



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Boa Governação - Transparência - Integridade

Transparência e Integridade no Sector Público

FINANÇAS PÚBLICAS



10 de Agosto de 2026 | Edição nr. 5 | Distribuição Gratuita | www.cipmoz.org

BENEFÍCIOS FISCAIS EM MOÇAMBIQUE (2009–2025)

Elevada Despesa Fiscal, Fraca Transparência e Necessidade de Reforma

Por: Teresa Boene*

1. Introdução

O Governo está a enfrentar dificuldades para financiar sectores essenciais, como saúde, educação, protecção social e infraestruturas. Entretanto continua a abdicar, anualmente, de dezenas de biliões de meticais, através de benefícios fiscais cuja eficácia permanece pouco demonstrada e cujos beneficiários se mantêm fora do domínio público.

Os benefícios fiscais constituem um dos principais instrumentos de política de investimento em Moçambique, desde a aprovação do Código dos Benefícios Fiscais (CBF), pelo Decreto n.º 12/93, de 21 de Julho, revisto pelo Decreto n.º 16/2002, de 27 de Junho, e reformulado pela Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, regulamentada pelo Decreto n.º 56/2009, de 7 de Outubro.

O quadro legal em vigor assenta em dois diplomas estruturantes e na respectiva regulamentação. O CBF que define o catálogo de benefícios genéricos e específicos, a Lei n.º 8/2023, de 9 de Junho (Lei de Investimentos), regulamentada pelo Decreto n.º 8/2024, de 7 de Março, que estabelece o regime, as bases e os princípios gerais aplicáveis à realização de investimentos privados elegíveis para garantias e incentivos fiscais e não fiscais.

A actividade mineira e a petrolífera dispõem de regimes fiscais próprios, estabelecidos pela Lei n.º 28/2014, de 23 de Setembro (Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Actividade Mineira), e pela Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro (Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas), alteradas e republicadas, respectivamente pela Lei n.º 15/2017 e pela Lei n.º 14/2017, ambas de 28 de Dezembro.

O fundamento subjacente à atribuição de benefícios fiscais é o de que a isenção ou a redução do montante de impostos a pagar favorece actividades de reconhecido interesse público e incentiva o desenvolvimento económico do país.

Em caso de dúvidas e mais informações contacte: teresa.boene@cipmoz.org

Em teoria, os benefícios fiscais justificam-se se os investimentos beneficiários gerarem emprego, aumentarem a produção, promoverem exportações, impulsionarem a transferência de tecnologia e, no médio e longo prazo, contribuírem para o alargamento da base tributária. Contudo, na prática, em Moçambique estes benefícios têm sido atribuídos de forma discricionária e pouco criteriosa, sem uma demonstração clara da relação entre os benefícios concedidos e os retornos económicos esperados. Com efeito, o CBF condiciona o acesso aos incentivos essencialmente à elegibilidade do investimento e ao cumprimento de requisitos fiscais e administrativos (artigos 3 e 9), não estabelecendo, como regra geral, metas mínimas de investimento, criação de emprego, exportações ou outros indicadores de desempenho.

A análise da evolução dos benefícios fiscais em Moçambique revela um crescimento acentuado e um peso significativo na economia. Contudo, apesar da sua dimensão, o País continua sem realizar qualquer análise de custo-benefício desses incentivos e nem está a divulgar informação sobre os respectivos beneficiários.

É neste contexto que o presente estudo analisa a evolução dos benefícios fiscais em Moçambique no período de 2009 a 2025, com o objectivo de avaliar a sua dimensão, composição, grau de transparência e o seu peso na economia. Também procura comparar a dimensão relativa da despesa fiscal moçambicana com a de países da região.

2. Metodologia

Para a realização deste estudo recorre-se a uma metodologia quantitativa e descritiva, baseada na análise de dados da CGE, da Autoridade Tributária (AT), do Instituto Nacional de Estatística (INE), do Banco de Moçambique (BdM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Complementa-se com uma revisão documental da legislação nacional e de literatura especializada sobre benefícios fiscais.

Para aferir o peso económico dos benefícios fiscais, foram construídos rácios entre os benefícios fiscais e diferentes agregados macroeconómicos, nomeadamente o Produto Interno Bruto (PIB), as Receitas Fiscais, as Despesas Públicas e Sociais (saúde, educação e protecção social) e as receitas provenientes dos megaprojectos. Estes indicadores permitem analisar dimensões distintas da relevância dos benefícios fiscais, evidenciando o seu custo de oportunidade para as finanças públicas e para a economia.

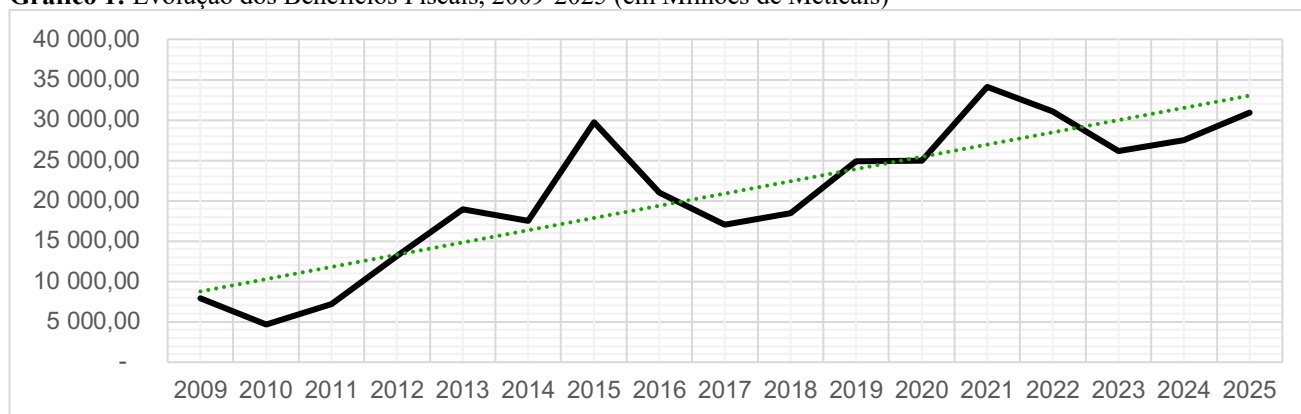
O estudo incide sobre a despesa fiscal¹, tal como é contabilizada e reportada na Conta Geral do Estado (CGE), a qual agrega os benefícios concedidos ao abrigo do CBF e os decorrentes dos regimes específicos sem os distinguir.

¹ Nos termos do n.º 3 do artigo 2 da Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro (Código dos Benefícios Fiscais) os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, correspondendo a receitas que o Estado deixa de arrecadar em resultado da concessão de incentivos tributários

3. Evolução e Composição dos Benefícios Fiscais no Período de 2009 a 2025

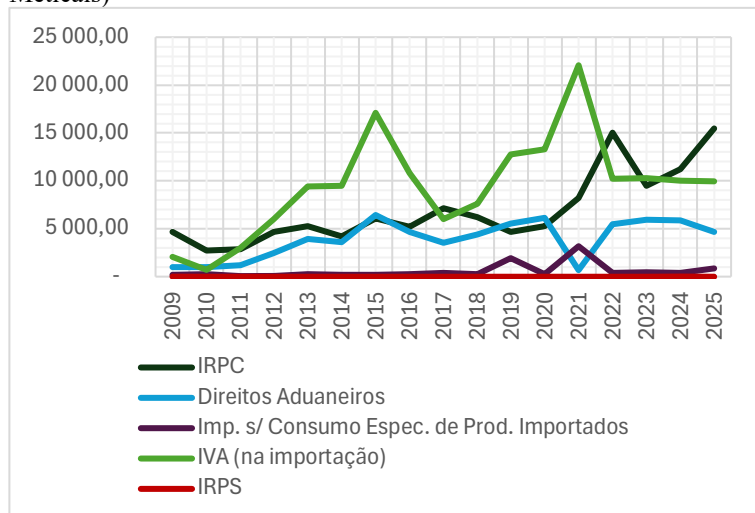
A análise dos dados da CGE referentes aos anos de 2009 a 2025 mostra que os benefícios fiscais (despesa fiscal) concedidos pelo Estado têm vindo a crescer de forma acentuada. Durante esse período, o montante anual da despesa fiscal aumentou de cerca de 7,9 mil milhões de meticaís, em 2009, para 30,9 mil milhões de meticaís, em 2025, com um pico em 2021, quando ultrapassou os 34 mil milhões de meticaís (Gráfico 1). Esta evolução revela que a despesa fiscal se tornou uma componente relevante e persistente da política fiscal moçambicana.

Gráfico 1: Evolução dos Benefícios Fiscais, 2009-2025 (em Milhões de Meticaís)



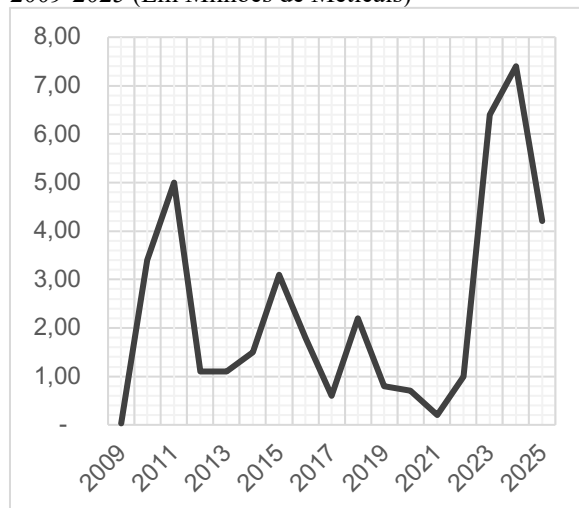
Fonte: CGE, vários anos

Gráfico 2: Estrutura dos Benefícios Fiscais, 2009-2025 (Em Milhões de Meticaís)



Fonte: CGE, vários anos

Gráfico 3: Evolução dos Benefícios Fiscais do IRPS, 2009-2025 (Em Milhões de Meticaís)



Fonte: CGE, vários anos

A decomposição da despesa fiscal por tipo de imposto (Gráfico 2) revela que os maiores benefícios incidiram sobre o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRPC)², sobre as importações, através do

² Muitas das empresas são mega-projectos de capital intensivo na indústria extractiva.

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), sobre os Direitos Aduaneiros e o Imposto sobre o Consumo Específico de Produtos Importados (ICEPI).

O IVA na importação atingiu o seu pico em 2021, com cerca de 22 mil milhões. Recuou, em 2022, para aproximadamente 10 mil milhões e desde então mantém uma trajetória praticamente estável. Esta evolução explica-se, sobretudo, pelo facto de a maior parte das isenções já vigorar desde o início do período, apenas tendo sido renovadas ao longo do tempo, sem ampliação significativa. Em contrapartida, o IRPC registou um crescimento expressivo a partir de 2020, tornando-se a principal componente dos benefícios fiscais em 2024 e 2025.

Os benefícios fiscais associados ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS)³, embora representem uma parcela reduzida, registaram um crescimento significativo ao longo do período em análise. O seu valor passou de 0,03 milhões de meticais, em 2009, para 4,20 milhões de meticais, em 2025, tendo atingido um pico de 7,40 milhões de meticais em 2024. Os maiores aumentos ocorreram em 2022 e 2023 quando estes benefícios cresceram em cerca de 400% e 540%, respectivamente (Gráfico 3).⁴

Apesar de o debate sobre os benefícios fiscais em Moçambique concentrar-se, sobretudo, nos megaprojectos, devido à magnitude dos incentivos concedidos e ao seu impacto potencial na arrecadação de receitas fiscais, a evolução dos benefícios atribuídos a pessoas singulares⁵ merece igualmente atenção. Não só pelo crescimento dos benefícios associados ao IRPS, como também pelo facto de as pessoas singulares beneficiarem-se de isenções do IVA e de direitos na importação (qualquer contribuinte singular que realize um investimento elegível ao abrigo do CBF pode aceder às isenções de direitos aduaneiros e de IVA na importação), cujo valor é contabilizado nas rubricas do comércio externo. Este crescimento levanta questões sobre a razoabilidade da atribuição de benefícios fiscais a pessoas singulares, bem como sobre a equidade, a transparência e os potenciais conflitos de interesse.

3.1 Dimensão da Despesa Fiscal no Período de 2009 a 2025

Em termos acumulados, desde a revisão do Código dos Benefícios Fiscais (CBF) pela Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, até 2025, o Estado renunciou a cerca de 355 mil milhões de meticais em receitas fiscais.⁶ Trata-se de um montante extremamente elevado para um país que enfrenta dificuldades recorrentes no financiamento de sectores básicos, como a saúde, a educação e a protecção social, e que regista níveis elevados de endividamento público.

³ De acordo com a Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, que reformula o CBF os investimentos em diversas áreas (Agricultura e aquacultura, áreas de investigação científica, desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação bem como de pesquisa e desenvolvimento, levadas a cabo em parques de ciência e tecnologia, aqueles que tenham exclusivamente por objecto a criação de infraestruturas básicas de utilidade pública, e aqueles localizados em zonas de rápido desenvolvimento de actividades previstas na lei) beneficiam dos incentivos fiscais sobre o rendimento, e no caso de contribuintes sujeitos ao IRPS, o benefício aplica-se apenas à matéria colectável da actividade beneficiária do incentivo cujos rendimentos pertencem à segunda categoria (rendimentos empresariais e profissionais).

⁴ De acordo com a AT essa variação é estritamente dependente dos resultados do exercício de cada contribuinte, que se forem positivos a despesa fiscal é registada e se negativos não é contabilizada como despesa fiscal.

⁵ De acordo com a Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, pessoas singulares, beneficiam dos incentivos fiscais sobre o rendimento, aplicando-se apenas à matéria colectável da actividade beneficiária do incentivo cujos rendimentos pertencem à segunda categoria (rendimentos empresariais e profissionais).

⁶ Este agregado corresponde à soma de valores a preços correntes e não constitui, por isso, uma medida de poder de compra constante

Como referido na secção anterior, a maioria dos Benefícios Fiscais é concedida às importações. De acordo com a CGE, entre 2009 e 2025, cerca de 160,7 mil milhões de meticais (45% do total dos benefícios) corresponderam ao IVA nas importações, 118,2 mil milhões (33%) ao IRPC, 66,6 mil milhões (19%) aos Direitos Aduaneiros, 9,6 mil milhões (3%) ao ICEPI e 40,5 milhões de meticais ao IRPS (menos de 0,1%). No seu conjunto, os benefícios associados às importações⁷ representam cerca de 67% do custo fiscal acumulado, revelando que uma parte substancial dos incentivos incide sobre bens importados.

Esta realidade evidencia uma possível contradição na política comercial. Enquanto os impostos sobre o comércio externo têm como um dos seus objectivos proteger a produção nacional, tornando os produtos importados relativamente mais caros e aumentando a competitividade da produção interna, a concessão excessiva de benefícios fiscais sobre as importações pode reduzir ou eliminar esse efeito protector.

O n.º 1 do artigo 6 do CBF estabelece que as isenções de direitos aduaneiros e de IVA na importação só são concedidas quando os bens não sejam produzidos em território nacional ou, sendo produzidos, não satisfaçam as características específicas de finalidade e funcionalidade exigidas ou inerentes à natureza do projecto de investimento. O n.º 2 do mesmo artigo exclui, ainda do âmbito da isenção, os bens alimentares, as bebidas, o tabaco, o vestuário, as viaturas ligeiras e outros artigos de uso pessoal e doméstico. Apesar destas restrições legais, a elevada concentração dos benefícios fiscais sobre as importações sugere que a sua aplicação pode estar a reduzir os incentivos à produção interna, limitar o desenvolvimento tecnológico e reduzir a capacidade de expansão das cadeias produtivas domésticas.

Ademais, a eficácia da cláusula de substituição depende, contudo, da existência de um procedimento administrativo que verifique caso a caso se o bem a importar é produzido em território nacional e se a produção nacional satisfaz as especificações do projecto. Nem o CBF, nem o respectivo Regulamento identificam a entidade responsável por essa verificação, o critério técnico aplicável ou o registo documental exigido. O artigo 11 do CBF limita-se a prever que os Serviços das Alfândegas procedam ao registo e controlo da lista de bens a importar no prazo de cinco dias úteis, sem especificar qualquer aferição da disponibilidade de produção nacional. Não foi possível localizar informação pública sobre a operacionalização deste controlo, o que sugere que a cláusula opera como formalidade declarativa e não como instrumento efectivo de protecção da produção interna.

Esta preocupação ganha maior relevância quando se analisam as mercadorias abrangidas pelas isenções fiscais. Os dados da AT referentes a 2021 e 2022 (vide Anexo 1) mostram que uma parte significativa dos benefícios incidiu sobre a importação de plásticos e suas obras; máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos e respectivas partes; obras de ferro fundido, ferro e aço; máquinas e equipamentos eléctricos; veículos automóveis, tractores e respectivas partes; gorduras e óleos animais ou vegetais; cereais; e materiais de construção, como sal, enxofre, gesso, cal e cimento. Embora alguns destes bens correspondam a equipamentos de capital indispensáveis ao investimento, outros incluem produtos intermédios e de consumo cuja importação em condições fiscais privilegiadas pode reduzir os incentivos à produção local.

⁷ IVA nas Importações, Direitos Aduaneiros e ICE de produtos importados.

Esta situação suscita dúvidas quanto ao grau de alinhamento entre a política de benefícios fiscais e os objectivos de diversificação produtiva, desenvolvimento industrial e criação de valor acrescentado interno.

3.2. Peso dos Benefícios Fiscais sobre a Economia

A atribuição dos benefícios fiscais, principalmente em países em vias de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique, assenta na ideia de que constituem um mecanismo de atracção e retenção do Investimento Directo Estrangeiro (IDE)⁸. Contudo, vários autores, incluindo o FMI (2025), argumentam que os benefícios fiscais não constituem o principal factor determinante de atracção de investimentos, mas sim de estabilidade económica e política, e de outros factores relacionados com o ambiente de negócios. Nesta óptica, um ambiente empresarial favorável tende a ser mais eficaz para atrair investimento sustentável do que a concessão de incentivos fiscais que, quando não constituem o motivo real das decisões de investimento, se tornam um custo suportado pelo Estado.

A Tabela 1 mostra o peso dos benefícios fiscais relativamente às principais variáveis macro-fiscais entre 2009 e 2025.

Tabela 1: Peso dos Benefícios Fiscais sobre algumas variáveis macro-fiscais-% (2009-2025)

Ano	BF/RF	BF/CI	BF/CE	BF/DF	BF/DI	BF/DT	BF/D. Saúde	BF/D. Educação	BF/D. Segurança e Acção Social	BF/Rec. MP	BF/PIB
2009	20,0	2715,6	57,0	18,0	22,3	9,3	178,5	54,1	138,3		2,3
2010	8,7	105,6	32,1	7,9	10,7	4,4	57,6	22,7	72,9	173,1	1,2
2011	10,6	275,5	48,5	10,2	14,1	5,6	76,7	30,2	84,4	261,0	1,7
2012	15,6	418,2	84,3	15,7	24,6	9,1	84,5	49,4	147,4	232,6	2,8
2013	17,6	598,9	64,6	19,8	26,2	10,4	90,5	60,0	189,8	244,5	3,7
2014	12,9	305,8	34,7	14,8	20,1	7,7	101,0	47,7	147,6	166,9	3,1
2015	22,9	325,7	95,9	25,2	46,4	14,8	162,8	77,1	224,4	257,5	4,6
2016	13,5	231,2	56,8	14,9	41,7	9,5	107,7	47,5	253,2	182,0	2,8
2017	9,2	77,6	39,4	11,5	31,4	6,9	91,0	34,7	386,8	44,5	2,0
2018	9,6	97,1	53,0	10,4	27,5	6,4	80,2	35,5	279,5	128,1	2,0
2019	9,6	87,2	67,5	12,7	34,5	7,9	109,7	42,5	389,5	33,9	2,6
2020	11,7	46,2	56,7	11,0	31,7	7,1	77,6	39,5	175,6	123,4	2,5
2021	14,2	66,6	146,7	13,8	49,7	9,4	110,6	51,3	319,0	121,1	3,2
2022	10,9	49,0	91,6	9,9	42,8	7,3	79,5	42,2	361,3	110,6	2,6
2023	8,9	50,2	107,2	7,6	37,3	5,5	53,8	33,5	472,1	65,4	2,0
2024	8,8	25,1	148,0	7,6	28,5	5,4	58,4	33,8	923,1	71,0	1,9
2025	9,5	49,5	455,5	8,7	45,6	6,6	73,9	35,1	617,2	91,3	2,1
Média	12,6	320,9	96,4	12,9	31,5	7,8	93,8	43,4	304,8	144,2	2,5

Fonte: Cálculo da autora com base nos dados do INE e da CGE, vários anos

Nota: BF-Benefícios Fiscais; RF-Receitas Fiscais; CI-Crédito Interno; CE-Crédito Externo; DF-Despesas de Funcionamento; DI-Despesas de Investimento; DT-Despesas Totais; D.- Despesas; Rec.MP- Contribuições dos Megaprojectos nas Receitas do Estado; PIB- Produto Interno Bruto. A média corresponde à média aritmética dos rácios anuais (Benefício Fiscais/variável). O rácio BF/CI de 2009 (2.715,6%) constitui um valor atípico, decorrente de o CI nesse ano ter sido excepcionalmente reduzido, o que, em parte, inflaciona a média (320,9%).

⁸ Mate, R & Essinalo, G. (2023) Valor dos benefícios poderia cobrir mais de 69% das necessidades de financiamento interno. Disponível em <http://www.cipmoz.org>

Em média, os benefícios fiscais representaram cerca de 12,6% das receitas fiscais, 320,9% do crédito interno e 96,4% do crédito externo, demonstrando que a receita renunciada pelo Estado correspondeu a uma parcela significativa dos recursos utilizados para financiar a despesa pública.

Em relação à despesa pública, os benefícios fiscais equivaleram, em média, a 12,9% das despesas de funcionamento, 31,5% das despesas de investimento e 7,8% das despesas totais, evidenciando que os montantes renunciados poderiam financiar uma parte significativa das despesas públicas.

Quando comparados com os sectores sociais, os benefícios fiscais revelam igualmente uma magnitude significativa. Em média, corresponderam a 93,8% da despesa pública no sector da Saúde, 43,4% no sector da Educação e 304,8% no sector da Segurança e Acção Social, o que demonstra que, durante grande parte do período analisado, o Estado renunciou a recursos equivalentes ou mesmo superiores aos destinados aos sectores sociais.

Por outro lado, os benefícios fiscais representaram, em média, 144,2% das contribuições dos megaprojectos para as receitas do Estado, ou seja, muito acima do que os megaprojectos efectivamente pagam ao Estado. Em relação ao PIB, os benefícios fiscais representaram em média 2,5%, tendo atingido um máximo de 4,6% em 2015.

Os dados evidenciam que os benefícios fiscais implicam uma renúncia significativa de receitas, o que reduz os recursos disponíveis para financiar a despesa pública e aumenta a pressão sobre o Orçamento do Estado. Desta forma, há necessidade de uma análise custo-benefício dos incentivos concedidos, sob pena de o Estado suportar um elevado custo fiscal sem obter os correspondentes retornos fiscais, económicos e sociais.

A avaliação custo-benefício deverá envolver, no mínimo, quatro elementos. O primeiro, a quantificação da receita renunciada por medida, por imposto e por sector de actividade. O segundo, a identificação dos resultados esperados de cada medida, designadamente o investimento realizado, o emprego criado, as exportações geradas, a transferência de tecnologia e as ligações a fornecedores nacionais e outros indicadores de desempenho. O terceiro, a estimação da adicionalidade, isto é, da parcela do investimento que não se teria concretizado na ausência do incentivo. O quarto, a comparação da despesa fiscal com o valor social dos resultados efectivamente verificados.

O critério de adicionalidade e o da comparação são determinantes. Quando o investimento se tenha realizado independentemente do incentivo, como advoga o FMI, et al., (2015), e se ele não gera benefícios sociais líquidos positivos, a despesa fiscal é redundante e traduz-se numa transferência de recursos públicos sem contrapartida.

Os incentivos e as isenções devem estar sujeitos a avaliações periódicas e obrigatórias de custo-benefício, cujos resultados condicionem a respectiva manutenção. Apenas os incentivos que demonstrem benefícios sociais líquidos positivos devem ser mantidos ou renovados. Aqueles que não o demonstrem devem ser reformulados ou progressivamente eliminados, salvaguardando-se os direitos adquiridos, nos termos do n.º 4 do artigo 3 do CBF.

Acresce que o actual regime de benefícios fiscais assenta num quadro legal que deixou de evoluir de forma articulada com a lei de investimentos privados. Enquanto a legislação sobre o investimento privado

foi sucessivamente revista (tendo sido a última revisão em 2023), o CBF permanece essencialmente inalterado desde 2009.⁹

É fundamental assegurar que estes benefícios se traduzam em investimentos sustentáveis, criação de emprego, transferência de conhecimento, desenvolvimento das cadeias de valor e aumento da arrecadação fiscal no médio e longo prazo. Caso contrário existe o risco de as empresas beneficiarem dos incentivos durante o período previsto e, uma vez esgotados, reduzirem ou encerrarem as suas operações, sem terem gerado benefícios proporcionais para a economia nacional.

Um exemplo ilustrativo ocorreu no sector da exploração de carvão mineral na província de Tete. Entre 2011 e 2019, a empresa brasileira Vale pagou 5,7 mil milhões de meticais de Imposto sobre a Produção. Contudo, devido às deduções permitidas pelo regime fiscal então aplicável à actividade mineira, estima-se que o Estado tenha deixado de arrecadar cerca de 4,6 mil milhões de meticais deste imposto. Após beneficiar de um regime fiscal favorável durante vários anos, a Vale optou por desinvestir. A decisão foi oficialmente justificada por um conjunto de factores, entre os quais a queda dos preços internacionais do carvão, constrangimentos logísticos e outros desafios operacionais. Contudo, o desinvestimento ocorreu precisamente no período em que cessavam os benefícios fiscais de que a empresa usufruía, o que levantou questões sobre o papel efectivo destes incentivos na retenção do investimento e sobre a sua sustentabilidade como instrumento de política pública.¹⁰

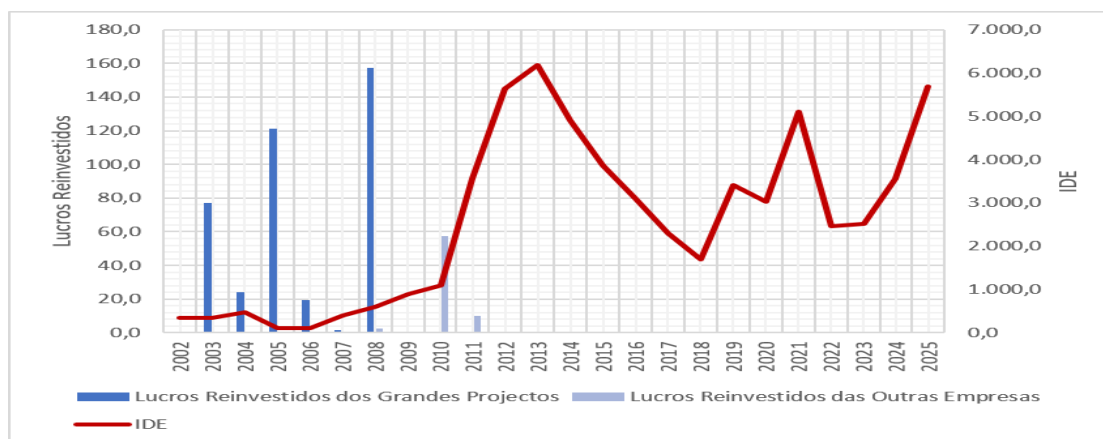
Um caso igualmente ilustrativo é o da Mozal, primeiro megaprojecto industrial do país, aprovado em 1997, ao abrigo do regime de Zona Franca Industrial, que lhe confere isenção de direitos aduaneiros e de IVA nas importações e um regime reduzido de tributação sobre o rendimento. Castel-Branco (2008) demonstrou que a contribuição fiscal dos megaprojectos da primeira geração, entre os quais a Mozal, era mínima quando comparada com o respectivo volume de negócios e com os incentivos recebidos, apesar do seu peso nas exportações.

Finalmente, outro sinal da limitada rentabilidade económica dos benefícios fiscais concedidos aos investimentos no país é o facto de, desde 2012, segundo a base de dados do Banco de Moçambique, não se registar reinvestimento dos lucros do IDE, apesar dos seus contínuos fluxos, como ilustra o gráfico abaixo.

Gráfico 4: Total do IDE e de Lucros Reinvestidos do IDE 2002-2025 (USD Milhões).

⁹ A Lei de Investimentos foi aprovada pela Lei n.º 3/93, de 24 de Junho, tendo sido posteriormente alterada, entre outros diplomas, pela Lei n.º 20/2009, de 28 de Setembro, pela Lei n.º 5/2022, de 14 de Fevereiro, e revogada pela Lei n.º 8/2023, de 9 de Junho. Por sua vez, o CBF foi aprovado pelo Decreto n.º 12/93, de 8 de Julho, revisto pelo Decreto n.º 16/2002, de 27 de Junho, e pela Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro, permanecendo inalterado, desde então.

¹⁰ Mapisse, I. e Mate, R. (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 <http://www.cipmoz.org>



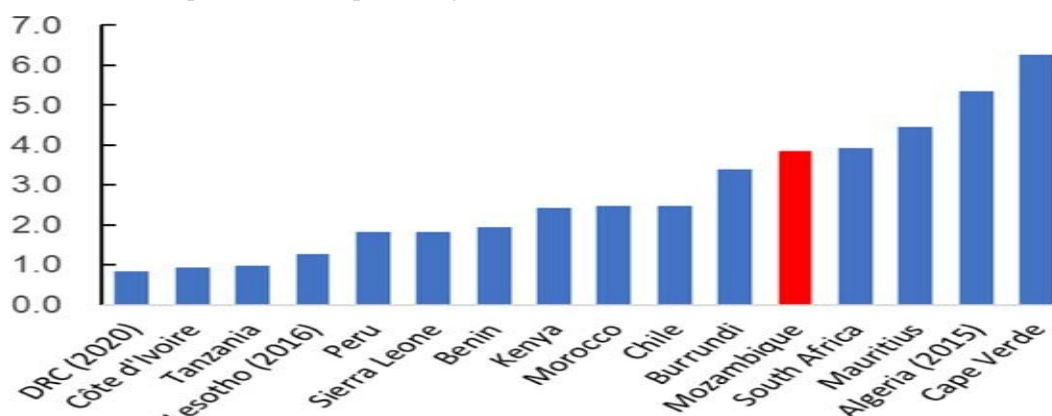
Fonte: BdM (Vários anos)

Este facto sugere que Moçambique tem sido um país onde as empresas extraem e exportam recursos, sem construção de cadeias de valor nem reinvestimento dos lucros no país, um aspecto já abordado pelo CIP no seu estudo recente sobre a industrialização do sector extractivo.¹¹

4. Moçambique no Contexto Regional

Os benefícios fiscais em Moçambique encontram-se entre os mais elevados da África Subsaariana. Segundo o cálculo da autora, com base na CGE, a despesa fiscal correspondeu, em 2021, a 3,2% do PIB. O FMI, recorrendo a dados da AT, situa os benefícios fiscais em 3,9% do PIB no mesmo ano (Bila, Kumar e Meyer-Cirkel, 2025). Qualquer das estimativas coloca o país muito acima dos valores registados pela República Democrática do Congo e pela Costa do Marfim (0,9% do PIB, cada), pela Tanzânia (1,0%) e pelo Lesoto (1,3%), bem como acima da média da África Subsaariana, que o FMI situa em 1,8% do PIB em 2022. No conjunto de países africanos e em desenvolvimento, comparados pelo FMI, apenas Cabo Verde (6,3%), a Argélia (5,4%) e as Maurícias (4,5%) apresentam rácios superiores, situando-se, Moçambique, ao nível da África do Sul (Gráfico 5).

Gráfico 5: Despesa fiscal em percentagem do PIB (2021)



Fonte: FMI (2025)

Nota: Para a República Democrática do Congo (2020), o Lesoto (2016) e a Argélia (2015), o FMI considerou os últimos dados disponíveis.

¹¹ Rui Mate (2026). MOÇAMBIQUE EXTRAÍ, EXPORTA E ARRECADA, MAS NÃO INDUSTRIALIZA. Disponível em www.cipmoz.org. Acedido a 13.07.2026

De acordo com o FMI (2025), Moçambique registou igualmente um nível elevado de abuso fiscal, estimado em cerca de 2% do PIB em 2021. Quando este valor é somado à despesa fiscal do mesmo ano, as perdas de receitas superam 5% do PIB, colocando o país entre aqueles com maior volume de receitas fiscais não arrecadadas na região.

Trata-se de um custo elevado para um país com restrições orçamentais, como é o caso de Moçambique. Cada metical que o Estado deixa de arrecadar através de incentivos fiscais é um valor que deixa de estar disponível para financiar serviços públicos, reduzir o recurso ao endividamento ou realizar investimentos públicos.

5. Falta de transparência na apresentação dos Benefícios Fiscais

A informação sobre os benefícios fiscais constante da CGE é apresentada de forma agregada. Limita-se à classificação por tipo de imposto, região e operações do comércio interno e externo, o que não permite a desagregação dos benefícios por sector de actividade (petrolífero, mineiro, energia, entre outros), nem a identificação dos respectivos beneficiários.

A divulgação dos beneficiários dos incentivos fiscais constitui um elemento essencial de transparência e prestação de contas. O acesso a esta informação permite escrutinar a legalidade e a imparcialidade na atribuição dos benefícios, identificar eventuais irregularidades, prevenir favorecimentos indevidos e assegurar uma distribuição mais equitativa dos recursos públicos.

A manutenção de informação agregada reduz a capacidade de fiscalização por parte dos cidadãos. Como consequência, aumenta o risco de captura das políticas públicas por interesses particulares, e de práticas de corrupção, comprometendo a confiança nas instituições públicas e a boa governação dos recursos do Estado.

A falta de transparência na apresentação de informação detalhada sobre as despesas fiscais é uma limitação comum aos países de médio e baixo rendimento. Segundo Von Haldenwang, et. al. (2021), 45 das 79 economias de baixo e médio rendimento analisadas não publicam qualquer relatório sobre despesas fiscais e 8 países apresentam apenas estimativas agregadas.

No contexto africano, especificamente, um total de 20 países reportou as suas despesas fiscais pelo menos uma vez ao longo dos últimos 20 anos, embora a qualidade e a profundidade da informação reportada variem substancialmente de país para país. Países como a República Democrática do Congo, o Lesoto, as Seicheles, a Serra Leoa e o Sudão do Sul limitam-se a fornecer estimativas rudimentares das despesas fiscais na documentação orçamental, sem quaisquer detalhes adicionais. Apenas 15 países africanos (como, Marrocos, Maurícias, África do Sul, Mali, Senegal, Tanzânia, entre outros) publicaram, alguma vez, relatórios detalhados sobre essas despesas (Redonda, et. al., 2021).

Não obstante a reduzida dimensão deste universo, um número crescente de países elabora e publica, com periodicidade anual, um relatório de contabilização e análise da despesa fiscal, no qual se identificam as medidas em vigor, a receita renunciada por medida e por imposto, a respectiva base legal e o objectivo de política prosseguido. A África do Sul, por exemplo, publica anualmente o *Tax Expenditure Statement*¹² em anexo ao

¹² Ver o exemplo do *BUDGET REVIEW TAX EXPENDITURE STATEMENT* de 2025 através do link <https://www.treasury.gov.za/documents/National%20Budget/2025Mar/review/Annexure%20B.pdf>.

Budget Review do National Treasury. Moçambique precisa de tomar como referência esses países, por demonstrarem que a produção regular de relatórios de despesa fiscal é uma prática exequível, mesmo em contextos de recursos institucionais limitados.

A importância destas práticas é igualmente reconhecida pelos organismos internacionais. O FMI (2019) defende que as despesas fiscais devem ser tratadas com o mesmo grau de rigor aplicado às despesas orçamentais directas. Para tal, recomenda que os governos identifiquem, quantifiquem e divulguem regularmente o custo dos benefícios fiscais, permitindo comparar a receita renunciada com outras formas de despesa pública e avaliar a eficiência da utilização dos recursos do Estado.

Nesta mesma linha, o *Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI)* propõe um conjunto de indicadores para avaliar a qualidade da divulgação da despesa fiscal, considerando aspectos como a cobertura, o detalhe da informação, a metodologia de estimação e a periodicidade dos relatórios. A inexistência de informação sobre Moçambique nesta base de dados evidencia o reduzido nível de institucionalização da transparência nesta matéria e aponta para uma importante oportunidade de melhoria.

Neste contexto, o reforço da transparência deve constituir uma prioridade da reforma dos benefícios fiscais em Moçambique. A publicação anual de um relatório de despesa fiscal, contendo informação desagregada por medida, sector de actividade e beneficiário, bem como a identificação da respectiva base legal, do custo orçamental e dos objectivos prosseguidos, aproximaria o país das boas práticas internacionais.

6. Conclusão

Os resultados deste estudo demonstram que os benefícios fiscais constituem um dos principais instrumentos da política de investimento em Moçambique e também representam uma despesa fiscal elevada. Entre 2009 e 2025, o Estado deixou de arrecadar cerca de 355 mil milhões de meticais, a preços correntes.

A comparação regional e a análise apresentada neste estudo convergem na conclusão de que Moçambique adoptou um regime de incentivos fiscais dispendioso, desactualizado e insuficientemente avaliado, com custos de oportunidade elevados para um País com necessidades urgentes de financiamento em sectores essenciais, como a saúde, a educação, a protecção social e as infraestruturas.

Por outro lado, a falta de informação pública sobre os beneficiários limita a prestação de contas, reduz a transparência e aumenta os riscos de favorecimento indevido e corrupção.

Desta forma, propõem-se as seguintes recomendações:

Ao Governo:

- Instituir avaliações periódicas e obrigatórias de custo-benefício dos incentivos fiscais, condicionando a sua manutenção ou renovação ao cumprimento de indicadores de desempenho previamente definidos;
- Proceder à revisão do Código dos Benefícios Fiscais, assegurando a harmonização entre a política de investimento e a política fiscal;
- Introduzir cláusulas de caducidade automática nos benefícios fiscais, sujeitando a respectiva renovação a avaliação prévia e fundamentada;
- Rever os critérios de atribuição de benefícios fiscais, privilegiando investimentos que demonstrem potencial efectivo de criação de emprego, industrialização, exportações, transferência de tecnologia, desenvolvimento de cadeias de valor nacionais e reinvestimento dos lucros;

- Regularizar o procedimento de verificação da cláusula de substituição prevista no n.º 1 do artigo 6 do Código dos Benefícios Fiscais, identificando a entidade responsável, o critério técnico aplicável e o registo documental exigido;

À Autoridade Tributária e ao Ministério das Finanças:

- Reforçar os mecanismos de monitoria e auditoria dos benefícios concedidos, avaliando o cumprimento das obrigações assumidas pelos investidores, nos termos do artigo 8 do CBF;
- Publicar anualmente uma lista dos beneficiários dos incentivos fiscais, indicando, o tipo de benefício, o montante concedido e o sector de actividade (através de um anexo à CGE de cada exercício, por exemplo, ou mesmo uma disponibilização de uma base de dados no site de uma das entidades);

À Assembleia da República:

- Fiscalizar, no âmbito da apreciação da Conta Geral do Estado e do respectivo parecer do Tribunal Administrativo, a informação sobre a despesa fiscal e exigir a apresentação da lista de beneficiários, bem como a avaliação dos resultados alcançados.

7. Referências

- Autoridade Tributária de Moçambique (2022). Anuário Estatístico: Estatísticas Tributárias 2022. Maputo. <https://www.at.gov.mz>.
- Banco de Moçambique (2026). Estatísticas do Sector Externo. <https://www.bancomoc.mz>.
- Bila, S., Kumar, U., & Meyer-Cirkel, A. (2025). *Is Tax Policy Costly Industrial Policy in Mozambique?* IMF Working Paper WP/25/10. Fundo Monetário Internacional. <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/01/17/is-tax-policy-costly-industrial-policy-in-mozambique>.
- Castel-Branco, C. N. (2008). Os megaprojectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Instituto de Estudos Sociais e Económicos. <https://www.iese.ac.mz>.
- International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department, Heady, C. J., & Mansour, M. (2019). *Tax expenditure reporting and its use in fiscal management: A guide for developing economies*. International Monetary Fund.
- International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations & World Bank (2015). Options for Low Income Countries' Effective and Efficient Use of Tax Incentives for Investment. <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/101515.pdf>
- Mapisse, I., & Mate, R. (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. Centro de Integridade Pública. <https://www.cipmoz.org>.
- Mate, R. (2026). Moçambique extrai, exporta e arrecada, mas não industrializa. Centro de Integridade Pública. <https://www.cipmoz.org>.
- Mate, R., & Essinalo, G. (2023). Valor dos benefícios poderia cobrir mais de 69% das necessidades de financiamento interno. Centro de Integridade Pública. <https://www.cipmoz.org>.
- Ministério da Economia e Finanças (2009–2025). Conta Geral do Estado. Maputo. <https://www.mef.gov.mz>.
- National Treasury of South Africa (vários anos). Budget Review – Tax Expenditure Statement. Pretória. <https://www.treasury.gov.za>.
- Redonda, A., von Haldenwang, C. & Aliu, F. (2021). "Tax Expenditure Reporting and Domestic Revenue Mobilization in Africa", in *Taxation, International Cooperation and the 2030 Sustainable Development Agenda**, Springer, pp. 173-193. https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-64857-2_9
- Tax Expenditures Lab (vários anos). Global Tax Expenditures Transparency Index (GTETI). <https://gteti.taxexpenditures.org>.
- Von Haldenwang, C., Redonda, A. & Aliu, F. (2021). *The Global Tax Expenditures Database (GTED) Companion Paper*, GTED WP 2021/1. https://gted.taxexpenditures.org/wp.content/uploads/2021/05/GTED_CompanionPaper_2021.pdf

Legislação

Decreto n.º 12/93, de 21 de Julho. Aprova o Código dos Benefícios Fiscais. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Decreto n.º 14/93, de 21 de Julho. Aprova o Regulamento da Lei de Investimentos. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Decreto n.º 16/2002, de 27 de Junho. Aprova a revisão do Código dos Benefícios Fiscais. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Decreto n.º 56/2009, de 7 de Outubro. Aprova o Regulamento do Código dos Benefícios Fiscais. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Decreto n.º 28/2015, de 28 de Dezembro. Aprova o Regulamento do Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Actividade Mineira. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Decreto n.º 8/2024, de 7 de Março. Aprova o Regulamento da Lei de Investimentos. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Lei n.º 3/93, de 24 de Junho. Lei de Investimentos. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Lei n.º 4/2009, de 12 de Janeiro. Aprova o Código dos Benefícios Fiscais. Boletim da República, I Série, 3.º Suplemento, rectificada pelo Aviso Rectificativo de 21 de Maio de 2009. <https://www.at.gov.mz>.

Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro. Estabelece o Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais das Operações Petrolíferas. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Lei n.º 28/2014, de 23 de Setembro. Estabelece o Regime Específico de Tributação e de Benefícios Fiscais da Actividade Mineira. Boletim da República, I Série. <https://www.at.gov.mz>.

Lei n.º 14/2017, de 28 de Dezembro. Altera e republica a Lei n.º 27/2014, de 23 de Setembro. Boletim da República, I Série. <https://www.inp.gov.mz/wp-content/uploads/2024/08/Lei-Nr-14-2017.pdf>

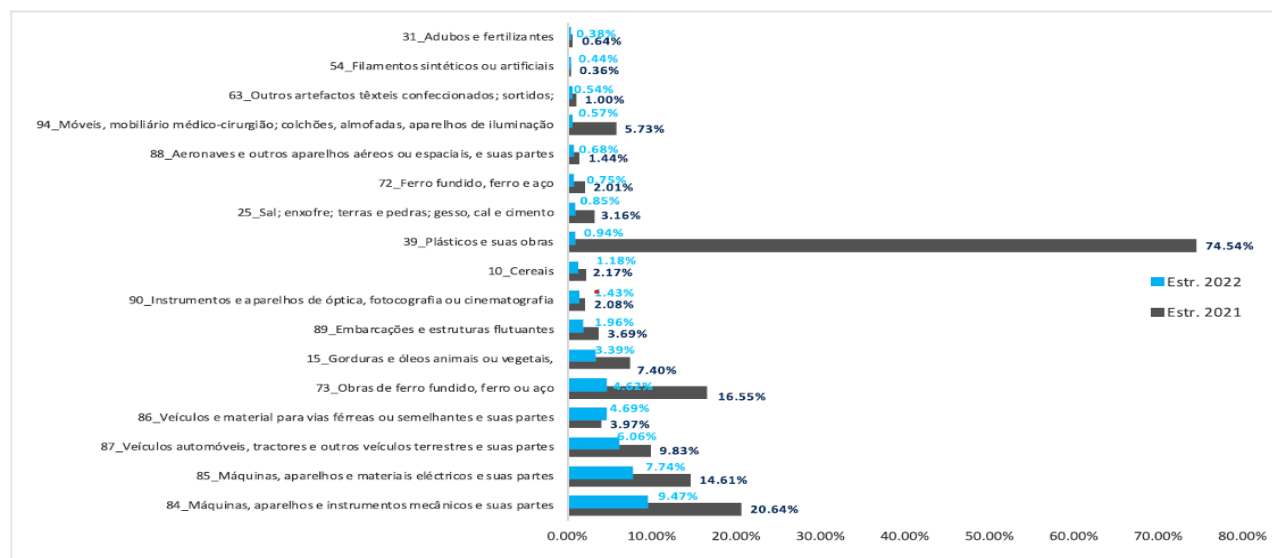
Lei n.º 15/2017, de 28 de Dezembro. Altera e republica a Lei n.º 28/2014, de 23 de Setembro. Boletim da República, I Série, Suplemento n.º 4. <https://www.inm.gov.mz>.

Lei n.º 8/2023, de 9 de Junho. Lei de Investimentos. Boletim da República, I Série, n.º 111. <https://www.inm.gov.mz>

ANEXOS

Anexo 1.

Figura 2: Contribuições das Principais Mercadorias Isentas na Importação, segundo o Capítulo da Pauta Aduaneira, Moçambique, 2021 e 2022



Fonte: AT (2022)



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Boa Governação - Transparência - Integridade

Parceiros:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embaixada da Suíça em Moçambique



Norway



UKaid
from the British people



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autora: Teresa Boene

Revisão de pares: Edson Cortez, Lázaro Mabunda,
Rui Mate, Gift Essinalo e Milagrosa Calangue

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