive, representante do Ministério da Economia e Finanças (MEF); Vasco Manhiça, Vice-Presidente da Confederação das Associações Económicas de Moçambique; Henrique Alencar, representante da OXFAM NOVIB; Ishamael Zulu, representante da *Tax Justice Network* (TJNA); Stiven Ferrão, representante da Plataforma da Sociedade Civil para Indústria Extractiva (PIE); e Egas Daniel, representante da Associação Moçambicana de Economistas (AMECON).



Da esquerda para a direita: Henrique Alencar (OXFAM); Ishamael Zulu (TJNA); Egas Daniel (AMECON); Stiven Ferrão (PIE); Vasco Manhiça (CTA); Titus Quive (MEF)


Acompanhe o evento de lançamento da pesquisa através do [link: \(https://web.facebook.com/CDDMoz/videos/267826619171147/\)](https://web.facebook.com/CDDMoz/videos/267826619171147/)




INFORMAÇÃO EDITORIAL:

Propriedade: CDD – Centro para Direitos Humanos
Director: Prof. Adriano Nuvunga
Editor: Emídio Beúla
Autor: Gabriel Manguela
Layout: CDD

Contacto:
Rua Dar-Es-Salaam Nº 279, Bairro da Sommerschild, Cidade de Maputo.
Telefone: +258 21 085 797

 CDD_moz
E-mail: info@cddmoz.org
Website: <http://www.cddmoz.org>

PARCEIROS DE FINANCIAMENTO

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique

 **IGUAL**
PROGRAMA DIREITOS
E DEMOCRACIA

 **OXFAM**

 **FORD
FOUNDATION**


UNIÃO EUROPEIA


cesc
CENTRO DE INVESTIGACIÃO E CONSENSUAÇÃO
DE SOCIEDADE CIVIL


Kingdom of the Netherlands


**Ministry for Foreign
Affairs of Finland**