

Custo dos benefícios fiscais superaram a contribuição fiscal dos megaprojectos em 72 mil milhões de meticais, entre 2010 a 2019

– É Urgente a Revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e Mineiras

Por: Inocência Mapisse*

1. Contexto

Em 2019, o Governo, através do Orçamento do Estado (OE), manifestou a intenção de rever os Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira como forma de consolidar as reformas ora em curso e impulsionar a captação de receitas fiscais.¹

Volvidos dois anos, continua a vigorar o mesmo regime de benefícios fiscais de 2017, Leis 14 e 15/2017 de 28 de Dezembro, num contexto em que os benefícios fiscais atingiram 24,9 mil milhões de meticais em 2019, o que corresponde a cerca de 3% do PIB no mesmo ano e um crescimento em 34,6% comparado com o ano anterior.

Tanto em 2020 como em 2021 não houve menção sobre a revisão do código de benefícios fiscais no Orçamento do Estado nem em qualquer outro documento publicamente partilhado. Rever os benefícios fiscais é fundamental para a mobilização de recursos para o OE. Note-se que o valor dos benefícios fiscais concedidos em 2019 seria suficiente para cobrir mais de metade do défice orçamental antes dos donativos (5% do PIB) e cobrir a totalidade do défice orçamental após donativos (2,1% do PIB).

Neste contexto, o CIP recomenda, com urgência, à revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira, com ênfase no imposto de produção e a manter o projecto funcional após terminada a fase do usufruto de benefícios fiscais concedidos. Esse exercício seria fundamental num cenário em que é necessário mobilizar recursos para fazer face: (i) aos desastres naturais decorrente principalmente dos ciclones que afectam as zonas centro e norte do país; (ii) aos desafios impostos pela pandemia da covid-19 e; (iii) aos desafios impostos pelo conflito armado em Cabo Delgado desde 2017, que já provocou mais de 500 mil deslocados que enfrentam todo o tipo de dificuldades.

2. Análise

A 28 de Setembro de 2017, a Assembleia da República procedeu à aprovação, através das Leis no 14 e 15/2017, das alterações ao regime específico do código de tributação e benefícios fiscais das operações petrolífera e mineira. As alterações incidiram sobre os encargos não dedutíveis, a tributação das mais-valias, a estabilidade fiscal e a certificação de contas. Caixa: Revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira - Leis no 14 e 15/2017 de 28 de Dezembro. (vide caixa 1)

¹ https://www.mef.gov.mz/index.php/documentos/instrumentos-de-gestao/orcamento-de-estado/oe-2019/557--60/file?force_download=1

Lei nº 14/2017 de 28 de Setembro – referente a operações petrolíferas

Foi revogada a redução da taxa do imposto sobre Produção do Petróleo em 50%, destinada à actividades de desenvolvimento da Indústria local;

- Os custos ou perdas resultantes do imposto proveniente da transmissão onerosa, ou não, de participação no sector petrolífero passam a não ser dedutíveis;
- As mais-valias resultantes da alienação onerosa ou gratuita, directa ou indirecta, de direitos petrolíferos situados em território moçambicano passam a ser tributados de forma autónoma à taxa de 32%;
- A estabilidade fiscal passa a ser concedida e não negociada, como previsto anteriormente, e torna-se efectiva à projectos que comprovam investimento equivalente a USD 100.000.000 (cem milhões de dólares norte americanos);
- As entidades que desenvolvam operações petrolíferas ao abrigo de um contrato de concessão passam a poder, mediante aprovação do Ministro das Finanças, adoptar o dólar norte-americano como moeda para a apresentação das contas, desde que tenham realizado um investimento igual ou superior a USD 500.000.000 (quinhentos milhões de dólares americanos), e que mais de 90% das suas transacções sejam em dólares. A presente autorização não deve ser alterada durante a vida do projecto.

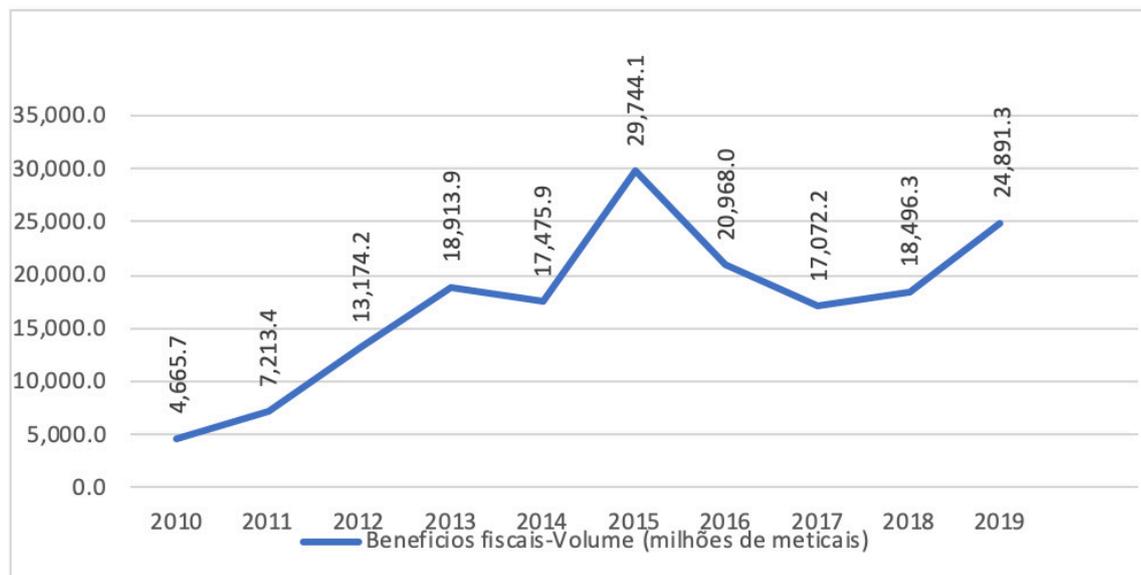
Lei nº 15/2017 de 28 de Setembro – referente a actividades mineiras

Foi revogada a redução da taxa do Imposto sobre a Produção Mineira em 50% dos produtos minerais destinados ao desenvolvimento da indústria local – prevista na lei de 2014;

- A taxa do Imposto sobre Superfície para a obtenção de concessão mineira para água mineral passa de 85.000MT/ha para 85.000MT/Título Mineiro;
- A Taxa do Imposto sobre Superfície para obtenção do Certificado Mineiro sofreu a seguinte alteração:
 - Do 1º ao 5º ano de 17.500MT/ha para 30MT/ha; e
 - Do 6º ano em diante de 25.000MT/ha para 50MT/ha.
- Os custos ou perdas resultantes do imposto proveniente da transmissão onerosa, ou não, de participações no sector mineiro passam a não ser dedutíveis;
- As mais-valias, quando obtidas por entidades residentes e não residentes em território moçambicano, passam a ser tributadas de forma autónoma à taxa de 32%;
 - A estabilidade fiscal passa a ser concedida e não negociada como previsto anteriormente, e torna-se efectiva a projectos que comprovem investimento equivalente a USD 5.000.000 (cinco milhões de dólares norte americanos);
- As entidades que desenvolvam operações mineiras ao abrigo do um contrato de concessão passam a poder, mediante aprovação do Ministro das Finanças, adoptar o dólar norte-americano como moeda para a apresentação das contas, desde que tenham realizado um investimento igual ou superior a USD 500.000.000 (quinhentos milhões de dólares americanos), e que mais de 90% das suas transacções sejam em dólares. A presente autorização não deve ser alterada durante a vida do projecto.

Desde então, não houve qualquer alteração do referido regime. No entanto, o valor dos benefícios fiscais vem crescendo ao um ritmo significativo. (Vide gráfico abaixo)

Gráfico: 1 Evolução do valor dos benefícios fiscais (milhões de meticais)



Fonte: Conta Geral do Estado (vários anos)

Os benefícios fiscais em 2019 totalizaram 24,9 milhões de meticais, o que corresponde a um crescimento de 34,6% relativamente a 2018. Importa referir que o volume dos benefícios fiscais neste ano cobre cerca de 3 vezes o valor dos donativos no mesmo ano e pouco mais de metade dos recursos necessários para a cobertura do défice orçamental do mesmo ano.

Ainda em 2019, estava previsto que a política tributária continuasse assente na consolidação das reformas em curso, prosseguindo com acções que tivessem em vista impulsionar a captação de receitas, das quais se destacavam, como medida para melhoria das fonte de arrecadação de receitas internas, a revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira.

Sucedo que a medida não passou de uma pretensão e dois anos depois nem sequer houve menção sobre a revisão deste regime.

2.1 Análise custo-benefício

Pressupostos

Para análise custo-benefício dos benefícios fiscais concedidos em Moçambique, foram assumidos os seguintes pressupostos:

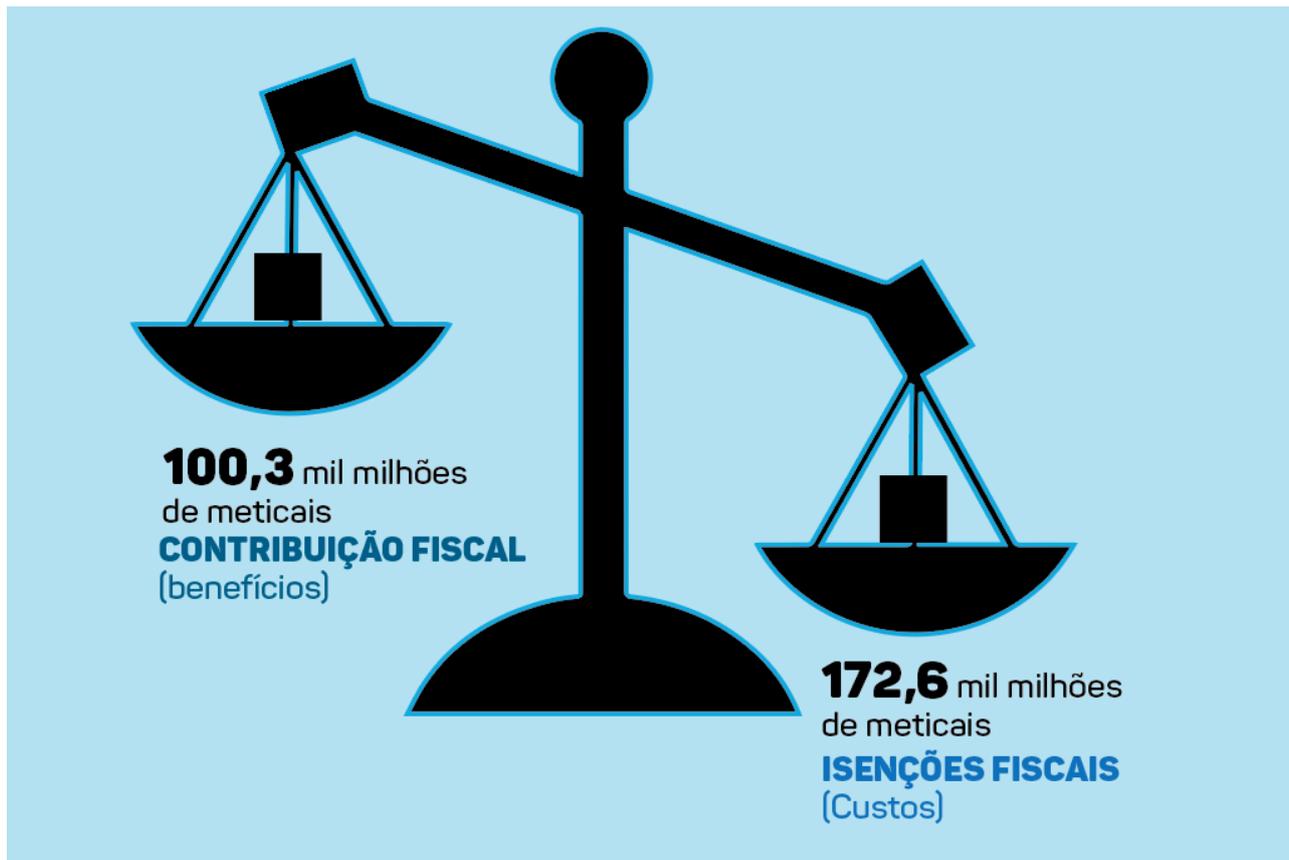
1. Os benefícios fiscais ao sector extractivo são um custo para o país;
2. A contribuição fiscal directa dos projectos do sector extractivo são um benefício para o país. Existem outros benefícios como emprego, investimento e outros, que não são considerados nesta análise;
3. Assumindo como benefícios fiscais apresentados na CGE são referentes aos benefícios concedidos aos megaprojectos.

Visto que grande parte dos benefícios fiscais são concedidos aos megaprojectos, faz sentido que a análise custo-benefício seja feita tendo em conta os megaprojectos.

No período de 2010 a 2019 os benefícios fiscais custaram ao país 172,6 mil milhões de meticais.² Este valor corresponde a 11,4% de toda a receita arrecadada no referido período. Neste período, a contribuição fiscal dos megaprojectos foi de 100,3 mil milhões de meticais, o que permite concluir que o custo dos benefícios fiscais neste período foi de 72,3 mil milhões de meticais.

² Os cálculos foram baseados na informação contida Conta Geral do Estado.

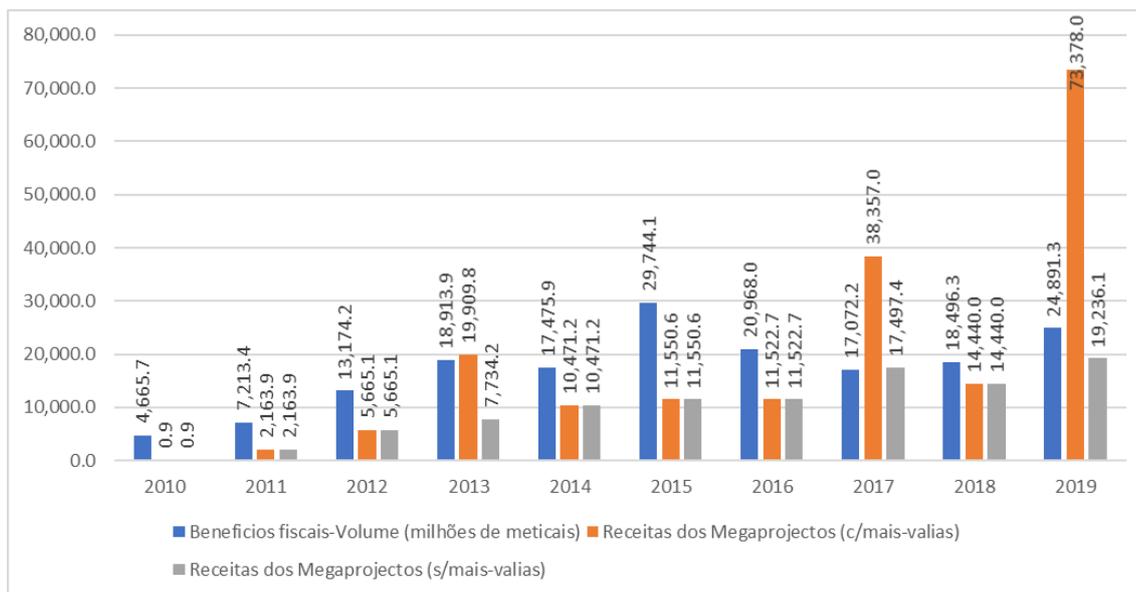
CUSTO-BENEFÍCIO DAS ISENÇÕES FISCAIS AOS MEGAPROJECTOS



Fonte: Elaborado pelo o autor

Neste sentido, e de acordo com os dados, a política de benefícios fiscais tem gerado mais custos que benefícios. Entre 2010 a 2016, o valor dos benefícios totais foi superior à receita total arrecadada na tributação aos megaprojectos, conforme mostra o gráfico 2 abaixo. Enquanto o valor médio da contribuição nestes anos situou-se em 8,75 mil milhões de metcais, os benefícios fiscais situaram-se no dobro deste valor, 16,02 mil milhões de metcais.

Gráfico 2: Evolução dos benefícios fiscais versus contribuição fiscal dos megaprojectos (milhões de metcais)



Fonte: Dados da CGE e Relatório da ITIE Moçambique (vários anos)

Nos anos seguintes (2017 a 2019), aparentemente a situação registou uma melhoria com a contribuição fiscal média dos megaprojectos a situar-se em 42,06 milhões de meticais e os benefícios fiscais em 20,15 milhões de meticais. No entanto, é importante referir que o valor das contribuições fiscais em 2017 e 2019 foram significativamente influenciadas pelas receitas decorrentes da tributação de mais-valias, receitas extraordinárias, resultantes da transferência indirecta de 25% do interesse participativo na área 4 da Bacia do Rovuma pela Eni East SPA, para a EXMOBIL África Development, no valor de 20,9 mil milhões de Meticais e da transferência indirecta de 26,5% da Anadarko no projecto de gás natural liquefeito na área 1 da Bacia do Rovuma, no valor de 54,14 mil milhões de meticais.

Portanto, a contribuição fiscal dos megaprojectos sem a receita das mais-valias reduz significativamente, para uma média de 17,06 mil milhões de meticais entre 2017 a 2019, valor inferior aos benefícios fiscais em 3,09 mil milhões de meticais, no mesmo período. Tal factor leva a conclusão de que a política de benefícios fiscais tem gerado mais custos que benefícios fiscais para o país.

É importante realçar nesta análise que, embora a informação sobre os benefícios fiscais seja apresentada na Conta Geral do Estado por categoria, ela encontra-se em forma agregada, não permitindo a percepção dos benefícios por sectores (petrolífero, mineiro, energia e outros). Neste sentido, a bem da transparência, sugere-se que a informação seja detalhada também por sector.

2.2 O Que Pode ser Revisto?

Dos vários aspectos que constituem benefícios fiscais nos sectores petrolífero e mineiro, destacam-se o imposto de produção, os direitos aduaneiros e o IVA, como os que merecem especial atenção neste sentido:

- a. **Há necessidade de uniformizar as regras do imposto sobre produção mineira nos diferentes projectos existentes** – alguns contratos de pesquisa e exploração do sector mineiro mencionam que o imposto sobre a produção mineira deve recair sobre o valor do produto extraído enquanto outros mencionam que o mesmo deve recair sobre o valor do produto vendido.

Outros contratos, mencionam os custos de seguros e outros incorridos antes da venda do produto como elementos a serem subtraídos da matéria tributável, sendo que para outros casos o valor deve ser líquido apenas dos custos de transporte, conforme o ponto 5 do Artigo 11 da Lei n° 28/2014 de 23 de Setembro, Regime Específico de Tributação e Benefícios Fiscais da Actividade Mineira (alterada pela Lei n° 15/2017 de 28 de Dezembro). É o caso do contrato com a empresa Vale Moçambique que ao excluir o custo de seguro na determinação da matéria tributável do imposto de produção gerou perdas de cerca de 4,6 milhões³ para os cofres do Estado; e

- b. **Redução ou eliminação dos benefícios fiscais do IVA na importação dos bens de capital e Direitos Aduaneiros** – De acordo com os artigos 35 e 53 das Leis n° 27 e 28/2014, ambas de 23 de Setembro (alteradas pelas Leis n° 14 e 15/2017 de 28 de Dezembro), os empreendimentos ao abrigo da lei de Minas e de Petróleos beneficiam, durante cinco anos, a contar da data de início de exploração, de isenção de Direitos aduaneiros na importação de equipamentos classificados na classe K da Pauta Aduaneira.

Conforme mostra a tabela abaixo, os Direitos Aduaneiros e o IVA são as categorias com maior peso no total dos benefícios fiscais, tendo se fixado em 22,4% e 51,2% em 2019. No mesmo ano, os Direitos Aduaneiros e o IVA registaram um incremento de 26,2% e 67,9% relativamente ao ano anterior, contribuindo assim para uma trajectória ascendente dos benefícios fiscais desde 2017.

³ <https://cipmoz.org/2021/01/27/depois-de-usufruir-de-generosos-beneficios-fiscais-a-vale-decide-desinvestir-em-mocambique-e-urgente-a-analise-custo-beneficio-dos-beneficios-fiscais-concedidos-aos-grandes-projectos-do-sector-extr/>

Tabela 1: Evolução dos Benefícios Fiscais Concedidos (milhões de meticaís)⁴

Imposto	2015	Var. (%)	2016	Var. (%)	2017	Var. (%)	2018	Var. (%)	2019	Var. (%)	Peso (%)
Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRPC)	6.041	43,1	5.217	-13,6	7.137	36,79	6.235	-12,6	4.655,8	-25,3	18,7
Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRPS)	3	55,0	2	-41,9	1	-66,7	2	266,7	0,8		
Direitos Aduaneiros	6.436	80,4	4.655	-27,7	3.524	- 24,30	4.415	25,3	5.570,50	26,2	22,4
Imposto Sobre Consumos Específicos - Produtos Importados	188	-6,8	242	28,3	384	59,0	259	-32,5	1.931,0	645,0	7,8
Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA) na Importação	17.076	80,1	10.852	-36,4	6.027	- 44,46	7.585	25,9	12.733,2	67,9	51,2
Total	29.744	70,2	20.968	-29,5	17.072	-18,6	18.496	8,3	24.890,5	34,6	100,0
PIB	589.294		689.213		804.464		859.019		965.382,0		
Benefícios Fiscais/PIB(%)	5,0		3,0		2,1		2,2		2,6		

Fonte: Tabela 12 Benefícios Fiscais do Relatório do Governo sobre os Resultados da Execução do Orçamento das CGE's (2015- 2019).

3. Considerações finais

Do exposto acima, e por forma a dar espaço para uma maior mobilização de recursos internos, constata-se que há espaço para a revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e Mineira, conforme previsto em 2019. Esta conclusão baseia-se no facto de os custos de concessão dos benefícios fiscais ultrapassarem a contribuição fiscal no período de 2010 a 2019, bem como ao facto de nos últimos anos o volume dos benefícios fiscais ter registado uma trajectória ascendente.

Sendo assim, o CIP recomenda o seguinte:

- Urgência na revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas e da Actividade Mineira com ênfase no imposto de produção, IVA e Direitos Aduaneiros;
- Apresentação dos benefícios fiscais por sectores, na Conta Geral do Estado, para melhor percepção do seu custo, por sectores; e
- Monitoria constante dos benefícios a serem gerados no âmbito da concessão de benefícios fiscais, principalmente no sector extractivo, visto que actualmente os custos fiscais superam os benefícios.

Documentos consultados

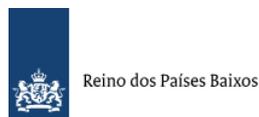
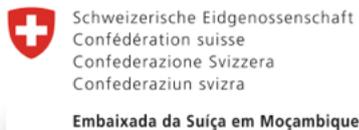
- BDO, Moçambique (2018). **Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Actividade Mineira**. Maputo – Moçambique, 2018;
- Carta de Moçambique (2020). **Benefícios Fiscais aos Megaprojectos Cresceram em 34,6% em 2019**, disponível em: <https://cartamz.com/index.php/economia-e-negocios/item/5417-beneficios-fiscais-aos-mega-projectos-cresceram-em-34-6-em-2019> [consultado a 06/02/2021, às 10h21];
- Mapisse, I. (2021). **Depois de Usufruir de Generosos Benefícios Fiscais a Vale decide Desinvestir em Moçambique - É urgente a análise custo-benefício dos benefícios fiscais concedidos aos grandes projectos do sector extractivo**; CIP, disponível em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/01/Vale-decide-Desinvestir-em-Moc%CC%A7ambique-2.pdf> [consultado a 12/02/2021, às 12:00]
- MEF (2010 - 2019). **Conta geral do Estado**, disponível em: <https://www.mef.gov.mz/>, [consultado a 05/02/2021, às 11h00];
- MEF (2019 - 2021). **Orçamento do Estado**, disponível em: <https://www.mef.gov.mz/>, [consultado a 05/02/2021, às 11h30]
- Tribunal Administrativo (2020). **Relatório e Parecer da Conta Geral do Estado de 2019**, disponível em: <https://www.ta.gov.mz/Relatorios%20e%20Pareceres%20CGE/Relat%C3%B3rio%20e%20Parecer%20CGE%202019/Cap%C3%ADtulo%2004%20-%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20da%20Receita.pdf>

⁴ <https://www.ta.gov.mz/Relatorios%20e%20Pareceres%20CGE/Relat%C3%B3rio%20e%20Parecer%20CGE%202019/Cap%C3%ADtulo%2004%20-%20Execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Or%C3%A7amento%20da%20Receita.pdf>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Inocência Mapped

Revisão de pares: Rui Mate, Celeste Banze, Edson Cortez, Baltazar Fael e Aldemiro Bande

Revisão Linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,
Bairro da Sommerschild, nº 124
Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917
Cel: (+258) 82 3016391
[f @CIP.Mozambique](#) [t @CIPMoz](#)
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique