

# Cooperativismo moderno: Solução para a formalização e alargamento da base tributária?



Creditos: TVE24

## Enquadramento

A Autoridade Tributária de Moçambique (AT) procedeu, recentemente, em parceria com Associação Moçambicana para Promoção do Cooperativismo Moderno (AMP-CM), ao lançamento do ciclo de formações no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Cooperativo – PNDC.

O programa tem como objectivo principal “impulsionar uma organização económica envolvente, onde o modelo cooperativo é a base para a transformação do sector informal e integração económica nacional”. Fundamentalmente, está em causa uma organização e estruturação do sector informal nacional que, segundo a Presi-

dente da AT, citada pelo jornal O País, edição de 7 de Julho de 2022, tem sido um factor de distorção macroeconómica e terreno fértil para a proliferação da concorrência desleal e estímulo à fuga ao fisco, incluindo o desenvolvimento de crimes fiscais e económicos, tais como a contrafacção, o contrabando, o descaminho e a elisão fiscal nas operações internas e nos fluxos resultantes do comércio externo.

Porque o programa em causa visa, entre outros, um sector que tem servido de fonte de subsistência para milhões de moçambicanos em situação de vulnerabilidade, o presente *Desenvolvimento Review* passa em revista alguns méritos e deméritos do referido programa, expectativas existentes e o seu potencial contributo na transformação do País numa “economia de rendimento médio até 2035”.

## Cooperativismo para alargamento da base tributária: começando a casa pelo telhado?

À semelhança do que ocorre na maioria dos países em desenvolvimento, a economia moçambicana está assente na informalidade, sendo que 90% da população se encontra a exercer a sua actividade no sector informal<sup>1</sup>.

Abstraindo da falta de consensos sobre se a formalização deste sector deveria, de facto, ser uma grande prioridade para o Governo, a realidade é que, devido aos altos custos de cobrança, a AT vem se deparando com importantes desafios na tributação do mesmo.

Tentativas para tributação deste sector pelas administrações fiscais dos países em desenvolvimento esbaram-se recorrentemente com custos administrativos extremamente altos em relação à receita potencial a ser colectada<sup>2</sup>. É neste contexto que as estratégias para formalização do sector têm privilegiado abordagens que não só reduzem os custos de cobrança, mas também de *compliance* fiscal pelos agentes económicos. Pela sua natureza “aglutinadora”, reunindo diversos agentes individuais numa só entidade formal, as cooperativas têm sido uma opção viável nesse sentido.

O modelo cooperativista não é um conceito novo na realidade económica nacional. O modelo vem desde o período pós-independência, tendo apenas mudado de configuração, assumindo a designação “cooperativas modernas”,

para diferenciar os modelos mais actuais no contexto da economia moderna mais concorrencial daqueles do período da economia socialista. Actualmente, existem no País de 201 cooperativas modernas em actividade<sup>3</sup>.

E neste contexto que, capitalizando o trabalho que vem sendo desenvolvido há pouco mais de uma década de pela AMPCM, o Governo, através PNDC, vê neste modelo um elemento para ultrapassar os elevados custos que incorreria na cobrança directa dos impostos aos diferentes agentes económicos/pequenas empresas do sector informal, passando a cobrar a uma entidade representativa e, assim, alargar a sua base tributária.

Sem tirar mérito à iniciativa, é preciso reconhecer que ainda não estão criadas as condições para que, mais do que um alargamento da base tributária, o cooperativismo promova de forma mais consistente e eficiente possível a transformação do sector informal<sup>4</sup>. A verdade é que o modelo que agora surge como o trunfo da AT para a formalização e alargamento da base tributária permaneceu por muito tempo com quadro legal incompleto. Aliás, esta é uma situação que ainda subsiste nos dias que correm.

O País deu um passo importante com a aprovação da Lei das Cooperativas, Lei 23/2009, de 8 Setembro, ajustando-a ao novo quadro cons-

<sup>1</sup> <https://jornalvisaomoz.com/ciencia-dos-dados-para-melhorar-os-meios-de-subsistencia-dos-trabalhadores-informais-em-mocambique/>

<sup>2</sup> <https://www.ictd.ac/publication/taxing-the-informal-economy/>

<sup>3</sup> <http://www.at.gov.mz/por/Noticias/MOCAMBIQUE-APRESENTA-CONDICOES-VANTAJOSAS-PARA-UMA-MELHOR-ORGANIZACAO-ECONOMICA>

<sup>4</sup> [https://salcaldeira.com/index.php/pt/component/docman/doc\\_download/165-lei-n-14-2012-de-8-de-fevereiro-de-2012-lei-organica-do-ministerio-publico-e-o-estatuto-dos-magistrados-do-ministerio-publico](https://salcaldeira.com/index.php/pt/component/docman/doc_download/165-lei-n-14-2012-de-8-de-fevereiro-de-2012-lei-organica-do-ministerio-publico-e-o-estatuto-dos-magistrados-do-ministerio-publico)

titucional marcado por uma realidade cada vez mais concorrencial. Entretanto, e demonstrando alguma falta de interesse do Governo no assunto, passados pouco mais de 13 anos após a sua aprovação, a mesma ainda não foi regulamentada. Um processo que, de acordo com o artigo 98 da referida Lei, devia ter sido resolvido no prazo de 180 dias da sua publicação.

A resolução desta omissão por parte do Go-

verno vem sendo recorrentemente exigida pelas cooperativas em operações no País, mais particularmente pela AMPCM, entretanto sem sucesso<sup>5</sup>. À falta de regulamentação, junta-se a ausência de um quadro fiscal especial para as cooperativas, sendo tributadas normalmente no quadro da legislação vigente, uma situação sempre vista como desincentivadora, pois boa parte delas opera próximo ao seu limiar de sustentabilidade.

## Mas porquê esses factores deviam ser encarados com mais seriedade?

Do ponto de vista teórico, a fraca adesão dos informais às cooperativas pode ser explicada por dois principais motivos que remetem a duas abordagens diferentes de análise. A primeira é a abordagem de empoderamento. Nessa visão, a não formalização das empresas através do modelo de cooperativas seria justificada por factores como a falta de informação e analfabetismo. Neste caso, o ciclo de formação ora lançado à escala nacional seria suficiente para formalizar boa parte dos informais.

Na segunda, a formalização é vista como uma escolha racional resultante de uma análise custo-benefício em que o respeito pelas normas permite aceder a um conjunto de benefícios, mas acarreta custos<sup>6</sup>. Os benefícios geralmente assumem a forma de acesso a mercados de crédito e de capitais, contratos de compras governamentais, outros mercados externos, serviços e instalações fornecidos pelo Estado. E no caso particular do mercado nacional, este conjunto de benefícios também inclui evitar os custos frequentes da informalidade, incluindo o pagamento de subornos e a necessidade de fornecer serviços gratuitos, realocar ou fechar negócios para evitar impostos.

Nesta perspectiva, o estabelecimento de um

quadro regulatório claro, a facilitação do processo de legalização das cooperativas (redução da burocracia e custos) e a criação de um regime fiscal adequado à realidade das cooperativas, acompanhado das acções de formação/capacitação, teria um impacto relativamente mais catalisador na formalização do sector.

Estes mecanismos de redução dos custos percebidos para formalização tornam-se particularmente relevantes tomando em consideração o carácter não homogêneo do sector informal. Com efeito, além de incluir um segmento relativamente mais robusto financeiramente das pequenas e médias empresas, este sector também integra empreendimentos de subsistência operando com baixas margens de lucro onde a incidência tributária provavelmente seria mais regressiva.

Esta heterogeneidade coloca numa perspectiva diferente os cerca de 10 milhões de dólares que, segundo a AT, foram perdidos no primeiro trimestre do ano em curso devido ao sector informal. Porque mais do que recursos que o fisco não conseguiu “captar”, boa parte dos mesmos representam uma parcela imprescindível do baixo rendimento das famílias que têm no sector informal a sua base de subsistência.

<sup>5</sup> <https://www.opais.co.mz/cta-e-ampcm-juntos-pela-reducao-da-informalidade-e-alargamento-da-base-tributaria/>

<sup>6</sup> <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/2309/ICTD%20Working%20Paper%204.pdf>

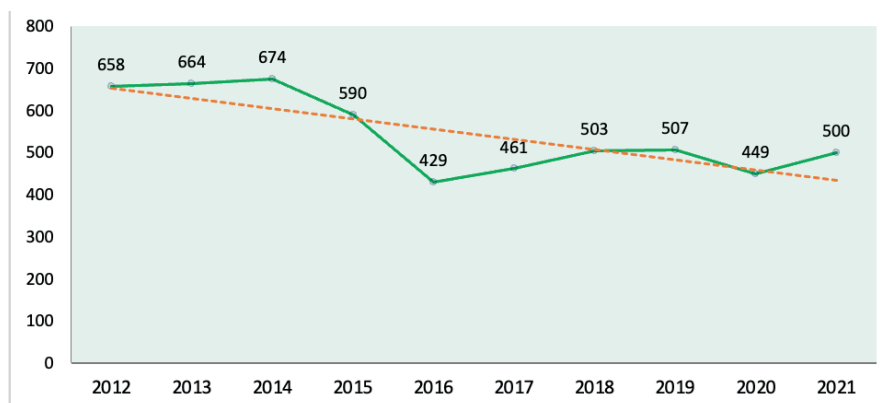
## Mais do que tributar é preciso assegurar que os recursos mobilizados financiem o processo de desenvolvimento

A expectativa do Governo é que, com a organização destes sectores produtivos, a economia nacional seja catapultada, passando da economia de subsistência para uma economia de “rendimento médio até 2035”, em linha com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento 2015-2035.

À primeira vista este parece ser um objectivo facilmente exequível, mas quando analisada a tendência mais recente da economia na matéria, facilmente nota-se que a mesma não passa de uma “aspiração”, mera retórica, e que as espec-

tativas sobre o programa são, até certo ponto, irrealistas. Com efeito, no lugar de uma convergência para a meta de desenvolvimento de um PIB *per capita* de USD 2.957,4 até 2035, no geral, e devido à crise das dívidas não declaradas, a tendência mais recente foi de reversão dos ganhos alcançados no período anterior à aprovação da estratégia. Partindo de um PIB *per capita* de aproximadamente USD 600, sete anos após a aprovação da estratégia, o valor reduziu para perto de USD 500, apenas 17% da meta fixada.

Gráfico 1: Evolução do PIB *per capita* na última década (2012-2021)



Fonte: Banco Mundial (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=MZ>)

Os desafios serão particularmente mais acrescidos considerando que os ganhos resultarão, fundamentalmente, de uma melhor organização económica do sector informal com a sua estruturação em cooperativas, sendo expectáveis poucos resultados com a alocação dos recursos adicionais que serão coletados com o alargamento da base tributária. A razão é simples e reside na forma como o Governo aplica os recursos de forma a promover o desenvolvimento.

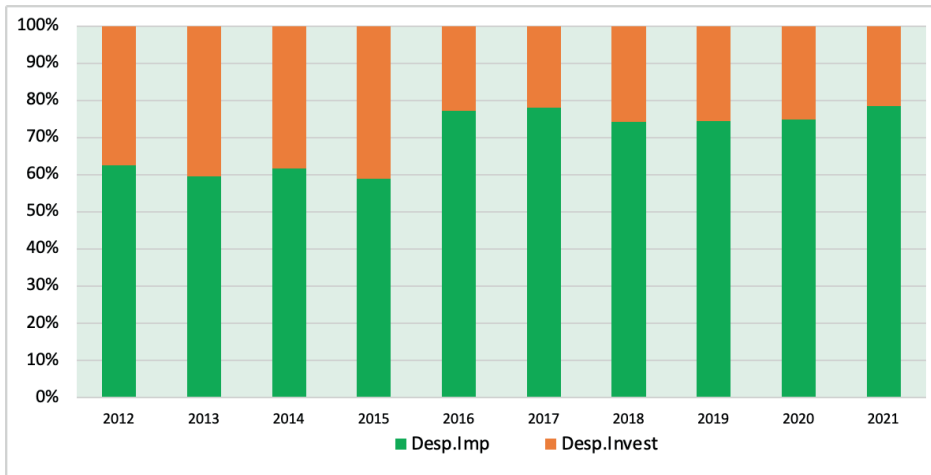
Idealmente, o investimento público deveria jogar um papel preponderante como dinamizador da economia e criação de condições para a realização do investimento privado. Entretanto, a actuação do Governo causa dois efeitos ambíguos sobre o crescimento e desenvolvimento econó-

mico<sup>7</sup>: Por um lado, através das externalidades positivas sobre o capital privado (gastos produtivos) e, por outro, pelo facto de implicarem necessariamente um aumento de carga tributária, reduzindo os recursos disponíveis ao sector privado e ao crescimento da economia.

No caso vertente da economia nacional, a análise da composição da despesa no período mais recente revela que os recursos mobilizados têm sido maioritariamente canalizados para gastos improdutos (despesas de funcionamento e serviço da dívida), que não afectam o crescimento de longo prazo, em detrimento de despesas que relacionam-se positivamente com o crescimento económico de longo prazo, como as despesas de investimento, com um peso de menos de 10% do total.

<sup>7</sup> [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451296/Barro\\_GovernmentSpending.pdf](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/3451296/Barro_GovernmentSpending.pdf)  
<http://www.repositorio.uem.mz/bitstream/258/159/1/2019%20-%20Garrine%2C%20Edson%20Zeca%20de%20Oliveira.pdf>

Gráfico 2: **Composição das despesas públicas na última década (2012-2021)**



Fonte: **Conta Geral do Estado (vários anos)**

## Conclusão

Este *Desenvolvimento Review* analisou os méritos e deméritos do Programa Nacional de Desenvolvimento Cooperativo, as expectativas existentes e o seu potencial contributo na transformação do País numa “economia de rendimento médio até 2035”. Os resultados da análise estudo apontam para o seguinte:

- Apesar dos seus méritos – abertura de espaço para maior capitalização das oportunidades da transformação do sector informal em cooperativas, o sucesso do programa, e sobretudo no que se refere à protecção do segmento mais vulnerável da economia informal, está condicionado à criação de um ambiente regulatório e fiscal que realmente maximize os benefícios líquidos da formalização.
- O programa terá um papel relativamente limitado na transformação do País em uma “economia de rendimento médio”. A política de mobilização de receitas deve ser complementada por um investimento público em actividades de aumento da capacidade produtiva e geração de ligações e externalidades para actuação dos demais sectores da economia.



**INFORMAÇÃO EDITORIAL:**

**Propriedade:** CDD – Centro para Democracia e Desenvolvimento  
**Director:** Prof. Adriano Nuvunga  
**Editor:** Emídio Beula  
**Autor:** Gabriel Manguela  
**Equipa Técnica:** Emídio Beula, Dimas Sinoa, Américo Maluana  
**Layout:** CDD

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

**Twitter:** CDD\_moz  
**E-mail:** info@cddmoz.org  
**Website:** http://www.cddmoz.org

**PARCEIRO PROGRAMÁTICO**



**PARCEIROS DE FINANCIAMENTO**

