



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

**SPEED**  
For a Better Business  
Environment

# TRIBUTAÇÃO NO SECTOR AGRÍCOLA EM MOÇAMBIQUE

UMA ANÁLISE DAS ISENÇÕES DE IVA E DE OUTRAS QUESTÕES  
TRIBUTÁRIAS

**JUNHO DE 2012 -- ESBOÇO**

Esta publicação foi produzida para revisão pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi preparado pela DAI e Nathan Associates.



# **TRIBUTAÇÃO NO SECTOR AGRÍCOLA EM MOÇAMBIQUE**

## **UMA ANÁLISE DAS ISENÇÕES DE IVA E OUTRAS QUESTÕES TRIBUTÁRIAS**

<b>Título do Programa:</b>	<b>Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique (SPEED).</b>
<b>Escritório da USAID Patrocinador:</b>	<b>USAID/Moçambique</b>
<b>Número do Contrato:</b>	<b>EDH-I-00-05-00004-00/13</b>
<b>Contratante:</b>	<b>DAI e Nathan Associates</b>
<b>Data de Publicação:</b>	<b>Junho de 2012</b>
<b>Autor:</b>	<b>Jo Beth Mertens, Ph. D.</b>

As opiniões do autor expressas nesta publicação não reflectem necessariamente as opiniões da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados Unidos.

# ÍNDICE

ÍNDICE.....	I
TABELAS E FIGURAS .....	II
PREFÁCIO .....	III
AGRADECIMENTOS .....	V
ABREVIATURAS .....	VII
SUMÁRIO EXECUTIVO .....	IX
CAPITULO UM: O IVA .....	11
CAPÍTULO DOIS: O IVA EM MOÇAMBIQUE .....	29
BIBLIOGRAFIA .....	41
ANEXO A: REUNIÕES/CONTACTOS .....	42

# TABELAS E FIGURAS

## TABELA

1	CASO 1: Não há IVA .....	6
2	CASO 2: IVA de 17%, Sem Isenções .....	7
3	CASO 3: IVA de 17%, Agricultor Isento .....	8
4	CASO 4: IVA de 17%, Amendoim Cru e Processado Isento .....	9
5	CASO 5: IVA de 17%, Todos os Productos de Amendoim Isentos .....	9
6	CASO 6: IVA de 17%, Aplicação da Taxa de Tributação Zero sobre Amendoim Cru e Processado .....	10
7	SUMÁRIO DOS EXEMPLOS NUMÉRICOS .....	11
8	DISTRIBUIÇÃO DOS VOLUMES DE NEGÓCIO EM PAÍSES SELECIONADOS .....	12
9	VALOR DOS REEMBOLSOS DO IVA NAS ECONOMIAS AVANÇADAS, TRANSICIONAIS E EMERGENTES .....	13
10	DESEMPENHO DO IVA EM MOÇAMBIQUE, 2009-2011 .....	17
11	TAXAS DO IVA e LIMIARES DE REGISTO NA SADC .....	18

## FIGURA

FIGURA 1: COMO FUNCIONA O IVA .....	2
-------------------------------------	---

# PREFÁCIO

Fui convidada pelo projecto SPEED para realizar uma missão de 2 semanas em Moçambique para analisar o efeito do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) no sector agrícola, (Contrato N° EDH-I-00-06-00004-00). Especificamente, fui encarregada de analisar os efeitos de várias isenções e da taxa de tributação zero na produção agrícola em Moçambique. Pediram-me também avaliar os efeitos da “taxa liberatória” (uma retenção na fonte de 20% da renda sobre os contribuintes não registados) na agricultura de pequena escala.



# AGRADECIMENTOS

Enquanto estive em Moçambique, fui assistida por Hipólito Hamela da CTA, a Confederação das Associações Económicas de Moçambique, por Brigit Helms, Chefe da Equipa do SPEED, e pelo pessoal competente no escritório do SPEED. Um agradecimento especial vai para Carrie Davies, da ACIS, que incansavelmente respondeu às minhas restantes perguntas após voltar para os EUA. Enquanto estive em Moçambique, reuniu-me com representantes de associações agrícolas, com produtores agrícolas e empresas de transformação, com técnicos de contas e com a Autoridade Tributária de Moçambique. Tive encontros com pessoas em Maputo, Nampula e na Beira. A lista das pessoas com quem me reuni enquanto estive em Moçambique encontra-se no anexo A.



# ABREVIATURAS

IVA — Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)

SADC — Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

ISPC — Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes

IRPC — Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas

IRPS — Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

MF — Ministério das Finanças

SPEED — Programa de Apoio para o Desenvolvimento Económico e Empresarial



# SUMÁRIO EXECUTIVO

Existe a preocupação de que o IVA e as retenções na fonte em Moçambique estão a afectar negativamente o sector agrícola. Para examinar os efeitos do IVA na agricultura, analisei as seguintes áreas problemáticas do IVA:

- Isenção e taxa de tributação zero
- Limites mínimos para registo
- Reembolsos do IVA

Analisei também questões decorrentes da Taxa Liberatória, uma retenção de 20 por cento na fonte aplicada aos contribuintes não registados com receitas provenientes de rendimentos empresariais e profissionais.

Descobri o seguinte:

1. A exigência de “despesas documentadas” para fins de imposto de rendimento e taxa liberatória são os dois maiores problemas tributários que afectam negativamente o sector agrícola. O rendimento de milhares de pequenos agricultores e da produção agrícola destes poderiam ser protegidos através do tratamento desta questão. Se estas questões não forem tratadas em breve, o mercado pode diminuir drasticamente para os pequenos agricultores. Caso estes problemas não sejam abordados, pode tornar-se mais barato para as empresas importarem produtos agrícolas do que realizarem a compra destes mesmos produtos aos agricultores locais. De facto, há relatos de que actualmente se exporta milho para o Malawi, onde o produto fica devidamente documentado e, que depois, é reimportado para Moçambique. Isto ocorre porque os compradores não podem comprar legalmente aos agricultores que não estejam registados, sem pagar impostos substanciais, quer através dos 20% da taxa liberatória quer por meio de multas que aumentam os custos em 67 por cento.

## RECOMENDAÇÕES:

- A. Deixar de exigir a **inscrição** para o ISPC (Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes) para aqueles produtores que tenham volumes de negócios inferiores ao limite mínimo para o **pagamento** do ISPC.
- B. A Autoridade Tributária precisa de desenvolver e aprovar facturas que possam ser emitidas pelas empresas que executam compras em nome do fornecedor, no mínimo para o sector agrícola, mas o ideal seria para todos os sectores. Estas facturas serviriam para documentar as despesas das empresas que compram produtos agrícolas a pequenos produtores que não estejam registados como contribuintes. Estas despesas seriam dedutíveis para fins do imposto de rendimento. Não seria aplicada qualquer obrigação em matéria de IVA a partir destas compras, porque o vendedor estaria isento do mesmo. As empresas que fizessem estas aquisições deveriam ser obrigadas a manter uma planilha com informações relevantes dadas pelo fornecedor e remeter essas

*informações à Autoridade Tributária numa base trimestral. A Autoridade Tributária poderia, então, perseguir todos aqueles que deveriam estar registados no ISPC e não estivessem.*

- C. *Desenvolver regras para que a taxa liberatória não seja aplicada aos pequenos agricultores.*
2. A agricultura em Moçambique é protegida através da isenção e da taxa de tributação zero. O uso de linguagem não padronizada cria confusão entre aquilo que está isento e aquilo ao qual se aplica a taxa de tributação zero. Esta confusão é agravada pelos fracos serviços de apoio ao contribuinte e pelo mau funcionamento de programas de educação/formação do contribuinte por parte da Autoridade Tributária.

### **RECOMENDAÇÕES:**

- A. *Alterar a lei do IVA e indicar claramente quais os produtos que estão isentos e a quais se aplica a taxa de tributação zero. Evitar a tentação de aumentar o número de isenções e taxa de tributação zero a mais produtos nacionais. Isso não é necessário para a protecção do sector agrícola.*
  - B. *Desenvolver a função de serviços de apoio ao contribuinte na Autoridade Tributária, incluindo a criação de brochuras sobre questões de IVA, um programa de educação/formação do contribuinte e formação dos trabalhadores da Autoridade Tributária em serviços de apoio ao contribuinte e educação do contribuinte. Desenvolver a página da internet da Autoridade Tributária para que seja mais funcional, inclua as leis tributárias tanto em Português como em Inglês, assim como os formulários dos impostos estejam disponíveis para se descarregar, informações para o contribuinte, etc.*
  - C. *Desenvolver e implementar um programa de formação em matéria de IVA para os funcionários da Autoridade Tributária sobretudo, no que diz respeito, à função de auditoria.*
3. Todas as empresas ou pessoas que exerçam uma actividade comercial em Moçambique são obrigadas a estar inscritas no IVA ou no ISPC. Não há um limite mínimo de registo para o IVA, embora exista um limite mínimo para **pagamento** do mesmo. A maior parte das receitas do IVA é colectada de uma proporção relativamente pequena dos contribuintes. Exigir que todos se inscrevam é um desperdício não só dos recursos escassos da administração tributária, mas também dos recursos das empresas, visto que os custos de conformidade para as pequenas e médias empresas são bastante elevados.

### **RECOMENDAÇÕES:**

- A. *O registo do IVA deve ser exigido a todas as empresas com volume de negócios superior ou igual a 2,5 milhões de MT por ano. Empresas com volume de negócios inferior a esse valor devem ficar isentas do IVA. As empresas, porém, devem ser autorizadas a registarem-se voluntariamente para efeitos de IVA caso o desejem. As empresas com volumes de negócios baixos que, no entanto, lidam com comerciantes*

*inscritos no IVA, podem querer registar-se de modo que o IVA pago por si em consumos possa ser creditado contra o IVA cobrado na produção/venda.*

- B. Eliminar o regime de IVA Simplificado. Ele é desnecessário com a existência do ISPC.*
4. Tal como em várias outras economias emergentes, o sistema de reembolso do IVA em Moçambique não está a funcionar correctamente. Enquanto houve melhorias nos últimos 5 a 6 anos, existem ainda muitas empresas que reclamam que esperam meses para os seus reembolsos e, que pedidos de reembolso válidos, são rotineiramente negados por pequenas questões de ordem técnica. Quando o sistema de reembolso do IVA falha, ele torna-se num imposto sobre a produção em vez de um imposto sobre o consumo final. Isto aumenta os custos de produção e cria ineficiências, fazendo com que o sistema tributário influencie indevidamente as decisões de produção. Além disso, os atrasos no processo de reembolso do IVA criam oportunidades para corrupção.

### **RECOMENDAÇÕES:**

- A. Desenvolver um modelo para prever os pedidos de reembolso e garantir que fundos suficientes estejam disponíveis para pagar pedidos legítimos de reembolso do IVA.*
- B. Publicar relatórios mensais sobre pedidos, aprovações de reembolso e pagamentos de reembolso do IVA.*
- C. Permitir que as empresas com créditos de IVA em excesso os usem para compensar outros impostos já incorridos.*
- D. Adiar por um mês o pagamento do IVA sobre as importações de grandes bens de capital para entidades registadas e com contas auditadas.*
- E. Desenvolver e adoptar um sistema selectivo baseado no risco para a auditoria de pedidos de reembolso do IVA. Emendar a legislação sobre o IVA para criar mais flexibilidade no processo de verificação do reembolso. Estabelecer um sistema de pagamentos de reembolsos automáticos para os exportadores regulares e outras empresas que regularmente encontram-se numa posição de excesso de crédito e que estabeleceram um bom registo de entrega de pedidos de reembolso bem preparados e justificados.*
- F. Estabelecer um sistema pelo qual as empresas com contas auditadas profissionalmente possam apresentar pedidos de reembolso por via electrónica.*

Este relatório desenvolve-se sobre estes resultados e fornece evidências e dados que sustentam estas observações e recomendações.

# CAPITULO UM: O IVA

## INTRODUÇÃO

Num estudo para a CTA e a USAID/SPEED, Hipólito Hamela identificou formas nas quais o IVA em Moçambique pode estar a afectar negativamente o sector agrícola, que compreende aproximadamente 25 por cento do PIB em Moçambique (Hamela, 7). Ele descobriu em particular, um problema decorrente das compras aos agricultores que não têm o número de identificação do contribuinte, ou NUIT. Eu fui encarregada de analisar os efeitos de várias isenções e da taxa de tributação zero na produção agrícola em Moçambique, bem como outras questões tributárias, que possam ter um impacto nos custos agrícolas, incluindo a taxa liberatória, um imposto de rendimento retido na fonte.

Este relatório começa com uma panorâmica do IVA e uma discussão sobre as áreas problemáticas do mesmo: limites mínimos de registo; isenção e taxa de tributação zero; e reembolsos do IVA. Também forneço alguns exemplos numéricos para mostrar como se calcula o IVA e para demonstrar os efeitos económicos do imposto. No Capítulo 2 descrevo o IVA em Moçambique e coloco as características do IVA de Moçambique no contexto da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Descrevo os principais problemas no que diz respeito ao IVA e a outros impostos aplicados ao sector agrícola, usando exemplos mencionados pelas pessoas que entrevistei e formulo recomendações para lidar com essas questões tributárias.

## IVA: UMA BASE

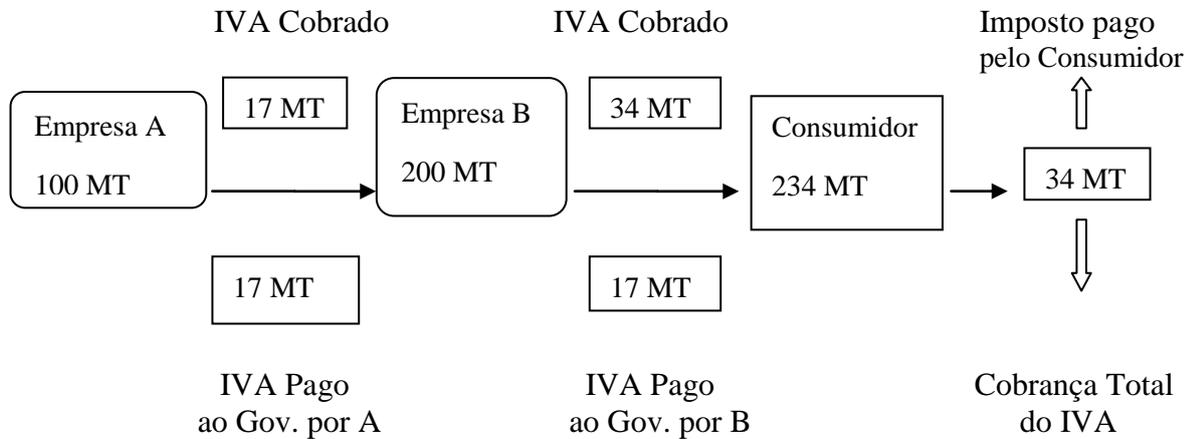
O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é usado em 130 países e é uma importante fonte de receita dos governos, representando 25 por cento da arrecadação das receitas tributárias globais (Harrison e Krelove, 4). O IVA, assumindo que o imposto é completamente transferido para a frente, é um imposto sobre o consumo final, que é colectado por etapas, durante cada fase de produção/transacção.<sup>1</sup> Uma característica fundamental da forma de factura por crédito do IVA é que as empresas podem creditar o IVA pago sobre os consumos contra o IVA cobrado na produção/venda. Por exemplo, suponha-se uma taxa de IVA de 17% e que a empresa A vende a sua produção para a Empresa B por 100 MT. A empresa B vende a sua produção ao consumidor final por 200 MT (Gráfico 1). Sob o princípio do IVA de factura-crédito, a empresa A cobrará à empresa B 17 MT e remeterá o imposto à autoridade tributária. A empresa B cobra ao consumidor final 34 MT, de modo que o consumidor paga 34 MT em IVA. A empresa B creditará os 17 MT pagos à empresa A e remeterá 17 MT à autoridade tributária. Nem a

---

<sup>1</sup> Em discussões sobre o imposto sobre o valor acrescentado, a possibilidade de transferência do imposto para a frente é uma suposição padrão, um pressuposto simples. A possibilidade de transferir o imposto para a frente é uma função das elasticidades da procura e oferta e, portanto, é uma questão empírica. Neste relatório, assume-se o pressuposto padrão desta possibilidade de transferência, mas é importante reconhecer que esta é um pressuposto padrão: uma hipótese simplificadora e nem sempre um facto.

empresa A nem a empresa B sofrem qualquer incidência económica do imposto, uma vez que foi completamente transferido para a frente, para o consumidor final. Note-se que o imposto foi recolhido em duas partes, uma parte em cada produtor (ou fornecedor).

**FIGURA 1:** COMO FUNCIONA O IVA



No final da cadeia, o preço final para o consumidor é aumentado pelo montante do imposto. O IVA é, deste modo, o equivalente a um imposto sobre a venda a retalho; no entanto, o IVA é superior a um imposto sobre a venda a retalho em pelo menos duas maneiras:

1. O IVA não deve criar distorções nas decisões de produção. Permitindo créditos para o IVA pago sobre os consumos contra o IVA cobrado na produção/venda significa que não se paga imposto sobre os consumos, pelo que o IVA não é um imposto em cascata e as decisões de produção não são afectadas porque que o imposto não altera os custos dos consumos.
2. As receitas estão protegidas porque o imposto é colectado em cada fase da cadeia de produção/venda, ao invés de apenas no final dessa cadeia. Quando as receitas são colectadas num único ponto apenas, quando esse ponto não funciona isto significa que se perde 100% da receita. Alternativamente, se não se colecta o IVA num determinado ponto, perde-se apenas as receitas desse ponto.

É por isso, bem como por outras vantagens administrativas, incluindo o suposto aspecto “auto-aplicação” do IVA, que economias em desenvolvimento e em transição têm sido incentivadas a substituir os impostos sobre vendas a retalho pelo IVA. Teoricamente porque uma empresa reduz o IVA por si devido ao governo pelo IVA que paga aos seus fornecedores, as empresas vão querer fazer negócios com outras empresas registadas no IVA e exigirão uma factura IVA para todas as suas compras, porque sem factura não se pode tomar o crédito e deduzir o IVA.<sup>2</sup> Na prática, o IVA não é um imposto fácil de administrar e as alegações de que é “auto-

<sup>2</sup> Na verdade, esta característica do IVA está a contribuir de alguma forma para os problemas enfrentados no sector agrícola em Moçambique.

aplicável” são exageradas, como é evidenciado por sistemas sofisticados para fugir ao IVA que existem em alguns países.<sup>3</sup>

Existem três áreas problemáticas comuns com o IVA: a definição (e a limitação) das isenções e da taxa de tributação zero; a fixação do limite mínimo de registo para efeitos do IVA; e a emissão de reembolsos do IVA.

## **QUESTÕES DE IVA: ISENÇÃO E TAXA DE TRIBUTAÇÃO ZERO**

Os impostos sobre o consumo são geralmente vistos como regressivos, no sentido de que uma taxa uniforme de imposto sobre o consumo vai tributar mais os pobres, que gastam a maior parte do seu rendimento em consumo comparativamente com os ricos. A maioria dos países toma medidas para reduzir o efeito dos impostos sobre o consumo de bens e serviços definidos como “necessidades”. Essas medidas, geralmente, tomam a forma de taxas reduzidas, isenções e taxa de tributação zero.

A boa concepção de imposto assenta em três “pilares”: equidade, eficácia e administração. Uma medida de equidade é o da equidade horizontal: as pessoas com a mesma capacidade de pagamento devem pagar quantidades aproximadamente iguais de impostos. Quando há um grande sector informal ou quando as pessoas estão excluídas do sector fiscal, a equidade horizontal pode ser afectada. Por exemplo, o imposto sobre rendimento geralmente não será pago por pessoas que operam no sector informal. Uma vantagem de um imposto sobre o consumo com base ampla é que, capta esses indivíduos na rede tributária. Por exemplo, quando um pequeno lojista compra produtos a um contribuinte de IVA registado, o lojista pagará IVA sobre essas compras. Um IVA de base ampla, bem concebido, pode aumentar a equidade no sistema tributário, especialmente quando os impostos sobre o rendimento são colectados predominantemente de assalariados dos sectores formal e governamental.

A eficácia de um sistema de imposto é geralmente medida em termos do número de distorções criadas pelo imposto. Se um imposto fizer com que uma empresa escolha consumos diferentes, ou decida produzir bens diferentes dos que produziria na ausência do imposto, então o imposto criou uma distorção económica e a sua eficiência económica foi afectada.<sup>4</sup> O IVA é preferível a um imposto sobre vendas a retalho, precisamente porque elimina o imposto sobre consumos e, assumindo a plena transferência do imposto, não cria distorções no processo de produção. Este resultado irá desintegrar-se se houver interrupções na cadeia do IVA, causadas por isenções.

### **Isenções**

As isenções de IVA têm duas formas:

1. Isenções de empresas; e
2. Isenções de bens e serviços específicos.

---

<sup>3</sup> Por exemplo, Sri Lanka supostamente perdeu quase 10% das receitas do IVA devido a um único esquema de evasão fiscal. Veja Michael Keen e Stephen Smith, “VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can Be Done?” IMF Working Paper 07/31. Fevereiro de 2007.

<sup>4</sup> Os impostos são capazes de *aumentar* a eficácia económica, quando há externalidades negativas que o imposto pode corrigir. Na ausência de tais falhas de mercado, as distorções causadas pelos impostos são geralmente vistos como reduzindo a eficácia.

As empresas podem ser isentas através de limites mínimos de registo, ou por sector. Por exemplo, em alguns países o sector agrícola está isento de IVA. Em geral, concedem-se isenções a empresas ou sectores porque os custos administrativos da aplicação e gestão do IVA superam os ganhos em termos de receitas. As razões para isentar as empresas através de limites mínimos de registo são discutidas na secção seguinte. A isenção de determinados bens e serviços é normalmente concedida para tornar o IVA mais equitativo de modo a diminuir a carga dos impostos sobre os pobres.

É importante entender que a isenção do IVA de uma empresa ou de um sector *não* dispensa a empresa do mesmo. A isenção significa que não se *cobra* o IVA sobre os seus consumos. Não significa que o IVA não é *pago*. Uma empresa que está isenta ou que forneça bens isentos pagará o IVA sobre os consumos utilizados para produzir esses bens, e porque a empresa não cobra IVA sobre a produção, não vai creditar o IVA pago sobre os consumos contra o IVA cobrado sobre os seus produtos vendidos. Se a empresa está no meio da cadeia de produção, o IVA deixa de ser um imposto sobre o consumo final e torna-se num imposto sobre os consumos. (Veja a Tabela 2, os Casos 3, 4 e 5). É por isso que a isenção de um sector pode fazer sentido quando a administração tributária nesse sector é difícil demais. Na medida em que as empresas do sector compram consumos sujeitos ao IVA, haverá tributação parcial desse sector, mesmo que seja isento do IVA. Quando a maior parte dos produtores num sector (p. ex. a agricultura) são pequenos, a isenção pode assumir a forma de um limite mínimo elevado de registo para efeitos do IVA. Utilizar o limite mínimo para efectivamente isentar um sector significa que os pequenos produtores, para quem é dispendioso administrar o imposto, serão *parcialmente* tributados, enquanto os grandes produtores continuam a estar na rede tributária e o seu valor acrescentado será sujeito ao imposto. (Veja a discussão a seguir sobre os limites mínimos de registo para efeitos do IVA.)

O efeito da isenção de IVA nos preços ao consumidor é uma questão empírica. A isenção através de vendas finais a retalho, em geral, pode resultar em preços mais baixos ao consumidor, comparativamente com preços de bens sujeitos ao imposto (veja Tabela 2, Caso 5), mas o efeito final dependerá do nível de cascata e da capacidade das empresas para transferir os custos para a frente. O efeito sobre o preço da mudança de estatuto de um bem de tributável para isento num regime de IVA já existente é menos certo. Os governos normalmente mudam um bem do estatuto de “tributado” para “isento” na tentativa de reduzir os preços ao consumidor, mas o preço de um bem recentemente definido como isento pode diminuir, aumentar ou permanecer o mesmo. Quando o preço permanece o mesmo (ou aumenta) é o fornecedor e não o consumidor que colhe o benefício da mudança na política tributária.

Uma última questão que surge a respeito de isenções é o tratamento dos créditos de IVA nos consumos quando uma empresa produz bens isentos e bens tributáveis. O crédito de IVA no consumo só pode ser tomado em relação aos produtos que são tributáveis. Geralmente trata-se este problema estimando o imposto pago sobre os consumos com base na proporção das vendas tributáveis em relação às vendas totais. É importante perceber que as vendas tributáveis incluem as vendas de bens de taxa de tributação zero. Assim, por exemplo, se uma empresa tem vendas totais de 1.000 e destas vende 250 isentas de IVA e exporta (taxa de tributação zero) mais 250, então as vendas totais tributáveis são 500 e as vendas tributáveis constituem 50% das vendas

totais. A empresa pode, então, creditar 50% do IVA pago sobre os consumos contra o IVA cobrado nas vendas. Estas regras de rateio podem ser complicadas de administrar, mas são vitais quando existem isenções na lei tributária. Este é apenas um exemplo que mostra por que razão ter um serviço de apoio ao contribuinte e um programa de educação/formação que funcionem bem é fundamental para o bom funcionamento do IVA.

### **Aplicação da taxa de tributação zero**

Para realmente remover o IVA de um bem, o bem deve ser passível da taxa de tributação zero. (Veja o Caso 6 na Tabela 2.) A aplicação da taxa de tributação zero significa que o bem é tributável (não isento) e é tributado a uma taxa de tributação zero. A empresa que fornece bens de taxa de tributação zero irá cobrar o IVA sobre o seu fornecimento/venda à taxa de tributação zero estabelecida. Isto permite a esta empresa poder creditar o IVA pagou sobre os seus consumos contra o IVA cobrado nos bens fornecidos. O IVA pago sobre os consumos é, portanto, totalmente recuperado e o IVA continua a ser um imposto sobre o consumo e não sobre a produção. Num IVA baseado no destino/consumo final (o que significa que os bens são tributados no local de consumo final), as exportações aplicam a taxa de tributação zero e, portanto, são livres de impostos que possam recair sobre o consumo interno.

A aplicação da taxa de tributação zero no abastecimento/fornecimento interno de bens, por razões de distribuição e de equidade, cria dois grandes problemas. Em primeiro lugar, pode aumentar o número de contribuintes que possam estar em posição de excesso de crédito e que, portanto, teriam que receber reembolsos de IVA. Estas empresas, em geral, são não-exportadoras e pode ser mais difícil de monitorar possíveis reembolsos fraudulentos o que pode, assim, aumentar os custos administrativos dos reembolsos do IVA e aumentar a probabilidade de atrasos nos reembolsos do IVA. Em segundo lugar, como aumenta o número de contribuintes que podem estar numa posição de excesso de crédito, a administração tributária pode não ser capaz de gerir o problema da possibilidade de aumento do risco de fraude o que irá exacerbar os atrasos de reembolsos para as empresas que tenham reivindicações/reembolsos legítimos. (Veja a secção seguinte para uma discussão da questão do reembolso do IVA.)

### **Boas Práticas no Que Diz Respeito às Isenções e à Aplicação da Taxa de Tributação Zero**

- **Limitar o número de isenções e resistir à “tentação de aumento acelerado de isenções”.** Os políticos geralmente enfrentam pressões crescentes para isentar cada vez mais bens e é lhes muitas vezes pedida a utilização de isenções e aplicação da taxa de tributação zero para incentivar investimentos. Estas medidas minam a base de tributação do IVA e reduzem as receitas. Fazem com que a lei fique mais complexa e aumentam os custos administrativos e de conformidade e convertem o IVA de um imposto sobre o consumo num imposto sobre a produção.
- **Limitar a aplicação da taxa de tributação zero apenas a bens exportados.** A aplicação da taxa de tributação zero na produção nacional pode aumentar significativamente o número de empresas que venham a exigir reembolso de IVA, o que aumenta os custos administrativos e cria oportunidades para “negociações” com os funcionários tributários. Quando os reembolsos não são pagos imediatamente, o IVA aumenta o custo de produção.

Um exemplo numérico pode ajudar a esclarecer as questões de isenção e da aplicação da taxa de tributação zero. Assuma-se o seguinte:

- Existem 4 “empresas” numa cadeia: um pequeno agricultor, um processador, um grossista e um retalhista. O agricultor não compra consumos para a sua produção de amendoim cru (a mão-de-obra é o único consumo incorporado). O processador compra o amendoim do agricultor e alguns consumos adicionais e produz amendoim processado. O grossista compra o amendoim processado e alguns consumos adicionais e produz doces de amendoim. Finalmente, o retalhista compra os doces de amendoim e alguns consumos adicionais e vende os doces ao consumidor final. Suponha que a margem de comercialização, em cada fase, é de 15%.
- Há seis casos: (1) não há impostos; (2) aplica-se universalmente o IVA de 17%; (3) IVA de 17%, o agricultor está isento; (4) IVA de 17%, o amendoim (cru e processado) está isento; (5) IVA de 17 %, todos os produtos de amendoim estão isentos; e (6) IVA de 17%, taxa de tributação zero para amendoim (cru e processado).

### CASO 1 – CASO BÁSICO: Não Há Imposto

Suponha que o Agricultor vende a sua produção por 100.00 MT. O Processador acrescenta 20 MT de outros consumos e vende a sua produção (após a adição de 15%) por 138,00 MT. O Grossista acrescenta 20 MT de outros consumos e vende a sua produção (após a adição de 15%) por 181,70 MT. O Retalhista acrescenta 20 MT de outros consumos e vende a sua produção (após a adição de 15%) ao consumidor final por **231.96** MT.

**TABELA 1: CASO BÁSICO**

CASO DE BASE	margem = 15%								
		Agricultor		Processador		Grossista		Retalhista	
		(Mt)		(Mt)		(Mt)		(Mt)	
		Insumos comerciais							
		0	amendoim	100	processado	138	doces	181,7	Preço ao Consumidor 231.96
			outras	20	outras	20	outras	20	
			margem	18	margem	23,7	margem	30,255	
		Produtos							
		100	amendoim	138	doces de	181,70	preço ao	231,96	
			processado		amendoim		consumidor		
		100		138		181,70		231,96	
		COST + 15% CASO 4		141,91		186,20		237,13	
		COST + 15% CASO 5		141,91		190,11		245,53	

### CASO 2: IVA de 17%, Sem Isenções

Agora vamos supor que se cobra o IVA de 17% (t = 0,17). A Tabela 2 mostra o montante do IVA cobrado e pago, utilizando os preços da Tabela 1. **Assume-se que o imposto pode ser totalmente transferido para o comprador.** Cada empresa paga ao seu fornecedor um encargo adicional de 17% 1 e cobra ao comprador da sua produção um encargo adicional de 17%. 2 Cada empresa remete à Autoridade Tributária a diferença entre o IVA cobrado sobre a sua produção e o IVA pago sobre os seus consumos. 3 Note-se que creditar o IVA pago sobre consumos contra o IVA cobrado na produção significa que o imposto não incide sobre os consumos e, portanto, o IVA não altera o custo desses consumos. Visto que o imposto no seu todo é transferido para o consumidor final, o preço final do produtor não é alterado pelo

imposto. Note que o preço final ao consumidor aumentou em 17% comparativamente com o caso básico.

**TABELA 2: IVA DE 17%, SEM ISENÇÕES**

CASO 2: 17% IVA aplicado a Todos, L= .17		Agricultor [ML]	Processador [ML]	Grossista [ML]	Retalhista [ML]	
1	IVA pago sobre insumo (preço de insumo * L)	0	amendoim outros 3,40	amendoim processada outros 3,40	doce outros 3,40	Preço ao Consumidor 271,39
	Total IVA pago	0	3,40	26,86	34,29	
2	IVA cobrado * L	17,00	23,46	30,89	39,43	
3	IVA pago à AT	Agricultor	Processador	Grossista	Retalhista	Total
	2 - 1	17,00	20,06	4,03	5,14	46,23
	IVA recolhido sobre "outros" insumo	0,00	3,40	3,40	3,40	10,20
PREÇO LIQ DO IVA * (1+L) - 1 - 3		100,00	138,00	181,70	231,96	56,43
						RECEITA TOTAL DO IVA 39,43

**CASO 3: IVA de 17%, Agricultor Isento (ou 1ª transacção isenta) (sem direito de deduzir o imposto sobre os insumos)**

Agora vamos supor que o Agricultor (ou equivalentemente, a primeira transacção agrícola) está isento do pagamento do IVA. Isso significa que o Agricultor não cobra o IVA sobre os seus produtos/vendas. O Processador não terá pago IVA sobre o amendoim que iria creditar contra o IVA cobrado nas suas vendas. Note-se que os preços dos consumos não mudam para o Processador apesar de o IVA não ser cobrado sobre os amendoins. Os 17 MT recolhidos do agricultor pela Autoridade Tributária no Caso 1 agora são recolhidos na segunda fase da produção, vindos do Processador. Note que o Preço final ao Consumidor é o mesmo como o do Caso 1 e a Receita total do IVA também não mudou. Quando o agricultor (ou a primeira transacção na cadeia) está isento do IVA, desde que ele não compre quaisquer consumos sujeitos a IVA, o resultado é idêntico ao do caso em que todos na cadeia estão sujeitos ao IVA. (Note que este não será o caso se o imposto não puder ser transferido integralmente.) Quando os pequenos agricultores compram poucos consumos, ou compram os seus consumos aos pequenos comerciantes que também estão isentos do IVA, este cenário é então comum. Se o agricultor pagou o IVA sobre os seus consumos, então isentar o agricultor fará com que o preço dos seus consumos aumente porque o IVA pago sobre estes consumos não pode ser creditado contra o IVA cobrado (porque os fornecedores isentos não cobram IVA). Este caso é mostrado no Caso 3.

**TABELA 3: IVA DE 17%, AGRICULTOR ISENTO**

CASO 3: Agricultor isento, I = 17 ou isento		Agricultor [MT]	Processador [MT]	Grossista [MT]	Retalhista [MT]	
1	IVA pago sobre insumo [preço de insumos * I]	0	amendoim outros 3,40	amendoim processada outros 3,40	23,46 3,40	doce outros 3,40
	Total IVA pago	0	3,40	26,86	34,29	
2	IVA cobrado [P * I]	---	23,46	30,89	39,43	
3	IVA pago à AT	Agricultor	Processador	Grossista	Retalhista	Total
	2 - 1	0,00	20,06	4,03	5,14	29,23
	IVA recolhido sobre "outros" insumos	0,00	3,40	3,40	3,40	10,20
PREÇO LIQ DO IVA [P * (1 + I) - 1 - 3]		100,00	138,00	181,70	231,96	
						Preço ao Consumidor 271,39
						RECEITA TOTAL DO IVA 39,43

**CASO 4: IVA de 17%, Amendoim, Cru e Processado Isento (sem direito de deduzir o imposto sobre consumos)**

Neste caso o amendoim, cru e processado, está isento do IVA (sem direito de creditar o imposto sobre os consumos). Nem o Agricultor, nem o Processador aplicam o IVA sobre os seus produtos. O Processador comprou outros consumos sujeitos ao IVA e porque este pagamento de imposto não pode ser deduzido do IVA cobrado (porque o IVA *não* é cobrado devido ao seu estatuto de isenção), o pagamento deste IVA torna-se um custo adicional. O preço final do amendoim processado aumenta de 138,00 MT para 141,91 MT (pois os 3,40 MT do IVA pago sobre os consumos não pode ser creditado e tornam-se num custo). A isenção aumentou os custos dos “outros consumos”, neste exemplo, e a empresa pode decidir usar consumos diferentes para evitar este custo, assim criando um efeito de cascata na economia. Este aumento do preço é transmitido através da cadeia de abastecimento/fornecimento e agora o preço final ao consumidor é maior do que no caso em que todos estão sujeitos ao IVA. O ponto importante a notar é que a *isenção* não dispensa um bem ou produtor do pagamento do IVA. As isenções são frequentemente concedidas como uma forma de tornar o IVA menos regressivo, por exemplo, os alimentos básicos, medicamentos etc., estão muitas vezes isentos. A isenção só dispensa um bem do IVA se o fornecedor não tiver comprado consumos sujeitos ao IVA (como no Caso 2).

**TABELA 4: IVA DE 17%, AMENDOIM ISENTO**

CASO 4: Amendoim cru e processado isento, t= .17 ou isento		NOTE: preço de mercado para processador muda*					
	Agricultor (MU)	Processador (MU)	Grossista (MU)	Retailista (MU)			
1	IVA pago sobre insumos (Preço de insumos*t)	0	peanuts other 3,40	proc. peanuts other 3,40	candy other 3,40	Preço ao Consumidor 277.44	
	Total IVA pago	0	3,40	3,40	35,05		
2	IVA cobrado *t			31,65	40,31		
3	IVA pago à AT	Agricultor	Processador	Grossista	Grossista	Total	RECEITA TOTAL DO IVA 43.71
	3 - 1	0,00	0,00	28,25	5,26	33,51	
	IVA recolhida sobre "outros" insumos	0,00	3,40	3,40	3,40	10,20	
PREÇO LIQ DO IVA * (1+t) - 1 - 3		100,00	141,91	186,20	237,13		

**CASO 5: IVA de 17%, Isenção de Todos os Produtos de Amendoim (sem direito de deduzir o imposto sobre consumos)**

Neste caso, todos os produtos de amendoim, do amendoim cru até aos doces de amendoim, estão isentos do IVA. Em fase nenhuma na cadeia de abastecimento uma empresa pode cobrar IVA; no entanto, após o agricultor inicial, cada produtor compra consumos que estão sujeitos ao IVA. Visto que cada produto está isento do IVA, não há imposto sobre consumos que se possa creditar. O IVA pago sobre os consumos torna-se num custo de produção. A Tabela 1 mostra o preço em cada fase da produção, chamado **Custo + 15% CASO 5**. Note-se que o preço pago pelo consumidor aumenta em comparação com o caso sem imposto nenhum, de 231,96 MT para 245,53 MT. Isto acontece porque a isenção não dispensa os produtores do pagamento do IVA e o IVA pago sobre os consumos torna-se num custo de produção, transferido para os consumidores.

**TABELA 5: IVA de 17%, Todos os Produtos de Amendoim Isentos**

CASO 5: Todos os produtos de amendoim isentos		NOTE: preço de Mercado para processador muda*					
	Agricultor (Mt)	Processador (Mt)	Grossista (Mt)	Retailista (Mt)			
1	IVA pago sobre insumos (preço de insumos*t)	0	peanuts other 3.40	proc peanuts other 3.40	candy other 3.40	Preço Ao Consumidor 245.53	
	Total IVA pago	0	3.40	3.40	3.40		
2	IVA cobrado *t						
3	IVA pago à AT	Agricultor	Processador	Grossista	Retailista	Total	RECEITA TOTAL DO IVA 10.20
	2 - 1	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	IVA recolhido sobre "outros" insumos	0.00	3.40	3.40	3.40	10.20	
PREÇO LIQ DO IVA * (1+t) - 1 - 3		100,00	141,91	190,11	245,53		

## CASO 6: IVA de 17%, Aplicação da Taxa de Tributação Zero (isento com direito a dedução) para Amendoim, Cru e Processado

Neste caso, o amendoim, tanto cru como processado, está sujeito ao IVA, mas a uma taxa de tributação zero. Os bens à taxa de tributação zero são bens tributáveis e, assim, o IVA pago sobre os consumos pode ser creditado contra o IVA cobrado na produção. Visto que a taxa de tributação é zero, 100% do IVA pago sobre os consumos é reembolsável ao fornecedor. A aplicação da taxa de tributação zero é usada principalmente para as exportações, de modo que não se inclui IVA no preço de exportação. O IVA é um imposto pago no destino e tributa bens no local de consumo. As mercadorias exportadas não são consumidas na jurisdição tributária e, portanto, não estão sujeitas ao IVA. A aplicação da taxa de tributação zero remove o IVA dos bens. Neste caso, o processador tem direito a um reembolso pela Autoridade Tributária. Note que, como bem final, o doce de amendoim, está sujeito ao IVA, o preço pago pelo consumidor para o doce de amendoim é o mesmo que o dos Casos 2 e 3. Note também que as receitas do IVA são as mesmas quando se aplica a taxa de tributação zero ao amendoim. O IVA é um imposto sobre o consumo final e a aplicação da taxa de tributação zero sobre os consumos não tem qualquer efeito sobre o valor total acrescentado no processo de produção. Aplicar a taxa de tributação zero à produção interna significa que as empresas encontram-se numa posição de excesso de crédito do IVA, como o Processador neste exemplo. A Autoridade Tributária terá que pagar muito mais reembolsos do IVA quando se aplica a taxa de tributação zero aos abastecimentos/fornecimentos nacionais. Esta é uma consequência grave da aplicação da taxa de tributação zero aos abastecimentos nacionais. As receitas do IVA são as mesmas que as do Caso 2, só que são colectadas nas últimas 2 fases.

**TABELA 6: IVA DE 17%, TAXA DE TRIBUTAÇÃO ZERO SOBRE AMENDOIM, CRU E PROCESSADO**

CASO 6: Taxa de Zero amendoim cru e processado, t= .17 ou t=0

		Agricultor [MU]	Processador [MU]	Grossista [MU]	Retalhista [MU]	
1	IVA pago sobre insu [preço de insumos * t]	0 amendoim outros	0,00 amendoim 3,40 outros	0,00 amendoim 3,40 outros	30,89 doce 3,40 outros	Preço ao Consumidor 271,39
	Total IVA pago	0	3,40	3,40	34,29	
2	IVA cobrado [t * (1 + t)]	0,00	0,00	30,89	39,43	RECEITA TOTAL DO IVAT 39,43
3	IVA pago à AT [2 - 1]	0,00	-3,40	27,49	5,14	
	IVA recolhido sobre "outros" insumos	0,00	3,40	3,40	3,40	10,20 39,43
	PREÇO LIQ DO IVA [1 + t] - [1] - [3]	100,00	138,00	181,70	231,96	

## SUMÁRIO DOS EXEMPLOS NUMÉRICOS

A Tabela 7, abaixo, resume os resultados dos exemplos numéricos e adiciona um último caso no qual se aplica a taxa de tributação zero ao produto para o sector retalhista. No Caso 4, quando os amendoins estão isentos, o IVA pago sobre consumos torna-se num custo e o preço ao consumidor final *umenta*, comparado com o caso em que se aplica o IVA de modo

universal. Note-se que o preço ao consumidor final e as receitas do IVA não diferem nos casos 2, 3 e 6. Quando o produto final está sujeito ao IVA, isentando consumos no início da cadeia e aplicando a taxa de tributação zero a esses consumos, produz o mesmo resultado em relação ao preço de retalho final e às receitas do IVA. A *diferença* é que o governo terá que reembolsar o IVA no caso da taxa de tributação zero. Se esse reembolso não for pago atempadamente (ou de forma alguma), então o IVA devido à empresa torna-se num custo, muito parecido com o Caso 4, onde o produto está isento. Quando a taxa de tributação zero se estende ao nível de retalho, o preço ao consumidor é idêntico ao preço do Caso 1, onde não há IVA; no entanto, agora o governo deve pagar um reembolso de 10,20 MT. Este caso demonstra a dificuldade de aplicar a taxa de tributação zero aos abastecimentos internos. Embora a aplicação da taxa de tributação zero aos abastecimentos internos “elimina o IVA”, isso somente funciona se o reembolso do IVA for pago imediatamente. Caso contrário, o efeito será mais parecido com o caso de isenção (Caso 4) e o custo de pagamentos do IVA não reembolsados será incluído no preço do produto final.

**TABELA 7: SUMÁRIO DOS EXEMPLOS NUMÉRICOS**

<b>CASO</b>	<b>Preço ao Consumidor</b>	<b>IVA Colectado</b>	<b>Reembolso do IVA</b>
1: Não há IVA	231,96	0	0
2: IVA de 17%	271,39	39,43	0
3: IVA de 17%, Agricultor Isento	271,39	39,43	0
4: IVA de 17%, Amendoim Isento	277,44	43,71	0
5: IVA de 17%, Isento para retalho	245,53	10,2	0
6: IVA de 17%, Amendoim à Taxa de tributação zero	271,39	39,43	3,4
IVA de 17%, Taxa de tributação zero para retalho	231,96	0	10,2

## **QUESTÕES DE IVA: LIMITES MÍNIMOS DE REGISTO**

Uma componente fundamental da legislação sobre o IVA é definir quem se deve registar e, portanto, ser responsável por cobrança e pagamento do IVA. Enquanto à primeira vista pode parecer uma questão trivial, a história tem mostrado que a adopção de um limite mínimo que seja baixo demais obriga um grande número de contribuintes a registar-se para efeitos do IVA, o que se tem revelado ser uma grande fraqueza dos sistemas de IVA. O limite mínimo baixo do IVA no Gana foi citado como uma razão para a sua falha total em 1995 (Ebrill et al, 113). Quando o IVA foi reintroduzido em 1999 foi com um limite mínimo muito maior (equivalente a \$75,000) (Ebril et al, 114).

Algumas administrações tributárias partem do princípio de que se devem obrigar todas as empresas a registarem-se no IVA. Isto exerce grande pressão sobre os recursos limitados encontrados na maior parte dessas administrações tributárias e fazem isso a um custo muito elevado. Geralmente, um número relativamente pequeno de empresas gera uma grande proporção das receitas do IVA (Tabela 8). Por exemplo, na Geórgia, Paquistão, Sri Lanka e Uganda mais de 88% do volume de negócios é gerado por somente 10% das empresas. Nesses

países, quase 100% do volume de negócios pode ser capturado pelo sistema tributário ao se incluir apenas 30% das empresas. Esses números são típicos para as economias em desenvolvimento e em transição (Bird and Gendron, 85).

**TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DO VOLUME DE NEGÓCIOS EM PAÍSES SELECIONADOS**

Maior (Porcentagem)	Egipto	Geórgia	Paquistão	Sri Lanka	Uganda
<b>0,5</b>	45	--	71	50	--
<b>1</b>	47	65	80	60	--
<b>5</b>	64	83	94	84	--
<b>10</b>	--	93	98	89	88
<b>20</b>	89	98	--	--	94
<b>30</b>	95,4	--	--	98	97

Fonte: Ebrill, Keen, Bodin and Summers. 2001 *The Modern VAT*, (International Monetary Fund) p. 118.

Qualquer perda [mesmo sendo pequena] de receita, devido à fixação de um limite mínimo alto é tipicamente mais do que compensada pela capacidade da autoridade tributária em concentrar-se nas médias e grandes empresas que produzem 95% (ou mais) do volume de negócios e, portanto, das receitas do IVA. O efeito de requerer o registo de pequenas empresas é agravado porque pequenas e médias empresas muitas vezes mantêm registos que deixam bastante a desejar. Obrigar essas empresas a registar-se para efeitos do IVA resulta num desperdício de recursos da administração tributária, visto que se gasta mais em custos de conformidade, tanto por parte da empresa como da administração tributária, do que as receitas que finalmente sejam angariadas. Bird e Gendron recomendam um montante para o limite mínimo de inscrição de cerca de US\$ 100,000 (p. 85).

É importante notar que as empresas que não precisem de se registar para efeitos do IVA estão isentas do mesmo. Embora essas empresas paguem o IVA sobre consumos, elas não cobram o IVA sobre as suas vendas porque não estão registadas como contribuintes de IVA. Portanto, não cobram IVA sobre as suas vendas contra o qual poderiam creditar o IVA pago sobre os seus consumos. Este IVA pago sobre os seus consumos torna-se num custo. (Veja a discussão na secção anterior.)

### **Boas Práticas Quanto aos Limites Mínimos de Registo**

- **Fixar um Limite mínimo de inscrição alto.** Não exigir que cada empresa deve registar-se para efeitos do IVA. Dirigir os recursos escassos da administração tributária onde eles possam ser mais eficazes em termos de receita. À medida que a economia crescer e à medida que a capacidade da administração tributária aumentar e os contribuintes

tornarem-se mais educados e familiarizados com o IVA, o limite mínimo pode ser reduzido para incluir mais empresas, mas não o oposto.

## QUESTÕES DE IVA: REEMBOLSOS DO IVA

Com o sistema de factura-crédito do IVA, as empresas que pagam mais IVA sobre as compras dos seus consumos do que cobram IVA sobre as suas vendas tributáveis têm direito a um reembolso da autoridade tributária. As empresas que exportam irão encontrar-se rotineiramente numa posição de “excesso de crédito” quanto ao IVA, tal como as empresas que fornecem bens à taxa de tributação zero de bens para o consumo interno. Os créditos de IVA em excesso também são um problema para as empresas novas que, frequentemente, fazem grandes aquisições de capital enquanto produzem pequenas quantidades de bens tributáveis. Os pagamentos dos reembolsos como percentagem das cobranças do IVA brutas variam consideravelmente de um país para outro (Tabela 9). Em geral, as taxas são muito menores nas economias emergentes e em transição do que nas economias desenvolvidas. Essa diferença deve-se, em grande parte, ao funcionamento inadequado dos sistemas de reembolso do IVA nas economias em transição e emergentes.

**TABELA 9: VALOR DOS REEMBOLSOS DO IVA NAS ECONOMIAS AVANÇADAS, DE TRANSIÇÃO E EMERGENTES**

(Em percentagem das cobranças brutas do IVA)

<b>Economias Avançadas</b>		<b>Economias de Transição</b>		<b>Economias Emergentes</b>		<b>Outras</b>	
Canadá	50,3	Bulgária	21,5	Chile	28,8	Argélia	24,3
França	21,2	Hungria	48,2	Colômbia	4,1	Bolívia	10,4
Irlanda	24,9	Letónia	49,1	Indonésia	12,4	Camboja	2,8
Países Baixos	50,0	Roménia	24,7	México	32,1	Camarões	8,8
Nova Zelândia	35,5	Rússia	44,6	Marrocos	5,1	El Salvador	9,6
Suécia	48,6	Eslováquia	53,9	Peru	19,8	Quénia	7,2
				África do Sul			
Reino Unido	40,9	Ucrânia	24,1		39,5	Moçambique	2,7

Fonte: Harrison and Krelove, “VAT Refunds: A Review of Country Experience.” p.9.

\* Nível de reembolso médio ao longo de um período de quatro anos (1998 a 2001).

O sistema de reembolso do IVA tem sido referido como o “calcanhar de Aquiles” do IVA (Harrison e Krelove, 4). Quando o sistema de reembolso não está a funcionar bem, o IVA torna-se num imposto sobre os consumos e sobre a produção, em vez de um imposto sobre o consumo final. Nestas circunstâncias, o imposto pode tornar-se numa carga substancial, dificultando a actividade económica e o crescimento.<sup>5</sup> A maioria das leis de IVA exigem que os reembolsos do IVA sejam pagos no prazo de 30 dias e esta é a prática nos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, no entanto, pode demorar meses ou um ano ou

<sup>5</sup> Existem dois estudos muito bons que explicam os efeitos económicos que resultam do funcionamento inadequado dos sistemas de reembolso do IVA: “VAT Refunds: A Review of Country Experience” por Harrison e Krelove, e “Briefing Note: The Economic Costs of VAT Refund Delays in Mozambique” por Bruce Bolnick. Resumimos brevemente o artigo de Bolnick em partes deste relatório. Pode-se obter o relatório completo através da ligação: <http://www.speed-program.com/economic-costs-of-vat-refund-delays-in-mozambique>.

mais para os reembolsos serem pagos. Este tempo de atraso constitui um custo real para as empresas que estão, de facto, a fazer um empréstimo sem juros ao governo. Mesmo que a maioria das leis de IVA exijam que juros sejam pagos sobre os reembolsos atrasados, esses pagamentos muitas vezes não se realizam.

Os atrasos nos reembolsos do IVA em geral resultam de dois factores: (1) a capacidade da administração tributária; e (2) as pressões do Orçamento do Estado.

### **Questões de Capacidade da Administração Tributária**

A autoridade tributária tem razões legítimas para ter cuidado com os reembolsos do IVA. Pedidos de reembolso fraudulentos constituem uma grande área das receitas do IVA perdidas (Keen e Smith, 3). No entanto, a incapacidade da autoridade tributária para distinguir pedidos fraudulentos dos verdadeiros não é uma razão válida para negar os pedidos legítimos de reembolso do IVA. Esse medo, muitas vezes, resulta na verificação morosa de cada pedido de reembolso, o que leva a atrasos de pagamento ou, até mesmo, à negação de pedidos de reembolso legítimos devido a razões técnicas irrelevantes. Uma maneira mais eficaz de lidar com os reembolsos é a autoridade tributária utilizar uma estratégia de gestão de risco, em que só os pedidos de alto risco são submetidos ao nível de verificação que, neste momento, se aplica a todos.

Este é, em grande medida, um problema de capacidade da administração tributária. Como afirmado por Harrison e Krelove:

“O papel da administração tributária, num ambiente de auto-avaliação, é, em primeiro lugar, ajudar os contribuintes a compreenderem as suas obrigações e direitos e, em segundo lugar, a tomar medidas contra os não-cumpridores, particularmente aqueles que apresentam os riscos mais elevados em termos de receita. Para o efeito, a administração tributária deve ser organizada de forma apropriada, com recursos adequados e dispor de programas de cumprimento baseados numa mistura equilibrada de educação/formação, assistência, execução e verificação. Na medida do possível, os sistemas de IVA devem ser apoiados por leis e procedimentos claros e simples que facilitam a administração da receita e minimizam o esforço do contribuinte e os custos de cumprimento da legislação. Importa ressaltar que as administrações devem ter ao seu dispor instrumentos de execução adequados, incluindo poderes para realizar auditorias, reavaliar e recolher responsabilidades e aplicar sanções” (p. 20).

### **Pressões do Orçamento de Estado**

Os reembolsos do IVA são atrasados quando não há fundos para os pagar. Embora as pressões orçamentais são verdadeiras e as autoridades tributárias estejam sobre enorme pressão para cumprir com metas de receita, é importante lembrar que os créditos do IVA em excesso são receitas que não pertencem ao governo. São pagamentos indevidos e as verbas pertencem às empresas. As autoridades tributárias devem desenvolver técnicas de previsão para que saibam quanto é que devem orçar para os reembolsos, de forma a assegurar que os fundos estarão disponíveis. Os reembolsos tendem a seguir padrões discerníveis e pode-se prever e orçar

o volume de reembolsos. Embora os reembolsos do IVA possam ser pagos a partir das receitas do IVA ou de apropriações/despesas orçamentais, é fundamental para o sucesso do IVA que fundos adequados estejam disponíveis para pagar os pedidos de reembolso em modo atempado, independentemente da sua origem.

### **Boas Práticas Quanto à Política de Reembolso do IVA (Harrison e Krelove, 35.)**

- ***Deve-se manter o número de contribuintes do IVA a um nível que possa ser realisticamente gerido pela administração tributária.*** Deve-se manter um limite mínimo elevado de registo para efeitos do IVA até a autoridade tributária estar suficientemente desenvolvida e capacitada para administrar maiores números de contribuintes do IVA e de pedidos de reembolso, num ambiente de auto-avaliação.
- ***Os pedidos de registo para efeitos do IVA devem ser sujeitos à prova de identidade e a outras verificações básicas*** destinadas a impedir que comerciantes fictícios possam entrar no sistema do IVA e enganar o governo através do sistema de reembolso.
- ***Devem-se estabelecer sistemas de previsão e monitorização adequados para antecipar os níveis de reembolso e disponibilizar fundos suficientes para satisfazer todos os pedidos de reembolso legítimos, à medida que estes ocorrerem.*** Visto que dentro dos países se tende a desenvolver um padrão de pedidos de reembolso ao longo do tempo, as autoridades devem ser capazes de prever, com algum grau de certeza, o nível dos reembolsos a pagar ao longo do ano que se possa razoavelmente esperar.
- ***Os reembolsos devem ser processados (ou seja, pagos, compensados, ou negados) num prazo regulamentar razoável (p. ex. 30 dias a contar da data na qual se fez o pedido de reembolso).*** O prazo estatutário pode ser prorrogado em circunstâncias especiais, onde (1) a declaração do IVA apresentada é incompleta, (2) o contribuinte tem declarações fiscais pendentes, (3) o contribuinte não conseguiu responder num prazo razoável a inquéritos de verificação ou (4) a autoridade tributária suspeita, por motivos razoáveis, que a declaração de IVA é incorrecta e/ou que o contribuinte esteja envolvido em actividades fraudulentas, caso em que o contribuinte deve ser submetido a auditoria e/ou investigações. A administração tributária deve informar publicamente sobre o seu desempenho no que diz respeito ao cumprimento dos prazos legais fixados para a tramitação dos reembolsos.
- ***Devem-se pagar juros sobre os reembolsos atrasados*** para compensar os contribuintes com pedidos de reembolso legítimos por serem fundos privados do seu próprio capital.
- ***Os créditos do IVA em excesso devem ser compensados com o IVA e outros impostos em atraso***, excepto quando um montante em dívida está sujeito a um verdadeiro litígio. Para sustentar esta iniciativa, os sistemas de contabilidade e de gestão de dívida dos contribuintes têm que estar operacionais.
- ***Os reembolsos imediatos de créditos do IVA em excesso devem sempre ser pagos imediatamente aos exportadores*** ou às empresas que exportam grande parte dos seus produtos (p. ex. onde pelo menos 50 por cento do volume de negócios é atribuído às vendas de exportação). Conforme o caso, pode-se pedir que outros contribuintes adiantem os seus créditos excedentes durante seis meses. Se ao final desse período continuar a haver um montante de crédito em excesso, então esse montante deve ser restituído ao contribuinte.

- ***A verificação dos pedidos de reembolso do IVA deve ser um componente de um programa mais amplo de auditoria*** destinado a obter uma ampla cobertura de questões de contribuintes e de cumprimento. Devem-se limitar as auditorias pré-reembolso a apenas casos de alto risco (p. ex. o primeiro pedido de reembolso por um contribuinte recentemente registado), enquanto os pedidos de menor risco devem ser submetidos a auditorias selectivas após o reembolso.
- ***Deve-se dar tratamento preferencial aos exportadores regulares e com historial de cumprimento sólido.*** Algumas administrações tributárias atribuem um *nível de reembolso aprovado* dentro dos seus sistemas de computador para os contribuintes com registos de conformidade e práticas contabilísticas sólidas. Outras classificam os requerentes de reembolso de acordo com o seu historial de cumprimento e o nível de percepção de risco. Os requerentes de baixo risco recebem os reembolsos automaticamente, muitas vezes alguns dias após a apresentação dos seus pedidos. Os contribuintes de elevado risco devem seleccionados e obrigados a fundamentar os seus pedidos.
- ***Devem-se aplicar, de forma consistente, sanções apropriadas aos contribuintes que falsamente requerem reembolsos*** ou que não cumprem com os requisitos de manutenção de registos. A fraude relacionada com os reembolsos deve ser processada através do sistema de justiça penal.
- ***Os contribuintes devem ter o direito de apelar, por motivos razoáveis, à decisão da administração tributária para reter o reembolso.*** Os tais apelos devem ser considerados por um tribunal independente e tratados prontamente.
- ***A administração tributária deve prestar informações claras aos contribuintes explicando os seus direitos e obrigações e os procedimentos para fazer um pedido de reembolso.*** Os formulários para os reembolsos e os pedidos de reembolso do IVA devem ser simples, ter instruções claras e ser apresentados através de meios convenientes para os contribuintes.

## CAPÍTULO DOIS: O IVA EM MOÇAMBIQUE

Moçambique adoptou o IVA em 1998. Foi emendado várias vezes desde então, com uma grande revisão da legislação em 2007. Como a Tabela 10 mostra, as receitas do IVA em percentagem do PIB subiram em 28% desde 2009, enquanto que a contribuição do IVA para a receita fiscal total aumentou em 6%. No seu estudo, Bird e Gendron relatam uma relação média do IVA/PIB de 14,1% e uma percentagem média do IVA nas receitas totais de 34,5%. O IVA como percentagem do PIB em Moçambique está bem abaixo desta média. Mesmo assim, o IVA em Moçambique é uma fonte de receitas importante, representando 46% de todas as receitas fiscais em 2011. Usar as relações de IVA/PIB e IVA/Receitas para medir o desempenho do IVA em relação a outros países é problemático, porque as medidas do PIB, normalmente, não incluem a actividade económica do sector informal e o nível da economia informal varia de um país para o outro. É por isso que se desenvolveram duas outras medidas para medir o desempenho do IVA em termos de cobrança de receitas.

A primeira é a produtividade do IVA (o IVA como percentagem do PIB dividido pela taxa padrão do IVA). Em Moçambique, esta taxa aumentou de 0,38 a 0,48, ou seja 26%, de 2009 a 2011. Isso significa que um ponto percentual do IVA recolhe receitas equivalentes a 0,48% do PIB. Bird e Gendron relatam índices de produtividade do IVA para países seleccionados, com os valores variando de um mínimo de 0,1 (Brasil) para um máximo de 0,61 (Jamaica) e um valor médio de 0,36 (p. 32).

A segunda medida é a eficácia do IVA (o IVA como percentagem do Consumo Privado, dividido pela taxa padrão do IVA). Este valor também aumentou significativamente em Moçambique, de 0,52 em 2009 para 0,77 em 2011. A medida de eficácia do IVA de 1 indicaria um imposto uniforme sobre todo o consumo. Bird e Gendron relatam uma taxa média de eficácia do IVA de 0,49 nos países que analisaram, com um mínimo de 0,16 (Bolívia) e um máximo de 0,93 (Jamaica) (p. 32). Utilizando estes instrumentos, o IVA de Moçambique está a ter um desempenho razoavelmente bom.

**TABELA 10: DESEMPENHO DO IVA EM MOÇAMBIQUE, 2009-2011**

<b>Percentagem</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
IVA/PIB	6,38	7,73	8,19
IVA/Receitas Totais	37,02	38,61	39,46
IVA/Receitas de Imposto	43,09	44,99	45,61
Produtividade do IVA	0,38	0,45	0,48
Eficácia do IVA	0,52	0,70	0,77

Fonte: Cálculos do autor. Dados do FMI e do Ministério das Finanças de Moçambique

Nos países da SADC, a taxa normal do IVA varia de um mínimo de 12% para um máximo de 18%. A taxa de Moçambique de 17% é um pouco acima da média da SADC de 16,58% (Tabela 11). A principal diferença é que Moçambique não tem um limite mínimo de registo. Todas as empresas são obrigadas a registar-se para efeitos do IVA em Moçambique (ou, alternativamente, o imposto simplificado, o ISPC). Nos outros países da SADC, os montantes dos limites mínimos variam de 20.000 a 119.000 USD.

**TABELA 11: TAXAS DO IVA e LIMITES MÍNIMOS DE REGISTO NA SADC**

<b>País</b>	<b>Taxa do IVA padrão</b>	<b>Limite mínimo de inscrição (US\$)</b>
Angola	sem IVA	----
Botswana	12%	62,750
RD Congo	sem IVA	----
Lesoto	14%	60,000
Madagáscar	20%	94,000
Malawi	17%	23,627
Maurícias	15%	102,000
Moçambique	17%	sem limiar
Namíbia	15%	24,000
Seicheles	sem IVA	----
África do Sul	14%	119,000
Suazilândia	sem IVA	----
Tanzania	18%	20,000
Zâmbia	16%	40,000
Zimbabwe	15%	60,000
<b>Média</b>	<b>16,58%</b>	<b>60,538</b>

Fonte: <http://www.sadc.int/tifi/tax/chapter/2/> e várias páginas da internet do Ministério das Finanças.

## **CARACTERÍSTICA DO IVA EM MOÇAMBIQUE**

### **ISENÇÕES E A APLICAÇÃO DA TAXA DE TRIBUTAÇÃO ZERO**

Em vez de listar claramente “bens isentos” numa única secção da lei e, em seguida, listar os bens aos quais se aplicam a taxa de tributação zero, a lei do IVA em Moçambique enumera “bens isentos” no Artigo 2 da Secção 9. O Artigo 19 define que transmissões de bens são elegíveis para a dedução do IVA pago sobre consumos. Isto não é uma linguagem padrão na área do IVA e cria muita confusão.<sup>6</sup>

Veja-se o exemplo desta confusão no Artigo 19, parágrafo 1. b) v. que se transcreve:

v. Transmissões de bens abrangidos pelo Artigo 9, número 7, parágrafo b); número 10; e no número 13, sub-parágrafos d) e f); número 12 f).

<sup>6</sup> Encontrei um representante de uma empresa que não sabia que o seu principal produto foi classificado como sujeito à taxa de tributação zero e que havia sido classificado como tal desde 1998. Ostensivamente, os seus contabilistas estão conscientes disso, mas é revelador notar que ele tinha uma cópia da lei do IVA, estava familiarizado com ela, mas nunca juntou os Artigos 9 e 19.

A lei de Moçambique, então, *efectivamente* cria bens de taxa de tributação zero, mas nunca diz que há 2 taxas de IVA: a taxa padrão de 17% aplicada a tudo o que não está isento ou ao qual não se aplica a taxa de tributação zero, e a taxa de tributação zero aplicada às exportações e abastecimentos internos de certos bens. Sob a lei actual, para discernir se uma isenção resulta de facto da aplicação da taxa de tributação zero, deve-se voltar ao Artigo 9 e seleccionar os parágrafos correctos. Os termos que se utilizam para significar “taxa de tributação zero” incluem “plenamente isento” e “isento com direito à dedução do imposto sobre consumos”. Os termos utilizados para descrever “isenção real” são “parcialmente isento” e “isento sem direito à dedução do imposto sobre consumos”. Sempre que se discute bens isentos e bens de taxa de tributação zero, é imperativo que as pessoas entendam a terminologia. Isto não seria necessário se se utilizasse um idioma padrão na lei. Seria fácil remediar isso se se utilizasse os termos “isento” e “taxa de tributação zero” nos regulamentos.

Há relatos, tanto de empresas como de contabilistas privados, indicando que existe uma confusão sobre se os produtos estão isentos ou são de taxa de tributação zero. Há a percepção de que diferentes fiscalistas interpretam a lei de forma diferente e que a capacidade de uma empresa para interceder junto dum repartição afecta o tratamento daquela empresa por parte dessa mesma repartição de Finanças. Isso ressalta a necessidade da educação do contribuinte e das funções de serviços de apoio ao contribuinte na Autoridade Tributária de Moçambique.

Há também a questão de isenção em relação aos “mega-projectos” aos quais são dados certificados que os isentam de pagar o IVA. Cada um desses projectos tem a sua própria legislação criando as suas isenções especiais, etc. A tarefa de analisar essa legislação para ver quais os produtos que estão isentos cabe ao fornecedor e as médias empresas não têm a capacidade de fazer isso. Portanto, as isenções tributárias estão a criar um campo de jogo desnivelado e a conduzir as pequenas e médias empresas para fora do mercado.

Finalmente, parece que as empresas que produzem produtos tanto tributáveis como isentos não quantificaram créditos sobre insumos em forma de *pró-rata*. A autoridade tributária, recentemente, percebeu isso e está a exigir o IVA suplementar que se deve por causa de créditos indevidos sobre consumos autorizados no passado. Isto cria confusão no seio dos contribuintes e distorce decisões económicas. Temos um comunicado de uma empresa afirmando que deixará de abastecer bens isentos por causa disto. A quantificação *pró-rata* de créditos sobre consumos é o método correcto quando se fornece produtos tanto tributáveis como isentos. Aparentemente, os agentes tributários não entendem a lei. Este é outro exemplo da necessidade de um serviço de apoio ao contribuinte e de educação/formação desse mesmo serviço e de melhor formação em administração tributária. O IVA não é um imposto simples de administrar e os funcionários da Autoridade Tributária merecem ter uma formação excelente na área do imposto. A formação melhorada significa que a lei será administrada de maneira mais uniforme em todas as repartições fiscais, que vai melhorar a concorrência no sector privado, eliminando vantagens injustas causadas por uma administração tributária desequilibrada. No final, ambos os contribuintes e o governo irão beneficiar-se de uma melhor formação dos administradores tributários.

**RECOMENDAÇÃO:** Alterar a lei do IVA e indicar claramente quais os produtos que estão isentos e a quais se aplica a taxa de tributação zero. Evitar a tentativa de aumentar o número de

isenções e de taxa de tributação zero nos produtos nacionais. Isso não é necessário para a protecção do sector agrícola.

**RECOMENDAÇÃO:** Desenvolver uma função de serviços de apoio ao contribuinte na Autoridade Tributária, incluindo a criação de brochuras sobre questões de IVA, um programa de educação do contribuinte e formação dos trabalhadores da Autoridade Tributária em serviços de apoio ao contribuinte e educação do mesmo. Desenvolver uma página da internet que seja funcional na Autoridade Tributária, com as leis tributárias em Português e Inglês, formulários de impostos disponíveis para que possam ser descarregados, informações para o contribuinte, etc.

**RECOMENDAÇÃO:** Desenvolver e implementar um programa de formação em matéria de IVA para os funcionários da Autoridade Tributária sobretudo no que diz respeito à função de auditoria.

### **IVA no Sector Agrícola**

Uma leitura atenta da lei de IVA em vigor em Moçambique revela que efectivamente ela remove o IVA dos produtos e dos consumos agrícolas por meio da aplicação da taxa de tributação zero nos abastecimentos internos e importações. Os seguintes produtos de abastecimento interno no sector agrícola são de taxa de tributação zero (com base nas isenções previstas no Artigo 2, Secção 9 e na lista dos itens de “direito à dedução”, do Artigo 19):

- 1. O abastecimento de milho, farinha de milho, arroz, pão, sal iodado, fórmula infantil, trigo, farinha de trigo, tomates frescos ou refrigerados, batatas, cebolas, carapau congelado, petróleo e bicicletas, conservantes comuns e insecticidas;*
- 2. O fornecimento de ração animal para os animais abatidos para consumo humano;*
- 3. Entregas de bens a serem utilizados como consumos para a produção de óleos e sabonetes, actividade industrial decorrente da produção de óleo alimentar e sabão, feito nas suas fábricas; e*
- 4. O fornecimento de bens e serviços utilizados na produção e no processamento de açúcar.*

Os seguintes suprimentos agrícolas estão isentos do IVA:

1. Fornecimento de bens e serviços efectuados no âmbito de uma actividade agrícola, florestal, pecuária e piscatória, incluindo a transformação de bens fabricados com produtos próprios do produtor, usando os seus próprios recursos, desde que a transformação seja realizada por meios normalmente utilizados na agricultura, silvicultura, pecuária e pesca;
2. Fornecimento de equipamentos, sementes, melhoramento genético, fertilizantes, pesticidas, herbicidas, fungicidas e bens similares para a agricultura, bem como redes, anzóis e outras artes de pesca para a pesca, constantes da Pauta Aduaneira e detalhadas no Anexo I e parte desse Código (importações desses bens também estão isentos do IVA);

3. Consumos para a produção de alimentos para animais (soja, bolo de soja, farinha de peixe, farinha de carne, vitaminas, etc.) a serem utilizados como matéria-prima na produção de alimentos para animais de criação e e animais para alimentos;
4. Produção de açúcar (importações também isentas);
5. O fornecimento de matérias-primas, produtos intermediários, peças, equipamentos, componentes, fabricados pela indústria nacional de açúcar (importações também isentas); e
6. O fornecimento de óleos alimentares e sabões.

Os alimentos básicos e a maior parte dos consumos para a agricultura são sujeitos à taxa de tributação zero ou estão isentos. A isenção das actividades agrícolas é uma prática normal do IVA nas economias em desenvolvimento e em transição. A aplicação da taxa de tributação de zero aos alimentos básicos remove totalmente o IVA desses fornecimentos. Em geral, o IVA não deveria ser um ónus adicional para os produtores no sector agrícola.

### **LIMITES MÍNIMOS DE REGISTO (IVA E ISPC)**

A lei do IVA em Moçambique não tem um limite mínimo para registo. Há um limite de pagamento, mas não um limite mínimo de registo. A ideia da Autoridade Tributária é que todos devem ser registados para pagar impostos. Neste momento, as empresas com volume de negócios inferior a 2,5 milhões de MT mas superior a 750.000 MT podem optar por ser tributadas no IVA Simplificado, que não é um IVA, mas sim um imposto de 5% sobre o volume de negócios. As empresas com volume de negócios inferior a 750.000 MT não precisam de pagar o IVA Simplificado. As empresas com volume de negócios inferior a 750.000 MT estão isentas do *pagamento* do IVA, mas são obrigadas a registarem-se.

Alternativamente, os indivíduos que exerçam uma actividade comercial com volume de negócios anual inferior a 2,5 milhões de MT podem-se registar no ISPC, um imposto de rendimento pessoal simplificado, em vez do registo para efeitos do IVA. Todos os contribuintes devem ser registados tanto no IVA ou no ISPC, mesmo se o volume de negócios anual é tão baixo que não se aplique qualquer imposto. A base tributável do ISPC é o volume de negócios e a taxa de imposto é de 3%. Enquanto todos devem-se inscrever no ISPC, apenas aqueles com volume de negócio anual superior a 36 vezes o salário mínimo (usando o máximo das classificações dos vários salários mínimos) devem pagar o imposto. Em 2011, o salário mínimo era de 5.320 MT e, portanto, o limite mínimo para o pagamento do ISPC era de 191.520 MT. Para perspectivar este montante, um produtor de milho teria que vender 35.000 kg de milho (assumindo um preço por quilo de 5,4 MT) antes de ter que pagar qualquer imposto. Na realidade, o ISPC substitui o regime do IVA Simplificado. Ninguém iria registar-se num imposto de 5% sobre o volume de negócios quando existe uma alternativa de 3%.

Para sumarizar, as regras de registo de IVA em Moçambique basicamente são como se segue:

1. Todos os que estão envolvidos em actividades comerciais são obrigados a registar-se para efeitos de IVA.
2. Aqueles com volume de negócios inferior a 750.000 MT não cobram IVA, portanto, estão efectivamente isentos de IVA.

3. Aqueles com volumes de negócios entre 750.000 MT e 2,5 milhões de MT podem optar por ser tributados pelo regime do IVA Simplificado, um imposto de 5% sobre o volume de negócios.
4. Aqueles com volume superior de 2,5 milhões de MT estão sujeitos ao IVA de 17%.

Como discutido anteriormente neste relatório, o registo do IVA deveria ser reservado para as empresas com um volume de negócios alto e para os exportadores e importadores. A lei de IVA, em vigor, viola este princípio. Dados sobre o número de contribuintes do IVA e a percentagem das receitas geradas não foram disponibilizados, mas é altamente improvável que Moçambique difira da maioria dos países: pelo menos 80% das receitas do IVA são gerados por um pequeno número de empresas. Os recursos limitados da administração tributária devem ser concentrados nessas empresas e nas empresas que, rotineiramente, exportam e importam, independentemente do seu tamanho. O registo de IVA não deve ser usado como ferramenta para fazer o rastreio de possíveis contribuintes.

**RECOMENDAÇÃO:** O registo do IVA deve ser exigido a todas as empresas com volume de negócios superior ou igual a 2,5 milhões de MT ao ano. Empresas com volume de negócios inferior a esse valor devem ficar isentas do IVA. Porém, as empresas devem ser autorizadas a registarem-se voluntariamente para efeitos de IVA. As empresas com volumes de negócios baixos que, no entanto, lidam com comerciantes inscritos nos registos do IVA, podem querer fazer isso, de modo a que o IVA pago sobre os seus consumos possa ser creditado contra o IVA cobrado na sua produção/venda.

**RECOMENDAÇÃO:** Eliminar o regime de IVA Simplificado. Ele é desnecessário com a existência do ISPC (Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes).

## REEMBOLSOS DO IVA

A Autoridade Tributária de Moçambique diz que se realizam reembolsos em 30 dias, *se* a documentação da empresa estiver em ordem. De acordo com a Autoridade Tributária, 79% das empresas que solicitam o reembolso obtêm-no. Os contribuintes contam uma história diferente. Um técnico de contas disse que, em média, leva 6 a 8 meses para os seus clientes receberem o reembolso do IVA embora, estatutariamente, eles sejam devidos no prazo de 30 dias após a apresentação do pedido de reembolso. Falámos com empresas que têm dívidas de reembolso do IVA em quantidades que variam de 112 milhões de MT a 500.000 MT, com atrasos que variam de 8 meses a 3 anos. Parece que grandes empresas exportadoras com outros benefícios fiscais têm menos problemas para obter reembolsos (mas mesmo algumas delas relatam atrasos de meses). Este tratamento desigual pela Autoridade Tributária cria uma vantagem competitiva para estas empresas. Isto parece ser outro exemplo de pequenas e médias empresas sendo prejudicadas pela maneira como os impostos são administrados. Algumas empresas deixaram de solicitar reembolsos, sob a crença [errada] de que os reembolsos não reivindicados poderiam ser imputados às suas despesas.

Como claramente explicado no artigo de Bruce Bolnick, os reembolsos do IVA em atraso geram custos reais para as empresas e transformam o IVA de um imposto sobre o consumo num imposto de distorção sobre a produção. Nestas circunstâncias, o IVA vai afectar a produtividade

e a eficácia. Uma empresa com que falámos estimou que o custo de não-recebimento de reembolsos do IVA não pagos é de 5% e a empresa acrescentou este custo aos seus preços.

Empresas queixam-se de que os oficiais tributários procuram pequenos erros na documentação para atrasar a emissão dos reembolsos. Os contribuintes também reclamam que os pedidos de reembolso os expõem a todos os tipos de análise para *todos* os impostos, não apenas o IVA. Este controlo pode ser justificável, dependendo da empresa; no entanto, uma empresa exportadora ou que fornece bens de taxa zero no mercado interno, rotineiramente encontra-se numa posição de excesso crédito de IVA e, assumindo que os seus livros e registos estão rotineiramente em ordem, não deveria ser submetido a tal cepticismo por parte da Autoridade Tributária.

Por exemplo, são negados os reembolsos à empresa A quando a empresa que cobrou o IVA (empresa B) não remeteu ao governo o imposto recolhido. Por exemplo, empresa A compra produtos da empresa B e paga o IVA cobrado na factura. A empresa A é uma exportadora e é-lhe devido o reembolso do IVA remetido à empresa B. Se Empresa B não pagou a sua dívida de IVA, então é negado o reembolso à empresa A. Esta é uma aplicação errada do artigo 18, número 5 na lei do IVA, que afirma: “o crédito para efeitos de IVA não é permitido quando o fornecedor não remete os pagamentos do IVA à Autoridade Tributária, quando o comprador *devia ter conhecimento de* que o fornecedor não estava em condições de pagar o IVA cobrado” (ênfase da autora). Esta cláusula (uma emenda recente à lei do IVA) é uma medida contra-abuso e é bastante normal na legislação do IVA; no entanto, a autoridade tributária está sendo acusada de aplicá-la indiscriminadamente sem se incomodar em verificar se, de facto, a empresa “deveria ter conhecimento de” que o fornecedor não ia remeter as recolhas de IVA. A Autoridade Tributária também nega reembolsos quando a empresa fornecedora sai do negócio, aparentemente porque a empresa solicitando um reembolso agora tem nas suas facturas um número de identificação do IVA que já não é válido.

Dados sobre atrasos nos reembolsos do IVA não estão disponíveis, portanto, não se pode determinar a extensão do problema. Por si e em si, o reembolso é um problema. A Autoridade Tributária deveria publicar informações sobre os reembolsos do IVA. É um aspecto importante de transparência e é importante para a criação de confiança no sistema. É também um meio para responsabilizar a Autoridade Tributária. Como foi apontado anteriormente, os reembolsos do IVA são verbas que pertencem à empresa e não ao governo. Quando os reembolsos do IVA são atrasados, criam-se oportunidades de corrupção. Há evidências de algumas empresas que negociam com funcionários tributários os reembolsos do IVA e o funcionário tributário recebe uma parte do reembolso. As empresas relatam que enviam funcionários para Maputo para pressionar as autoridades tributárias na questão dos reembolsos e pagam para ter os seus documentos movidos de baixo para cima da pilha de documentos.

**RECOMENDAÇÃO:** Desenvolver um modelo para prever os pedidos de reembolso e garantir que fundos suficientes estejam disponíveis para responder a pedidos legítimos de reembolso do IVA.

**RECOMENDAÇÃO:** Publicar relatórios mensais sobre os pedidos, aprovações de reembolso e pagamento desses reembolsos do IVA.

**RECOMENDAÇÃO:** Permitir que as empresas com excesso de créditos de IVA os usem para compensar outros impostos devidos.

**RECOMENDAÇÃO:** Adiar por um mês o pagamento do IVA sobre as importações de grandes bens de capital para entidades registadas e com contas auditadas.

**RECOMENDAÇÃO:** Desenvolver e adoptar um sistema selectivo baseado em risco para a auditoria de pedidos de reembolso do IVA. Emendar a legislação sobre o IVA para criar mais flexibilidade no processo de verificação do reembolso. Estabelecer um sistema de pagamentos de reembolsos automáticos para os exportadores regulares e outras empresas que regularmente encontram-se numa posição de excesso de crédito e que tenham estabelecido um bom registo de entrega de pedidos de reembolso bem preparados.

**RECOMENDAÇÃO:** Estabelecer um sistema pelo qual as empresas com contas auditadas profissionalmente possam apresentar pedidos de reembolso por via electrónica.

## **CARACTERÍSTICAS DE OUTROS IMPOSTOS E DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA QUE AFECTAM A AGRICULTURA**

### **ISPC (Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes) e a Taxa Liberatória**

O Imposto Simplificado para Pequenos Contribuintes é para pessoas singulares ou colectivas que exerçam actividades agrícolas, industriais ou comerciais em pequena escala, incluindo serviços. É aplicável para aqueles que tenham um volume de negócios inferior a 2,5 milhões MT por ano. O imposto é de 3% sobre o volume de negócios ou um máximo de 75.000 MT e é pagável numa base trimestral. Aqueles com volume de negócios inferior a 36 vezes o salário mínimo (actualmente 191.500 MT) estão isentos do pagamento do ISPC, mas mesmo assim devem registar-se e reportar as compras mensais (Artigo 24, Lei do ISPC). Os contribuintes inscritos de ISPC pagam o ISPC em vez do IVA, o imposto sobre o rendimento de pessoa colectiva (IRPC) ou o imposto sobre o rendimento da pessoa singular (IRPS).<sup>7</sup> Tal como o IVA, a lei do ISPC exige que todos se registem, embora o pagamento seja isento se o volume de negócios do contribuinte for inferior ao mínimo estabelecido. Um indivíduo que exerça uma actividade comercial ou agrícola que não está registada, nem para IVA ou para o ISPC, pode estar sujeita à Taxa Liberatória.

A Taxa Liberatória é uma retenção na fonte de 20% que qualquer pessoa que faça negócios, com uma pessoa ou empresa não registada, deve pagar.<sup>8</sup> Teoricamente o comprador de bens ou serviços retém 20% do valor do preço do contrato e deve remetê-lo à Autoridade Tributária.<sup>9</sup> Uma empresa que faz negócios com uma pessoa ou empresa não registada deve reter a taxa

---

<sup>7</sup> Existem algumas categorias de renda que ainda requerem o pagamento do IRPS.

<sup>8</sup> Há discordância sobre se a Taxa Liberatória é aplicada apenas aos serviços. A lei aplica-se a rendimentos classificados como “segunda categoria” que são “rendimentos empresariais e profissionais”. As vendas de produtos parece qualificarem-se como rendimento empresarial.

<sup>9</sup> O imposto retido na fonte de 20% torna-se uma despesa adicional de 25% no sector agrícola, porque os agricultores não aceitarão 80% do preço de mercado. A empresa tem que extrapolar o preço para ter em conta o imposto retido na fonte, o que aumenta a taxa efectiva para 25 %  $[(1/.8) - 1]$ .

liberatória para que a despesa seja autorizada como despesa dedutível para fins de imposto de rendimento. A lei do imposto de rendimento permite apenas “despesas documentadas” como despesas dedutíveis para fins tributáveis e uma despesa documentada é uma em que existe uma factura oficial. As facturas oficiais são obtidas a partir da Autoridade Tributária e são dadas apenas aos contribuintes registados. Se uma empresa faz negócios com uma pessoa ou empresa não registada e reivindica a despesa, a multa é de 35% da despesa não documentada e não é permitida a dedução para o cálculo do rendimento tributável, o que significa que outros 32% da despesa são adicionados ao imposto devido (para uma empresa de IRPC). Isso aumenta o custo de cada compra de 1 MT para 1,67 MT.

As empresas que compram aos pequenos agricultores são duramente afectadas pela combinação do ISPC e Taxa Liberatória. Muitos pequenos agricultores vendem quantidades limitadas de produtos no mercado e a maior parte ficaria abaixo do limite mínimo do ISPC. Muitos são analfabetos e não têm identificação formal, o que faz com que o seu registo para efeitos tributários seja impossível. Além disso, parece absurdo e dispendioso ter que se registar para um imposto e fornecer documentação de compras quando nenhum imposto será nunca devido. Não obstante a lei exige que eles sejam registados.

Quanto a esta questão a autoridade tributária trata de forma desigual as empresas e as empresas têm respondido de formas diferentes. Algumas empresas que compram aos pequenos agricultores tiveram as suas despesas de compra recusadas e foram multadas por ter despesas não documentadas. Outras empresas desenvolveram as suas próprias facturas, aceites pela autoridade tributária local, enquanto há outras cujas facturas são rejeitadas pela autoridade tributária local. Algumas empresas registaram os seus próprios empregados para o ISPC e canalizaram todas as compras agrícolas através desses trabalhadores e a empresa paga o imposto de 3%. Algumas empresas recusaram-se a comprar aos agricultores não registados. Outras empresas incentivaram os agricultores a se registar, mesmo ajudando-os a preencher a documentação. Uma empresa que adoptou esta abordagem foi chamada pelo fisco local, que lhe pediu para parar de enviar todas essas pessoas para serem registadas. O pessoal da repartição fiscal ficou sobrecarregado com estes pedidos de registo.

No sector agrícola, o imposto de 20% retido na fonte aumenta os custos em até 17% (depois de ter em conta o imposto de rendimento da empresa). Se uma empresa não tem de aplicar o imposto retido na fonte, tem uma vantagem competitiva distinta. Foi-nos dito que o Ministério das Finanças isentou algumas transacções e empresas da taxa liberatória, incluindo compradores de cereais, compradores de mercadorias em grande escala e compradores de algodão. A indústria do tabaco também está isenta. Em geral, as grandes empresas recebem um tratamento especial em relação ao imposto retido na fonte. A política tributária prejudica as pequenas e médias empresas.

Uma empresa que entrevistámos estava à espera de uma decisão da repartição fiscal sobre a questão de se as facturas que foram utilizadas em 2011 seriam aceites para efeitos fiscais. Em 2010, a empresa pagou uma multa sobre despesas não documentadas, mas as suas margens são pequenas demais para continuar com essa despesa adicional. Esta empresa compra cereais (milho, sementes de girassol e soja) de 10.000 pequenos agricultores. Estas aquisições representam 20% da sua actividade. Disseram-nos que, no caso da repartição fiscal não aprovar

as facturas, teriam de parar com essas compras e se concentrar noutros aspectos do seu negócio, ou seja, 10.000 agricultores iriam perder o rendimento obtido com essas vendas.

Uma empresa de moagem entrevistada comprava a 60 agricultores, com as compras em média entre os 30.000 a 60.000 MT. Agora, só compra aos pequenos comerciantes registados para efeitos de ISPC. A empresa preferia comprar directamente ao agricultor e desenvolver um relacionamento para aumentar a qualidade e melhorar as práticas agrícolas. A pessoa com quem conversámos estimou que, pelo facto de não comprar directamente ao agricultor, os agricultores estariam agora a perder cerca de 500.000 USD (10.000 toneladas a 1.500 MT por tonelada) por ano, porque devem usar um intermediário registado para efeitos de ISPC. Isso é um custo para os agricultores que resulta da rejeição pelas autoridades tributárias de usarem facturas decorrentes de operações com contribuintes não-registados.

Esses requisitos não só têm custos para os agricultores, mas também para o governo. Todas estas pessoas registadas ocupam tempo precioso de oficiais tributários na geração de receitas muito pequenas. Com 11 milhões de adultos no país e 1,5 milhões de contribuintes individuais registados em Moçambique, menos de 15% dos adultos são contribuintes registados. De acordo com a Autoridade Tributária, desses 1,5 milhões de contribuintes inscritos, 95.049 são registados para efeitos do ISPC. No primeiro trimestre de 2012, colectaram-se 11.448.050 MT no âmbito do ISPC. Esta é uma média de 120 MT por pessoa ou 5,00 USD. O volume de negócios mínimo para o ISPC é 191.500 MT, o que implica um pagamento trimestral médio por pessoa de 1.436,25 MT, ou seja, 12 vezes o que foi recebido no primeiro trimestre de 2012, assumindo que todos estavam no limite *mínimo* do volume de negócios. Novamente, a regra geral é não perder tempo e dinheiro correndo atrás de pequenas quantidades de receitas fiscais. Se o IVA funcionar correctamente, muitos desses pequenos comerciantes serão tributados quando compram algo, portanto serão captados na rede tributária dessa forma.

**RECOMENDAÇÃO:** Deixar de exigir o registo para o ISPC para aqueles com volume de negócios inferior ao limite mínimo para o pagamento do ISPC.

**RECOMENDAÇÃO:** A Autoridade Tributária precisa de desenvolver e aprovar facturas que possam ser emitidas pelas empresas que realizem compras em nome do fornecedor, pelo menos para o sector agrícola, mas o ideal seria para todos os sectores. Estas facturas servirão para documentar as despesas das empresas que compram produtos agrícolas aos pequenos produtores que não estão registados como contribuintes. Estas despesas seriam dedutíveis para fins do imposto de rendimento. Não seria imposta qualquer obrigação em matéria de IVA a partir destas compras, porque o vendedor está isento do mesmo. As empresas que fazem as compras devem ser obrigadas a manter uma planilha com informações relevantes dadas pelo fornecedor e remeter essas informações à autoridade tributária numa base trimestral. A Autoridade Tributária poderia, então, ir atrás de todos os que devem estar registados no ISPC e não o estão ainda.

**RECOMENDAÇÃO:** Desenvolver regras para que a taxa liberatória não seja aplicada aos pequenos agricultores.

# BIBLIOGRAFIA

Bird, Richard and Pierre-Pascal Gendron. 2005. “VAT Revisited: A New Look at the Value Added Tax in Developing and Transitional Countries”. USAID Outubro de 2005.

Ebrill, Liam, Michael Keen, Jean-Paul Bodin, and Victoria Summers, 2001. *The Modern VAT*. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Hamela, Hipólito “O IVA no Sector da Agricultura em Moçambique” 2012. USAID/SPEED. Fevereiro de 2012. [http://www.speed-program.com/library/resources/documents/ivanosectordaagricultura-dec2011\\_draftfinal\\_21-02.pdf](http://www.speed-program.com/library/resources/documents/ivanosectordaagricultura-dec2011_draftfinal_21-02.pdf)

Harrison, Graham and Russell Krelove, 2005. “VAT Refunds: A Review of Country Experience, IMF Working Paper 05/218. Novembro de 2005.

Keen, Michael and Stephen Smith. 2007. “VAT Fraud and Evasion: What Do We Know, and What Can Be Done?” IMF Working Paper 07/31. Fevereiro de 2007.

Sítio web da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral. <http://www.sadc.int/tifi/tax/chapter/2>



## **ANEXO A: REUNIÕES/CONTACTOS**

### **Maputo**

Jane Grob, TechnoServ  
Brigit Helms, SPEED  
António Gomes, Pelouro de Agro-negócios  
João Jeque, APAMO  
João Fragoso, Engenheiro Agrónomo  
Angelina Mahurak, Pelouro de Agro-negócios  
José Alves, Agro Alfa  
Horácio Jeremias Simão, Autoridade Tributária de Moçambique  
Hermínio Sueia, Autoridade Tributária de Moçambique  
Esther Palácio, FMI  
Philip Ashcroft, Moz Foods  
José Carvalho, Merc Industries  
John Farrell, FF Wire

### **Nampula**

Silvano Martins, Condor Cashews  
G. Murarti, Casa Damodar  
M. Yunuss A. Gafar, Gani Commercial, LDA.  
G. Murard, Casa Damodar  
Vusi Mahaja, New Horizons Lmt.  
Benjamim do Nascimento, CLUSA  
Randolph Fleming, AgriFuturo  
Anabela Mabota, AgriFuturo

### **Beira**

Carrie Davies, ACIS  
Arlito Cucu, Green Resources  
Prakash Prehlad, CTA  
Jorge Fernandez, Contabil, LDA  
Theo DeBruin  
Rui Ribeiro, Nutre (Antigamente Prio Foods)

### **Chimoio**

Danilo Satar Adam, Deca. LDA