



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

# INDÚSTRIA EXTRACTIVA

Edição Nº 10 - 21 de Junho de 2023 - Distribuição Gratuita

## VALOR DOS BENEFÍCIOS PODERIA COBRIR MAIS DE 69% DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO INTERNO

– *É urgente o Governo reavaliar o regime de Benefícios Fiscais na Indústria Extractiva*

### 1. Introdução

Durante os anos 2016 a 2022, o Governo conseguiu mobilizar, através da emissão de Obrigações do Tesouro (OT's), Bilhetes do Tesouro (BT's) e outros instrumentos da dívida pública interna, cerca de 216,9 mil milhões de MT, para fechar o défice fiscal. Por outro lado, no mesmo período, o Governo abdicou-se de arrecadar cerca de 150,6 mil milhões de MT, devido a benefícios fiscais que concedeu aos megaprojectos, dinheiro suficiente para cobrir 69.4% dos créditos internos.

O pressuposto de atribuição de benefícios fiscais, principalmente em países em desenvolvimento, está assente na ideia de que estes são um mecanismo de atracção e retenção do Investimento Directo Estrangeiro (IDE). No entanto, uma análise realista do impacto dos benefícios fiscais na economia deve incluir também o impacto da sua fraca contribuição fiscal na realização das despesas públicas e consequentemente no desenvolvimento do país.

A presente análise mostra como os benefícios fiscais concedidos aos megaprojectos poderiam ajudar o Governo a reduzir a necessidade de financiamento interno e, por esta via, minimizar o nível de emissões de OT's e BT's. A análise foi baseada em dados secundários extraídos da Conta Geral do Estado (CGE) e cobre o período de 2017 a 2022. A escolha do período 2017-2022 fundamenta-se pela existência de dados oficiais nas CGE sobre os benefícios fiscais e a contribuição dos megaprojectos e do sector extractivo, de forma mais detalhada e consistente.

## 2. Riscos dos Benefícios Fiscais

Segundo McDonald et al. (2020), os benefícios fiscais são concedidos na perspectiva de atrair, reter o Investimento Directo Estrangeiro (IDE), aumentar o nível de emprego; gerar influxo de capital, estimular a pesquisa & desenvolvimento, bem como melhorar as zonas menos desenvolvidas.

Entretanto, Slattery & Zidar (2020) chamam a atenção para o facto dos benefícios fiscais poderem gerar efeitos negativos nomeadamente: (i) reduzir as receitas do Estado; (ii) promover a ineficiência alocativa de recursos, na medida em que os benefícios geram um excessivo de investimento numa determinada área do país criando ilhas sem diversificação; e (iii) contribuir para a corrupção, como resultado da má implementação dos mesmos devido à maior demanda de empresas que pretendem obter benefícios, bem como de atribuição destes benefícios a empresas não qualificadas para o efeito<sup>1</sup>. A mesma visão é partilhada por Castel-Branco (2010). Segundo o autor, os megaprojectos pouco contribuem para a economia devido à fraca ligação do sector extractivo ao resto da economia, aliado à porosidade do sector extractivo. Estas características, “falta de ligação” e “porosidade”, fazem com que o contributo dos megaprojectos no PIB seja maior, mas sem nenhum significado prático no desenvolvimento económico do país. Os ganhos no PIB proveniente dos megaprojectos são apropriados para as próprias empresas e não para a economia como um todo. Portanto, a melhor forma de garantir que os projectos extractivos possam contribuir de forma efectiva para a economia é por via de tributação destes projectos, de modo a garantir recursos para a realização das despesas públicas.

Um outro risco associado aos benefícios fiscais tem a ver com a possibilidades de as empresas maximizarem as suas actividades no período de benefícios e desinvestirem no fim do período dos benefícios, enfraquecendo, desta forma, a contribuição dos megaprojectos no crescimento e consequente desenvolvimento económico. A Vale Moçambique é um exemplo de empresa que desinvestiu quando o período concedido de benefícios fiscais terminou.<sup>2</sup>

Portanto, em termos práticos, os benefícios fiscais são uma componente “negativa” das receitas fiscais e, portanto, devem ser analisados sob os mesmos parâmetros das despesas públicas directas por forma a evitar a ilusão de eficiência política quando, na realidade, os benefícios fiscais podem não ser mais eficientes que programas de despesa directa (Oliveira et al (2019).

A atribuição de benefícios fiscais limita a capacidade de realização das despesas públicas devido à fraca contribuição fiscal dos projectos extractivos. Deste modo, há uma necessidade urgente de reavaliar o regime de benefícios fiscais atribuídos aos megaprojectos.

---

<sup>1</sup>Segundo um conjunto de dados de Slattery (2019), alguns Estados dos EUA em 2014 deixaram de arrecadar entre \$5 e \$216 per capita em incentivos para empresas na forma de subsídios específicos para empresas e créditos fiscais. Como resultado dessa medida não se encontrou nenhuma evidência que sustentasse o contributo de tais benefícios fiscais no crescimento económico (Slattery & Zidar, 2020).

<sup>2</sup>CIP (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*. Disponível em [www.cipmoz.org](http://www.cipmoz.org)

O argumento de que os contratos já estão estabelecidos e, portanto, não se pode alterar é falacioso, se se considerar que, entre os anos de 2006 e 2009, sete países da África Subsaariana (Libéria, Tanzânia, Madagascar, Guiné Equatorial, Zâmbia, Zimbábue e República Democrática do Congo) renegociaram, com sucesso, os contratos, e essas renegociações não impactaram no IDE (Vide Castel-Branco et. al, 2012). A motivação da renegociação foi sempre de que a economia nacional não estava a beneficiar suficientemente dos projectos por causa dos termos dos contratos (Idem).

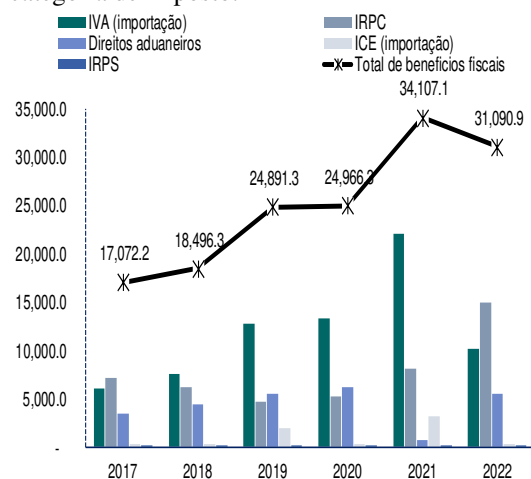
### 3. Análise do Impacto dos Benefícios Fiscais nas Contas Públicas

De 2017 a 2022, o volume dos benefícios fiscais cresceu em 82%, tendo saído de 17.0 mil milhões de MT, em 2017, para 31,0 mil milhões de MT, em 2022. Portanto, em 6 anos, o valor dos benefícios fiscais atribuídos aos megaprojectos quase que duplicou. O valor dos benefícios fiscais atribuídos corresponde a 11% da receita total do Estado arrecadada no mesmo período. Portanto, no período em estudo, o Estado abdicou de 150,6 mil milhões de MT para incentivar o investimento ou realizar outras despesas.

Em termos de distribuição dos benefícios por categoria, o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) representa 48% do total dos benefícios; o imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas (IRPC), 31%, e os direitos aduaneiros, 17%, conforme ilustra o gráfico 1. As três categorias de tributos (IVA, IRPC e direitos aduaneiros) representam, em conjunto, 96% do total de benefícios atribuídos aos megaprojectos.

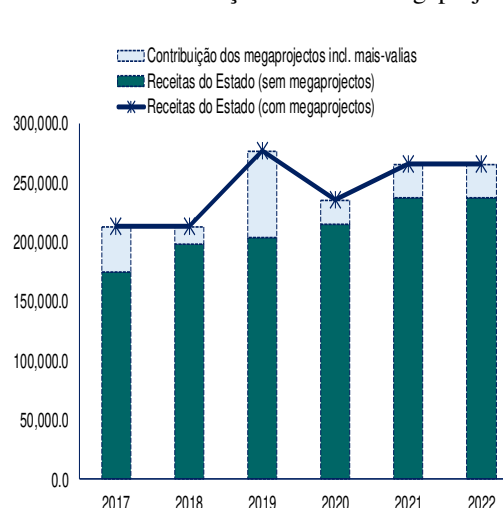
Importa destacar que o IVA e o IRPC contribuem com cerca de 23,5% e 21,9% nas receitas totais do Estado. Esta cifras mostram a relevância que as cobranças destes tributos representam nas contas públicas.

Gráfico 1: Evolução dos benefícios fiscais por categoria de imposto.



Fonte: CGE, 2017-2022.

Gráfico 2: Contribuição fiscal dos megaprojectos.



No que se refere à contribuição fiscal dos megaprojectos, estes representaram, em fiscais, cerca de 202,7 mil milhões de MT, o que corresponde a 14% das receitas totais do Estado arrecadadas (gráfico 2). Do valor arrecadado dos megaprojectos, cerca de 80.3 bilhões de MT é referente ao valor do imposto de mais-valias cobrado nas vendas de participações do sector extractivo em 2017 e 2019<sup>3</sup>.

Numa altura em que a economia se debate com a necessidade de mobilização de recursos no mercado doméstico, o relaxamento dos benefícios permitiria ao Estado arrecadar receitas suficientes para cobrir parte significativa do crédito interno, conforme ilustra o gráfico 3 e 4.

Gráfico 3: Grau de cobertura dos benefícios fiscais ao crédito interno (em MT).

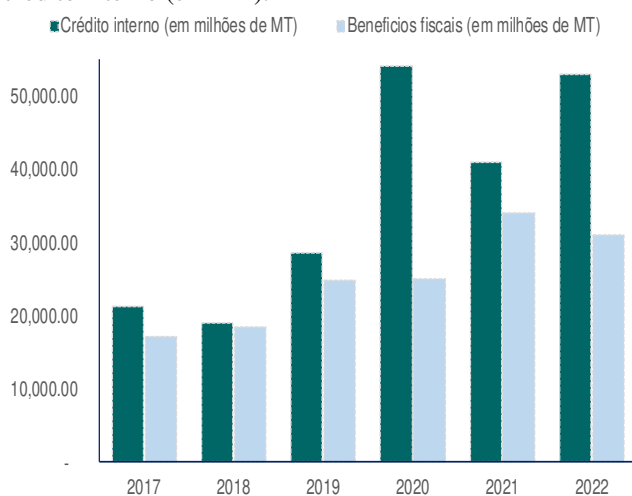
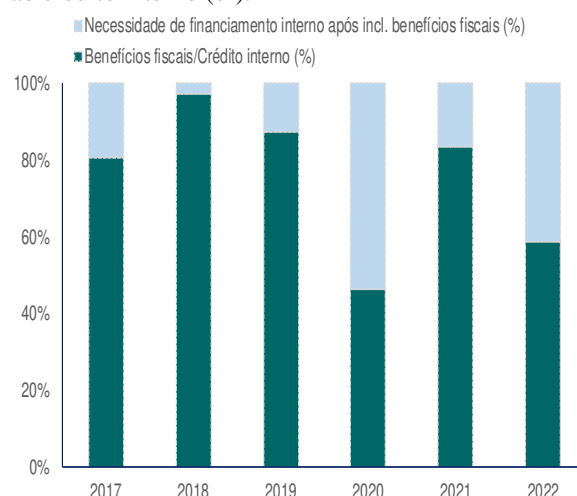


Gráfico 4: Grau de cobertura dos benefícios fiscais ao crédito interno (%).



Fonte: CGE, 2017-2022.

O gráfico 3 mostra que as proporções dos benefícios fiscais concedidos aos megaprojectos cobrem mais da metade do crédito contraído a nível interno. A mesma constatação pode ser visualizada no gráfico 4, olhando para o rácio benefícios/crédito interno. Em média, os benefícios fiscais cobrem mais de 80% das necessidades de financiamento interno. A contribuição dos megaprojectos (122,4 mil milhões de MT), excluindo as mais valias, é inferior aos benefícios fiscais concedidos (150,6 mil milhões de MT).

Portanto, os dados de benefícios fiscais e das contribuições fiscais demonstram que o que o Governo abdicou de receber, devido à atribuição dos benefícios, é muito maior do que o valor que recebe. Ao abdicar destas receitas, o Governo põe em causa o cumprimento da realização da despesa pública, incluindo investimentos públicos, como por

<sup>3</sup> As receitas extraordinárias foram resultantes em 2017 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 em 2019 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.

exemplo a construção de escolas, hospitais, entre outros. Por outro lado, cria incentivos para que as empresas explorem os recursos rapidamente, mas de forma ineficiente, em prejuízo dos moçambicanos<sup>4</sup>.

Neste sentido, a pretensão levantada em 2019, relativa à revisão da legislação do regime de benefícios fiscais aos megaprojectos, deve ser urgentemente retomada por forma a adequá-la à nova realidade.

## 4. Conclusão

O Governo tem estado a atribuir benefícios fiscais numa altura em que o país necessita de recursos e encontra-se numa situação em que o maior espaço de mobilização dos mesmos é no mercado interno, através de emissão de BT's e OT's.

A racionalidade da atribuição dos benefícios fiscais aos megaprojectos assenta no pressuposto de que estes são um veículo para estimular a economia. Contudo, os riscos decorrentes da sua falta de ligação com o resto da economia, da precipitação na exploração dos recursos, no período de vigência dos benefícios, da corrupção, ou aplicação inadequada, em empresas sem perfil para o efeito pode justificar a retirada das isenções e maximizar os ganhos dos megaprojectos nas receitas fiscais.

A expectativa dos moçambicanos, relativamente aos megaprojectos, é a de que estes possam trazer prosperidade, através do aumento das receitas fiscais, da criação de empregos, da melhoria das infra-estruturas, do estímulo ao crescimento e da criação de riqueza para todos e não um ónus aos cofres do Estado.

Neste sentido, há uma necessidade urgente de o Governo reavaliar e retomar o debate, iniciado em 2019, sobre a revisão dos Regimes Específicos de Tributação e Benefícios Fiscais dos megaprojectos, de modo a adequá-los à realidade actual, conforme a intenção lançada em 2019.

Tendo em conta o acima exposto, e olhando para o actual contexto de enormes constrangimentos financeiros que o Estado moçambicano enfrenta, só a existência de ganhos privados (corrupção) é que pode estar a impedir a um governo cada vez mais pressionado pela exiguidade de fundos a manter uma política de benefícios fiscais que prejudica os moçambicanos e a performance governativa.

---

<sup>4</sup> Vide Hubert (2017). Muitas Maneiras de Perder um Bilião - Como os governos não conseguem garantir uma partilha justa dos recursos naturais. Publish What You Pay (PWYP). Disponível em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/PWYP-Report-ManyWaysToLoseABillion-PR-PRINT.pdf>

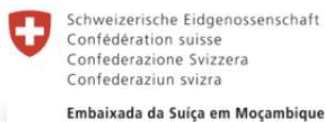
## Documentos consultados

- CASTEL-BRANCO, C. (2008). Os megaprojectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Maputo. Disponível em: [http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega\\_Projectos\\_ForumITIE.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf)
- CASTEL-BRANCO, C. et al (2012) Investimento Directo Estrangeiro, Recursos Minerais e Opções para Moçambique: Reflexões. Debate a convite de S. Excia. Primeiro-Ministro no Centro de Conferências Joaquim Chissano. Disponível em [https://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/IDE\\_RecMinerais\\_PM\\_GDIED\\_CNCB.pdf](https://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2012/IDE_RecMinerais_PM_GDIED_CNCB.pdf).
- CIP. (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. Disponível em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2021/01/Vale-decide-Desinvestir-em-Moc%CC%A7ambique-2.pdf>
- DE OLIVEIRA et al (2019). Os Benefícios Fiscais em Portugal - Conceitos, metodologia e prática. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzMDQwAgCG5%2BMmBAAA A%3D%3D>
- HUBERT, D. (2017). Muitas Maneiras de Perder um Bilião - Como os governos não conseguem garantir uma partilha justa dos recursos naturais. Publish What You Pay (PWYP). Canada. Disponível em <https://cipmoz.org/wp-content/uploads/2020/05/PWYP-Report-ManyWaysToLoseABillion-PR-PRINT.pdf>
- MCDONALD, B., DECKER, J., & JOHNSON, B. (2020). You Don't Always Get What You Want: The effect of financial incentives on state fiscal health.SSRN Scholarly Paper No. 3376991. Disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3376991](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3376991)
- MEF. (2016-2021). Conta Geral do Estado. Maputo. Disponível em [www.mef.gov.mz](http://www.mef.gov.mz)
- SLATTERY, C., & ZIDAR, O. (2020). Evaluating State and Local Business Incentives. Journal of Economic Perspectives, 34(2), 90–118. Disponível em <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/jep.34.2.90>



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA  
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Informação editorial

**Director:** Edson Cortez

**Autores:** Rui Mate e Gift Essinalo

**Revisão de pares:** Borges Nhamirre, Edson Cortez e Estrela Charles

**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  
@CIP.Mozambique @CIPMoz  
www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique