

REVISÃO CONJUNTA DE 2008

RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO REFORMA TRIBUTÁRIA

1. Sumário Executivo

O desempenho do Governo em 2007 referente à consolidação da reforma tributária e aumento das receitas internas foi bastante positivo. **A meta do QAD** acordada para 2007, de aumento da **receita total em percentagem do PIB para 15% foi atingida**, tendo de facto sido ultrapassada em 1.4 pontos percentuais, com o valor de 16.4%.

A receita total do estado cobrada em 2007 atingiu 33'059.25 milhões de meticais, correspondendo a um nível de execução de 102.5% em relação ao valor programado. O crescimento em termos reais foi de 15.7%, sendo os impostos sobre o rendimento os que tiveram maior crescimento (34.9%), seguidos dos impostos sobre bens e serviço (13.5%). Este desempenho se explica pelo crescimento da actividade económica combinado com a melhoria da eficiência da administração fiscal.

As principais áreas de progresso no contexto da reforma tributária foram:

- Consolidação das estruturas da Autoridade Tributária, incluindo integração de recursos humanos e de sistemas de administração tributária, e o início do desenho do desenvolvimento do sistema informático para a rede de cobrança (e-tributação) e acções para a bancarização dos impostos.
- Melhoria de desempenho operacional e redução dos níveis de evasão e fraude fiscal através do aumento de acções de auditoria, fiscalização e serviços ao contribuinte.
- Melhoria no processo de gestão dos reembolsos do IVA, como resultado de medidas adoptadas de descentralização da decisão dos pedidos de reembolsos e de acções de formação do pessoal e dos agentes económicos;
- Elaboração de legislação visando a uma maior simplificação de procedimentos dos principais impostos - IVA e IRPS. A nova lei de finanças e património das autarquias torna mais clara a regulamentação e transfere para as autarquias uma maior parte de receitas (imposto sobre veículos e sisa). Novos regulamentos sobre procedimentos aduaneiros contribuíram para tornar mais clara a verificação de origem de importações.

Os principais desafios e algumas áreas que devem ser melhoradas:

- A melhoria da orçamentação e contabilização das receitas próprias continua a ser um importante desafio: apesar da receita cobrada ser em 11% superior à programada, esta decresceu em 36% em relação a 2006 e as diferenças entre níveis de previsão e colecta contabilizada ao nível dos sectores continuam muito altas.
- A recuperação de impostos em dívida aumentou nominalmente em 14.4% em relação a 2006, mas mantém-se o mesmo rácio em relação ao PIB (0.12%). Contudo, o montante acumulado é ainda bastante elevado, sendo necessário um esforço significativo para a sua redução.
- Aumento das receitas de exploração de recursos naturais para alargamento da base tributária e gestão transparente através da adopção dos princípios da Iniciativa de Transparência nas Industrias Extractivas (EITI).
- A gestão da acumulação de dívidas associadas ao pagamento do IVA pelo governo em projectos de investimento com financiamento externo, teve alguns

progressos mas permanecem os principais desafios para a sua devida orçamentação e pagamento. Foi iniciada uma auditoria externa para apurar o montante em dívida (para o período 2004-06) e as conclusões e recomendações para a solução do problema estão previstas até ao fim do primeiro semestre de 2008. Será necessária uma continuada coordenação e atenção pelo governo e doadores, para assegurar uma solução sustentável para os problemas associados ao pagamento do IVA e os fundos de contrapartida.

- O funcionamento efectivo dos tribunais fiscais e a redução adicional dos custos de transacção na importação/exportação de mercadorias.

2. Avaliação Detalhada do Desempenho em 2007

Indicador e meta do QAD 2007 A receita total do estado cobrada em 2007 atingiu 33'059.25 milhões de meticais¹, correspondendo a uma execução de 102.5% em relação ao valor programado. **A meta do QAD** acordada para 2007, de aumento da **receita total em percentagem do PIB para 15% foi atingida**, tendo de facto ultrapassado em 1.4 pontos percentuais². O rácio atingido de 16.4% representa um aumento em 1 ponto percentual em relação a 2006.

2.1. Desempenho da receita

O maior crescimento em termos reais das receitas internas verificou-se nos impostos sobre o rendimento, com um crescimento de 34.9% em relação a 2006, tendo os impostos sobre bens e serviços baixado ligeiramente o seu peso na receita total, de 52.6% para 51.5%, apesar de terem crescido em quase 14% em relação a 2006. Este desempenho se explica pelo crescimento da actividade económica combinado com a melhoria da eficiência da administração fiscal, em particular a melhoria do desempenho operacional e redução dos níveis de evasão e fraude fiscal através do aumento de acções de auditoria, fiscalização e serviços ao contribuinte.

Tomando em conta os desafios da integração regional, com o desarmamento tarifário, e o objectivo de manter um contínuo crescimento da receita interna e alargamento da base tributária, deve continuar a ser dada especial atenção ao melhoramento da eficiência na administração, racionalização efectiva dos benefícios fiscais, assim como mobilização e gestão transparente de receitas de exploração de recursos naturais, com a adopção dos princípios de transparência da Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extractivas.

Receitas próprias

As receitas próprias contabilizadas como cobradas em 2007, representam somente 3.3% da receita total e decresceram significativamente (em 36%) em relação ao ano anterior. As maiores reduções verificaram-se nos sectores de saúde (por eliminação gradual dos serviços especiais de saúde) e de obras públicas, que constituíam os de maior peso em 2006. Segundo informação de diferentes sectores, o peso destas

¹ Segundo a nota técnica para o indicador, a receita total considerada exclui as receitas de concessões, no valor de 1'203.7 milhões de meticais.

² Dado que os valores do PIB usados para o cálculo do rácio de receita não são aqueles reportados no balanço do PES ou no relatório de execução orçamental de 2007, mas aqueles actualizados em Abril/08, a tabela com o sumário dos dados macroeconómicos do MPD é apresentada no fim deste relatório.

receitas pode ser bem mais significativo e o esforço para a sua inclusão no orçamento deve ser cada vez maior, com mecanismos eficientes de previsão, registo e controle.

Apesar de se terem verificado alguns avanços com a incorporação de receitas próprias de mais instituições no Orçamento do Estado e de se ter verificado um grau de realização em relação ao programado de 111.5%, o processo da sua orçamentação e contabilização carece de melhorias, ao nível dos sectores, uma vez que se verificam diferenças abissais (entre 0 e 300%) na taxa de realização para os diferentes sectores e instituições.

Recuperação de valores de impostos em dívida

A cobrança de valores em dívida registou melhorias em 2007, com um crescimento nominal de 14.35% em relação a 2006, mas mantendo-se em termos relativos em 0.12% do PIB. Em 2007 foi dada prioridade ao aperfeiçoamento de instrumentos de controle através de meios informáticos, foi elaborado o projecto de Recuperação e Controle da Dívida Tributária, usando uma base de análise mais desenvolvida por tipo de impostos e nível de maturidade da dívida, mas que ainda não se traduziram numa redução significativa dos valores acumulados.

Segundo a recente avaliação de gestão de finanças públicas para 2006, a área de recuperação de valores de impostos em dívida é a que tem a classificação mais baixa (em comparação com padrões internacionais) na área de gestão tributária, colocando-se portanto o desafio importante de melhorias nesta área.

Reembolsos do IVA

Em 2007 houve melhoria no cumprimento do prazo de decisão sobre os pedidos de reembolsos do IVA, como resultados de: i) descentralização do processo de decisão sobre os pedidos, através da delegação de competências aos directores das unidades de grandes contribuintes e das áreas fiscais; ii) realização de acções de formação sobre procedimentos de reembolsos para contabilistas, operadores económicos e funcionários da administração fiscal.

2.2 Desempenho geral na implementação de reformas

O desempenho do processo de reforma tributária em geral foi bom, caracterizado pela continuação do esforço para a melhoria da eficiência da administração tributária, consolidação dos impostos e de procedimentos aduaneiros para facilitação do comércio. Observou-se a consolidação das estruturas da Autoridade Tributária, incluindo integração de recursos humanos e de sistemas de administração tributária, e o início do desenho do desenvolvimento do sistema informático para a rede de cobrança (e-tributação) e acções para a bancarização dos impostos.

Durante o ano foi revista e actualizada legislação tributária visando a uma maior simplificação de procedimentos dos principais impostos - IVA e IRPS – assim como o código de imposto sobre sucessões e doações. Foi aprovada a nova lei de finanças e património das autarquias que torna mais clara a regulamentação de colecta ao nível local e transfere para as autarquias uma maior proporção de receitas (do imposto sobre veículos e do sisa).

Novos regulamentos sobre procedimentos aduaneiros contribuíram para tornar mais clara a verificação de origem de importações, mas permanecem os desafios de redução

dos custos de transacção para os agentes económicos no processo de importação e exportação de mercadorias.

Os Tribunais Fiscais foram formalmente estabelecidos em 2005 com a aprovação dos decretos e estatutos dos funcionários, carreiras e qualificadores dos magistrados, mas o seu funcionamento efectivo ainda constitui um desafio importante, previsto para iniciar em 2008.

2.3 Pagamentos do IVA pelo Governo e fundos de contraparte

A gestão dos problemas criados com a acumulação de dívidas associadas ao pagamento do IVA pelo governo em projectos de investimento com financiamento externo, teve alguns progressos mas permanecem os principais desafios.

Do lado do governo, foram observados progressos adicionais na orçamentação e pagamento de dívidas acumuladas na área de infra-estruturas, mas ainda não há controle total pelo Ministério das Finanças sobre a extensão de novas obrigações com novos projectos de investimentos em infra-estruturas. O aumento da cobertura de projectos de investimento externo no orçamento do estado permite uma melhor orçamentação das obrigações com fundos de contrapartida, mas é um processo que ainda encara desafios importantes.

Uma auditoria externa com o objectivo de apurar o montante de pagamentos de IVA em atraso (para o período 2004-2006) foi iniciada em 2007 e as conclusões e recomendações para a solução do problema estão previstas até ao fim do primeiro semestre de 2008. O governo aprovou também em fins de 2007, nova legislação providenciando uma isenção limitada de IVA para obras públicas (por redução da base tributável para obras públicas), como forma de reduzir os montantes de IVA devidos pelo governo. Esta medida poderia contudo ser vista como uma solução transitória, não abordando totalmente as principais causas do problema.

Tendo em perspectiva evitar a quebra da cadeia do IVA ou a alteração da natureza do imposto, o governo indicou como solução ideal para o futuro, o financiamento total dos projectos pelos doadores, incluindo o pagamento de impostos. Com o objectivo de se mover nesta direcção, alguns doadores procuram formas para mudar a política e legislação sobre a tributação da ajuda externa, podendo este ser no entanto um processo moroso. Entretanto, os PAPs comprometeram-se (através do QAD dos PAPs) a reduzir progressivamente os montantes de ajuda a Moçambique sujeitos à exigência de isenção tributária. Será necessária uma continuada coordenação e atenção pelo governo e doadores, para assegurar uma solução sustentável para os problemas associados ao pagamento do IVA e os fundos de contrapartida.

Principais Indicadores macroeconómicos

Pressupostos Básicos	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB (nominal; milhões de USD)	4.666	5.698	6.579	7.077	7.878	9.312

PIB (nominal; bilhões de MZM)	110.973	128.668	151.707	176.804	201.437	226.786
PIB real	110.973	119.722	129.764	140.846	151.127	161.706
PIB real sem MPs	103.205	114.250	123.829	134.788	144.673	155.039
Taxa de crescimento real (%)	6,49	7,88	8,39	8,54	7,30	7,00
						7,42
Inflação						
Média anual (%)	13,46	12,63	6,43	13,24	8,16	7,30
Fim do período (%)	13,82	9,07	11,15	9,37	10,26	6,00
Taxa de câmbio						
Média (MZM/USD)	23.782	22.581	23.061	24.982	25.568	24.353
Fim do período (MZM/USD)	23.857	18.899	24.183	25.970	23.820	26.264
Fim do período (MZM/ZAR)	3.518	3.377	3.817	3.710	3.500	3.398

Fonte: Ministério do Plano e Desenvolvimento – 02/Abril/2008