

Porquê cobrar impostos locais em Angola? ...e os desafios de o fazer.



É necessário um sistema tributário eficaz para implementar e financiar as actuais políticas de governo relativas à diversificação da economia Angolana e para providenciar qualidade nos serviços públicos, aos cidadãos de todo o país. Estender o alcance e a inclusão da tributação requer a cooperação fiscal entre os níveis governamentais.

Os governos locais são particularmente importantes para o crescimento das empresas de pequena dimensão e para considerações de equidade. Contudo, actualmente a recolha de taxas e impostos locais em Angola é efectuada de acordo com instruções centralizadas e desactualizadas, e tem limitações nas ligações aos planos de desenvolvimento do governo local. Este brief mostra alguns dos desafios institucionais e políticos da tributação local em Angola. Argumenta que a reforma tributária deve incluir uma verdadeira descentralização política e administrativa. Isto está directamente relacionado com a construção de um Estado democrático.

O CENTRALIZADO SISTEMA TRIBUTÁRIO DE ANGOLA

Uma das características mais impressionantes do governo Angolano é a sua quase incomparável centralização. Apesar das declarações oficiais sobre a descentralização fiscal, as transferências reservadas dos governos centrais continuam a constituir praticamente a totalidade dos orçamentos dos governos locais – ou, mais precisamente, na gíria jurídica Angolana, os orçamentos dos órgãos locais do Estado.

Actualmente, não existe um quadro jurídico nem instituições bem posicionadas para criar um sistema de tributação e gastos locais em Angola. A tributação continua a ser considerada o prerrogativo do Estado Central. Além disso, é prática comum que a delegação local do Ministério das Finanças, que está separado das centralizadas administrações provinciais, tenha um papel muito importante

na cobrança de impostos. As administrações municipais e comunais, que estão mais próximos dos cidadãos, desempenham um papel de menor importância.

PRESTAÇÃO DE CONTAS ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

Existem vários argumentos a favor do desenvolvimento do sistema tributário doméstico (não se referindo à tributação de multinacionais – ex. petrolíferas, construção civil). A investigação empírica tem descoberto provas de que sistemas de tributação eficazes são elementos centrais para um desenvolvimento sustentável porque podem (a) mobilizar a base de impostos domésticos como um mecanismo chave para os países escaparem da dependência de recursos de extração; e (b) para reforçar a legitimidade do governo promovendo a sua responsabilização perante

OS AUTORES

Odd-Helge Fjeldstad (CMI) Economista e Investigador Senior.

Aslak Orre (CMI) Cientista Político e Investigador Senior.

os cidadãos que pagam impostos e com uma boa gestão das finanças públicas.

Existe também em África um crescente entendimento que a tributação e a construção do Estado estão ligadas. A forma em que as receitas internas estão recolhidas, influencia significativamente tanto o crescimento económico como a consolidação democrática. Negociação sobre os impostos é fundamental para criar relações de responsabilidade entre o Estado e os cidadãos baseadas nos direitos e obrigações mútuos, ao invés da *patronage* e coerção. A mobilização dos contribuintes em torno de interesses comuns poderá proporcionar resultados positivos para o sistema de governação. Esta concepção de regatear e negociar impostos é fundamental para o conceito de um contrato fiscal social. Trata-se essencialmente de estimular a boa governação no encontro entre o estado e a sociedade, em resposta às exigências dos cidadãos. Existe um forte argumento de um substancial “dividendo de governação” pode ser obtido mobilizando os recursos financeiros internos através do sistema de impostos. Pode gerar-se um círculo virtuoso através do qual a criação de receitas fiscais tende a melhorar a prestação de serviços que, por sua vez, aumenta a vontade dos cidadãos pagarem os seus impostos.

Nesta perspectiva, a tributação local pode ser particularmente importante para promover vínculos positivos entre tributação, responsividade e responsabilização porque impostos locais são geralmente mais visíveis e abrangentes, devido ao simples facto da proximidade e dos tipos de impostos que são predominantes a nível local. A proximidade implica que tomando decisões relativamente às receitas e despesas a nível local, tornando-as assim mais claras, espera-se que a descentralização fiscal reforce as ligações entre aquilo que as pessoas pagam e o que recebem em troca. Para além disso, considerando que as receitas nacionais são dominadas pelas rendas dos recursos naturais e os impostos sobre os rendimentos de um pequeno grupo com emprego oficial, a tributação local depende normalmente dos impostos das pequenas empresas, taxas diversas, e em princípio, pelo menos a tributação da propriedade. Estes aspectos fazem a tributação local ser particularmente capaz de promover uma alargada renegociação de impostos, mesmo quando os valores absolutos colectados são modestos. Apesar de significar apenas uma pequena parte da receita total, a reforma da tributação local pode desempenhar um papel crucial ao promover a participação do cidadão, a responsabilização e a legitimidade do governo.

Contudo, há uma preocupação generalizada de que as receitas do petróleo possam reduzir os incentivos para o governo aumentar os impostos em geral, tanto nacionais como locais. Por sua vez, isto pode afectar

negativamente a qualidade do governo ao reduzir os incentivos para a negociação dos impostos com os cidadãos. A maioria dos governos são genuínos no seu desejo de aumentar as receitas, mas a disponibilidade de grandes fluxos de receita petrolífera, pode reduzir a urgência com qual a cobrança de impostos domésticos é desenvolvida. Existe um outro risco num governo dependente do petróleo, que é afastar-se de reformas politicamente exigentes, no que toca a impostos como os de rendimento, de propriedade e de impostos locais. Sendo que estas são precisamente as áreas mais importantes para criar ligações construtivas entre o Estado e os cidadãos. Deste modo, na riqueza petrolífera de Angola parece haver um ciclo vicioso que é difícil quebrar: menos tributação dos cidadãos implica menos responsabilidade e escrutínio público dos gastos públicos. A menor eficiência e a má prestação de serviços mantêm a pobreza em níveis elevados, o que limita mais ainda as possibilidades de cobrar impostos aos cidadãos.

O QUADRO LEGAL PARA ORÇAMENTOS E TAXAS LOCAIS

Em Angola não existem governos locais propriamente ditos, já que os governos provinciais e as administrações municipais se consideram como órgãos locais do Estado central, e não há representação dos cidadãos locais nestes órgãos. Os descentralizados governos locais do futuro evoluirão, portanto, quando (e se) as autarquias forem criadas. Contudo, é difícil imaginar-se como poderão as futuras autarquias ter êxito sem uma prévia experiência em gerir a sua própria política de arrecadação de verbas que determinem o volume de gastos.

As alterações feitas aos quadros legais da administração local do Estado em 1999, 2007 e 2010 criaram poucas alterações reais às formas já institucionalizadas de cobrar e orçamentar as receitas, excepto a partir de 2007 quando foi atribuída aos municípios mais responsabilidade e a categoria de unidades de Orçamento Geral do Estado. Na prática, isto tem dado ao município pouca ou nenhuma autonomia financeira. O quadro financeiro alterado em 2007 também deu aos órgãos locais o direito – que nunca havia sido realmente implementado – de manter a receita de catorze taxas e impostos diferentes. Em teoria, a legislação de 2007 deu incentivos aos administradores locais e aos governadores para aumentarem a cobrança de impostos locais para suportar a sua autonomia financeira. Contudo, esta oportunidade foi removida em 2010. A lei dos órgãos locais do Estado de 2010 (Lei 17/10, art 85) afirma agora que a única fonte de rendimento dos órgãos locais do Estado são as transferências do Orçamento Geral do Estado. Apenas uns meses antes, o decreto presidencial (30/10) foi um tanto ou quanto confuso, pois permitia aos municípios serem reembolsados numa percentagem variável das receitas de dez taxas

Órgãos Locais do Estado Vs Autarquias

Os três níveis dos órgãos locais do estado a que nos podemos referir como governo local em Angola de hoje em dia são as províncias, os municípios e as comunas. Estes são considerados extensões do Estado central, sem autonomia fiscal e legal.

Os governos locais – referidos como autarquias – destinam-se a ter governos eleitos localmente, personalidade jurídica, alguma autonomia fiscal, incluindo as prerrogativas da tributação local. As autarquias estão previstas na(s) constituição (ões) dos últimos 20 anos, mas nunca foram implementadas.

Não temos grande autonomia para cobrar, por isso apenas cobramos as mesmas categorias de taxas dos tempos coloniais. Só os nomes é que mudaram. A única coisa nova é a taxa do mercado, mas isso não é nada de especial.

Experiente funcionário do município, 2010

e impostos específicos cobrados localmente. O sistema ainda vai sofrer alterações, e em 2011 a legislação para uma “reforma tributária” está em preparação (embora os seus conteúdos não são ainda publicos).

É razoável concluir que houve pouco progresso nos planos de descentralização do Governo – pelo menos no que respeita à descentralização fiscal.

Mais importante do que o actual quadro legal é o facto de que a prática ao nível da província e do município parece ter o seu próprio ritmo em relação às mudanças na legislação e seguir padrões estabelecidos, determinados pelas orientações mais fortes que provêm dos ministérios centrais.

O QUE SIGNIFICAM IMPOSTOS LOCAIS NUM MUNICÍPIO COMUM?

Na medida em que, hoje em dia, as receitas são cobradas dos cidadãos e negócios em todo o país, grande parte é depositada junto das chamadas repartições (Delegações Provinciais das Finanças). Estes transferem todas as receitas para a “Conta Única do Tesouro” (CUT). O Governo Central, através do orçamento nacional e vários outros mecanismos, redistribui os fundos pelos governos provinciais e pelos distritos, mas não existe qualquer mecanismo definido para garantir uma ligação entre a dimensão das receitas cobradas localmente e dos fundos localmente disponíveis.

Em média, os municípios (nível administrativo em que é suposto as futuras autarquias crescerem) têm uma população de cerca de 100 000. É chefiado por um Administrador que é nomeado centralmente. A administração municipal tem alguns departamentos tais como saúde, educação e agricultura, mas estes têm pouca autonomia para decidir sobre o tamanho dos gastos na sua área ou como priorizá-los. Os recursos para prestação de serviços permanecem, em grande parte, com o governo provincial. Dificilmente existirá alguma autonomia para o município realizar despesas para além das transferências do nível central.

É também improvável que qualquer tipo de política fiscal local possa ser implementada, mesmo que a administração de um município assim o deseje. Todos os impostos sobre os rendimentos pessoais deduzidos dos salários vão directamente para a conta única do Tesouro. Os negócios a funcionar nos municípios irão tipicamente ter de viajar até à repartição fiscal mais próxima, normalmente na capital de província, para poderem depositar os seus impostos e taxas. Outros impostos são cobrados

nestes escritórios centrais, tais como taxas de circulação de trânsito, taxas de documentação, impostos sobre a habitação ou títulos de propriedade de um terreno.

Contudo, encontram-se elementos embrionários de um sistema tributário local. Os municípios tem, em princípio, sido periodicamente reembolsados com uma percentagem das receitas da cobrança de algumas taxas, tarifas e multas. A taxa mais proeminente é cobrada nos mercados locais onde os funcionários do município (ou, por vezes, cobradores privados), cobram uma pequena quantia diária aos vendedores. Em Kalandula a taxa diária era de 5 Kwanzas (0.06 USD) em 2008. Outro exemplo é a “taxa” cobrada anualmente para bicicletas e motos pequenas, para grande descontentamento de muitos cidadãos, que chegam a ver os seus veículos “detidos” se forem apanhados sem um recibo. Em alguns governos locais a tracção animal está sujeita ao pagamento de taxas, e até mesmo os donos de cães são obrigados a pagar pequenas taxas ao município. As pessoas também podem ser multadas por diversos comportamentos que violem os direitos alheios.

Em Lubango, uma das maiores cidades, o município está autorizado a cobrar taxas para recolha de lixo e outros serviços básicos (de facto, providenciados de forma muito irregular). Através destas taxas, o município de Lubango consegue cobrar mais de 6 milhões de Kwanzas (60 000 USD) por mês, o que se traduz em cerca de 700 Kwanzas (7-8 USD) por habitante por ano. Esta quantia mal cobre as despesas correntes da administração.

Parece existir algum precedente do município cobrar dinheiro de diversas fontes, mas não há nenhum aparelho institucional suficientemente forte para garantir a implementação eficaz, equitativa e universal de cobrança. Assim, a cobrança local de taxas e impostos fica limitada, por ser aleatória e desorganizada. E é provável que acabe parecendo provocativa e ilegítima por parte dos cidadãos.

O problema chave é que não há uma verdadeira “política fiscal” por trás da cobrança. Os municípios cobram geralmente de acordo com tabelas antiquadas – muitas vezes datadas dos tempos coloniais – que ditam as fontes de arrecadação. No entanto, as nossas pesquisas dão a concluir que não existe nenhum suporte institucional sólido nem nenhuma fundamentação legal para a implementação de qualquer tipo de política fiscal local. Portanto, existe uma desconexão entre as práticas de cobrança e os objectivos políticos.

PROGRAMAS DE INVESTIMENTO: DESCONECTADOS DA PARTICIPAÇÃO E TRIBUTAÇÃO LOCAL

O orçamento disponível para gastos não administrativos dos municípios tem, nos últimos anos, dependido inteiramente de uma série de “programas” de transferência

A descentralização fiscal

A devolução de poderes de tributação e gastos para os níveis inferiores do governo – tornou-se um importante tema de governança em muitos países africanos.

A série Angola Brief é um produto do Programa de Cooperação CEIC-CMI para a investigação de questões sociais e económicas em Angola. Este produto visa contribuir com resultados de pesquisa e recomendações, de forma a aumentar o debate público em e sobre Angola.

Editores: Alves da Rocha & Aslak Orre

Autores: Odd-Helge Fjeldstad, Aslak Orre

governamental, provenientes de vários ministérios e escritórios centrais. O maior, mas não o primeiro destes programas, foi denominado Plano de Investimento do Município. Começou em 2008, quando mais de 5 milhões de USD foram disponibilizados para cada um dos 64 municípios – independentemente da dimensão – para construírem infra-estruturas administrativas e sociais. Em alguns lugares, esta distribuição resultou num héctico gasto com resultados duvidosos a longo termo. O programa foi planeado para ser expandido e abranger todos os municípios, mas foi descontinuado em 2009, para ser substituído pelo “Programa Municipal Integrado para o Desenvolvimento Rural e Combate à Pobreza”. O mais recente parece ser dirigido a partir da Presidência, e executado pelo Ministério das Finanças. Todos os municípios foram convidados para fazer um plano de investimento de cerca de 2.4 milhões de USD para serem gastos em várias infra-estruturas sociais. Em Novembro de 2010, pouco ou nenhum do dinheiro para o orçamento desse ano tinha ainda chegado aos municípios que visitámos. As nossas pesquisas indicam que os CACS – os recém-criados concelhos de representação local – foram em parte informados, mas não participaram de facto na tomada de decisão sobre os investimentos para as infra-estruturas de serviços públicos.

Em nenhum dos municípios estudados, os funcionários públicos fizeram claras ligações entre a prestação de serviços públicos e a criação de receitas locais através de impostos e taxas. Tudo parecia depender das transferências, bastante caprichosas, do governo central.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Um sistema de impostos nacional que envolvesse o governo local iria reduzir a actual esmagadora dependência dos recursos voláteis e não renováveis do petróleo e minerais. Embora seja compreensível, esta postura é de vistas curtas e dificilmente compatível com experiências de construção do Estado noutras partes do mundo. Um sistema local de receitas é importante desde que um aumento na autonomia fiscal, se bem designada e implementada, possa melhorar a eficiência e a responsabilização do sector

público. Nesta perspectiva, é importante assegurar que existe um equilíbrio entre a) os gastos e tarefas do governo local e b) as suas próprias receitas, e que as transferências do governo central sejam previsíveis.

Questionamos se existe vontade política para desenvolver um sistema tributário. Com base nos nossos estudos da política económica, e da nossa investigação nas províncias, é difícil não concluir que existe pouco ímpeto no sistema político ou administrativo no sentido de levar a cabo as reformas fiscais, tanto a nível central como local. Hoje em dia, nenhum político parece achar vantajoso em curto prazo argumentar publicamente das virtudes de um sistema fiscal compreensivo. Para além disso, as autoridades locais não tem mandato, nem um aparelho institucional para cobrar impostos. Se quiserem financiar a melhoria dos serviços públicos, a sua esperança reside em que algum dos programas de investimento central de grande escala, embora irregulares, cheguem ao seu destino.

Uma das questões mais desafiantes na governação local angolana, em geral, e a criação de um melhor sistema doméstico de impostos, em particular, é definir que sistema de representação democrática local deverá ser adoptado – dado que a implementação de eleições locais e autarquias têm sido constantemente adiada e os CACS têm tido uma fraca institucionalização. Isto é importante uma vez que o governo deve esperar exigências cívicas para aumentar a representação democrática local à medida que os impostos aumentam. As campanhas da sociedade civil para melhorar os serviços públicos irão também descobrir que a tributação local dará maior legitimidade às suas exigências.

Mesmo que poucos tivessem prazer em pagar os seus impostos, políticos clarividentes teriam recordado os seus pares e cidadãos de que todos os sistemas políticos democráticos – aqueles que inspiraram a actual constituição de Angola – estiveram envolvidas numa negociação constante sobre o “contrato fiscal social” onde a tributação local é uma componente chave.

PARA MAIS INFORMAÇÃO VISITE O SÍTIO DO
PROGRAMA DE COOPERAÇÃO CEIC-CMI
www.cmi.no/angola

ISSN 1892-3933

Trabalho de campo específico para este projecto teve lugar nas províncias de Luanda, Malanje e Huila em 2008 e 2010, paralelamente com a pesquisa sobre os Conselhos de Auscultação e Concertação Social (CACS).

CMI (Chr. Michelsen Institute)

Bergen - Norway
Phone: +47 47 93 80 00
E-mail: cmi@cmi.no
www.cmi.no

CEIC (Centro de Estudos e Investigação Científica)

Universidade Católica de Angola
Phone: +244 922 280 541
E-mail: ceic.ucan@gmail.com
www.ceic-ucan.org