

Análise do processo de reforma fiscal em Angola ... e porque incentivos fiscais devem ser evitados



Angola está actualmente a implementar uma reforma tributária. O principal objectivo da reforma é aumentar as receitas fiscais não petrolíferas pelo alargamento da base tributária, racionalizar incentivos, aumentar o controlo com o pagamento de impostos voluntários e combater a evasão fiscal. Há também um desejo de utilizar o sistema fiscal como um mecanismo para fornecer incentivos aos investimentos e diversificação da economia. Este sumário argumenta que os incentivos fiscais sob a forma de taxas mais baixas, isenções temporárias e isenções fiscais são susceptíveis de terem efeitos negligenciáveis sobre os investimentos. Incentivos fiscais extensivos são susceptíveis de prejudicar a eficiência e a eficácia do sistema fiscal, e criar espaço para a corrupção e o suborno, aumentando brechas para sonegação fiscal e distorção da concorrência. Aderir a regras fiscais claras e inequívocas com poucas excepções provavelmente evitaria muitos conflitos desnecessários actualmente e no futuro.

JUSTIFICAÇÃO E DETERMINANTES DA REFORMA TRIBUTÁRIA

O sistema tributário actual em Angola é visto como “obsoleto, ineficiente, excessivamente complexo e às vezes baseado em leis que remontam aos tempos coloniais ...”. Portanto, é provável que a reforma tributária fosse iniciada em qualquer caso, mas a crise económica mundial e a forte queda nas receitas petrolíferas em 2008/2009 são comumente indicadas como os principais determinantes da reforma. O FMI desempenhou também um papel quando estabeleceu um acordo de crédito contingente (stand-by) com o governo angolano. Sem um impulsionador principal, o FMI realmente ajudou os participantes principais do governo a manter o ritmo da reforma tributária.

Por que a reforma tributária não ocorreu antes? É possível que ela não tenha sido priorizada até 2008, já que outras questões tiveram precedência, tais como a reconstrução inicial da infraestrutura do país, o restabelecimento de um processo democrático dentro de um sistema multipartidário, e redacção da nova Constituição. Esta sequência de grandes reformas criou vantagem de que a reforma tributária em curso está a começar sob a orientação geral da Constituição. A Constituição não é específica em suas instruções sobre o projecto do sistema fiscal. Ainda assim, alguns dos seus princípios gerais sugerem um sistema fiscal progressivo, uma vez que estabelece uma distribuição justa da renda e da riqueza nacional, bem como o dever de contribuir

POR

Odd-Helge Fjeldstad

Søren Kirk Jensen

Aslak Orre

Marcos da reforma tributária

Novembro de 2009

A estratégia de reforma tributária é colocada no topo da lista de indicadores de referência estruturais acordados com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Julho de 2010

Os objectivos gerais e estrutura do Projecto Executivo da Reforma Tributária - PERT são estabelecidos no decreto presidencial (155/10 de 28 de Julho).

Fins de 2010

Novos padrões de referência que visam a apresentação para o Gabinete de vários anteprojectos gerais de direito fiscal, antes do fim de 2010 e um plano de acção com prazos para o programa de reforma tributária.

Março de 2011

O plano de acção para a reforma tributária (Linhas Gerais do Executivo para a Reforma Tributária) é concretizado em um decreto presidencial (50/11 de 15 de Março).

A reforma é coordenada pela Unidade Técnica Executiva para a Reforma Tributária – UTERT no Ministério das Finanças.

de acordo com a capacidade económica. A redistribuição através de impostos progressivos e transferências de bem-estar social tem sido fundamental para a redução da desigualdade em países desenvolvidos. Existem muitos os desafios relacionados à criação de um sistema fiscal progressivo em sociedades altamente desiguais, e o governo angolano deve estar ciente disso. Mas a recente reforma do sistema de impostos sobre propriedades urbanas (Imposto Predial Urbano) e a tributação de locações urbanas são abordagens promissoras para aumentar as receitas através de impostos progressivos. A seguir uma avaliação dos dois componentes principais da reforma: legislação tributária e mudanças administrativas.

REFORMAS LEGISLATIVAS TRIBUTÁRIAS

A reforma legal é vista como vital com uma série de prioridades específicas tanto em relação aos códigos fiscais gerais assim como para a legislação de impostos específicos. No curto prazo, o Governo visa corrigir os aspectos mais injustos e burocráticos da legislação em vigor. Posteriormente, a prioridade é a criação de três códigos fiscais: 1) um Código Geral Tributário irá substituir uma lei de 1968, 2) um Código de Processo Tributário substituirá o Regulamento que remonta a 1948, e, 3) um novo Código das Execuções Fiscais tem o objectivo de substituir uma lei de 1950.

O Decreto 50/11 enfatiza que essa legislação deve ser avançada mesmo que tenha que ser reajustada quando o processo de reforma estiver mais plenamente implementado. Isso também pode implicar em reformas mais amplas da administração fiscal, tais como a integração dos departamentos de imposto nacional e aduaneiros em uma instituição.

A prioridade a médio prazo é a criação de tribunais tributários especializados (para abordar questões não criminais) e criar um Conselho Superior de Contribuintes para reduzir a pressão sobre os tribunais. Estas medidas visam, em parte, reforçar os direitos dos contribuintes em conexão com disputas fiscais e representam mudanças importantes na legislação. Se os direitos dos contribuintes não estiverem claros para os contribuintes e para as autoridades fiscais, o cumprimento das obrigações fiscais e a prestação de contas são susceptíveis de serem afectados. Este é realmente um sério desafio para os gestores de reformas angolanos.

A reforma legal tem também como alvo a tributação internacional. Aqui o objectivo de curto prazo é criar uma equipe especializada do Ministério das Finanças para negociar tratados de dupla tributação com países com os quais Angola goza de um elevado grau de integração económica. De forma ambiciosa, o Governo visa a adopção plena de uma união aduaneira única dentro da SADC.

As reformas legais também têm como

objectivo abordar as inúmeras taxas, licenças e encargos que afectam negativamente as vidas dos cidadãos comuns e empresas. O decreto da reforma tributária observa que tais taxas e encargos somam-se à burocracia excessiva e representam um grande obstáculo para a formalização de micro e pequenas empresas. A experiência mostra que uma estrutura de taxas complicada e não transparente pode ser utilizada para “justificar” o suborno para “suavizar” os procedimentos oficiais. Alguns observadores argumentam que, mesmo extensas regulamentações do sector público e taxas complicadas e sistemas de licença são o resultado de uma estratégia deliberada por funcionários públicos, incluindo funcionários da alta administração fiscal, para facilitar a corrupção. A racionalização e simplificação dessas estruturas de taxas é, portanto, uma mudança muito bem-vinda.

REFORMAS ADMINISTRATIVAS DOS TRIBUTOS

Curiosamente, a reforma administrativa é denominada “... a prioridade das prioridades” no Decreto 50/11. Reconhece-se que esta é uma tarefa desafiadora, que não será resolvida no curto prazo. Os recursos humanos existentes são relatados como sendo “limitados, desmotivados e com níveis insuficientes de formação académica e profissional”. Os dois órgãos governamentais principais responsáveis pela arrecadação de impostos - Direcção Nacional de Impostos - DNI e Serviço Nacional de Alfândegas - SNA - sofrem de uma estrutura rígida e de um sistema salarial, que contribuem significativamente para o má situação dos recursos humanos. A reforma desses dois departamentos deve ser priorizada, com o objectivo de conseguir uma melhor coordenação no curto prazo, e – a médio prazo - a plena integração sob uma única direcção. Isto pode ser obtido sob a forma de uma autoridade de receita semi-autónoma, o que também foi estabelecido com algum sucesso em vários outros países africanos.

As ineficiências crónicas dos departamentos de receita existentes em Angola localizados no Ministério das Finanças certamente exigem reformas administrativas substanciais. O estabelecimento de uma autoridade fiscal semi-autónoma é uma opção relevante.

No curto prazo, e independentemente da eventual criação de uma autoridade de receita integrada, o Governo tem o objectivo de reforçar a administração da receita através de: (A) recrutar e formar uma nova equipa técnica; (b) tornar a formação uma característica permanente de uma carreira na administração fiscal e aduaneira, e (c) modernização das actividades aduaneiras nos principais pontos de entrada do país. Todas estas medidas são importantes, que podem lançar as bases para reformas da administração fiscal mais substantivas.

Claramente, o aperfeiçoamento da gestão fiscal não pode compensar o projecto tributário ruim e não há muito mérito em melhorar marginalmente um sistema tributário ineficiente. É por isso que a reforma da estrutura fiscal, através de reformas legislativas deve preceder a reforma da administração fiscal.

OBJECTIVOS CONFLITANTES

Angola precisa reduzir seu substancial deficit fiscal não petrolífero em 2011, no valor de 23,2 por cento do PIB, de modo que aumentar a receita é evidentemente um dos principais objectivos da reforma. No orçamento de 2012 estima-se que as receitas fiscais não petrolíferas aumentem de 7,5 por cento para 10,2 por cento do PIB. Pelos padrões internacionais este é um aumento significativo. Um objectivo possivelmente conflitante é o desejo de projectar o sistema fiscal não petrolífero de uma forma que proporcione incentivos aos investimentos em sectores não relacionados ao petróleo. Isto poderá implicar em redução de receitas fiscais, pelo menos no curto prazo. Equilibrar esses dois objectivos é um grande desafio para o Governo.

Um dos argumentos para apoiar a oferta de incentivos fiscais é que um regime fiscal favorável atrairá mais investimento directo estrangeiro e, portanto, contribuir para a diversificação e crescimento económico. Embora não seja incomum que os países usem o sistema fiscal para tentar atrair investimentos, a pesquisa mostra que os incentivos fiscais sob a forma de taxas mais baixas, isenções temporárias e isenções fiscais, só têm impactos insignificantes sobre as decisões de investimento em potencial. Outros factores como o potencial de mercado, infra-estrutura (estradas, água e electricidade), a burocracia, a estabilidade política e previsibilidade a longo prazo são mais importantes para os investidores. Em Angola, esses outros factores parecem esmagadores. De acordo com levantamento do Banco Mundial Doing Business, Angola ocupa o 172º lugar entre 183 países, e recentemente caiu no ranking.

De acordo com a Economist Intelligence Unit (2011), o sistema fiscal em Angola apresenta apenas um risco moderado para a realização de negócios. A taxa de imposto sobre as sociedades, em 35 por cento, é ligeiramente maior do que os parceiros de Angola, embora amplamente em linha com as taxas internacionais. Além disso, o regime fiscal não discrimina empresas estrangeiras. Os principais desafios para os investidores estão relacionados com a burocracia, incluindo procedimentos complexos e regulamentos para registo de empresas e pagamento de impostos – com a corrupção como uma ameaça constante. A obtenção de licenças e autorizações para a realização de diversas actividades económicas continua a ser um procedimento difícil e caro. Nesta

situação, os incentivos fiscais generosos para as indústrias e sectores específicos, são susceptíveis de acarretar grandes perdas de receitas e concorrência distorcida. O Governo precisa fazer muito mais do que melhorar o seu sistema fiscal para atrair e criar um ambiente favorável para os investidores.

Isenções fiscais temporárias, que são isenções de tempo limitado sobre o rendimento das sociedades, são consideradas como uma forma particularmente mal concebida de incentivo ao investimento, e que representam riscos consideráveis para o sistema tributário em geral. Isso deve ser evitado.

Isenções fiscais temporárias são susceptíveis de abuso, enfraquecem a receita tributária através do fornecimento às empresas de um forte incentivo para utilização de transferência de preços e esquemas financeiros para deslocar os lucros tributáveis para “empresas com isenção fiscal temporária”. Tais dispositivos podem operar através das fronteiras nacionais, e também entre as empresas nacionais. Não importa o quão inteligentes sejam as disposições legais criadas para lidar com esses riscos, a experiência sugere que as empresas vão superar os governos e encontrar maneiras de evitá-las. Até mesmo as administrações fiscais mais desenvolvidas têm dificuldades em lidar com esse tipo de evasão fiscal. Além disso, através da oferta de isenções fiscais, o governo até certo ponto sinaliza a sua própria falta de confiança na questão fiscal. Muitas empresas aparentemente acham as isenções fiscais temporárias atraentes porque as poupa da necessidade de lidar com uma administração fiscal corrupta ou ineficiente. Portanto, oferecer uma isenção fiscal temporária pode-se sinalizar uma administração fiscal corrupta ou ineficiente. Tais problemas subjacentes deveriam ser abordados. Geralmente, um regime fiscal “amigável para o investidor” não é caracterizado por incentivos fiscais generosos, mas por: (i) regras claras e inequívocas, com poucas excepções, (ii) estabilidade de longa prazo e previsibilidade para os investidores, e (iii) igualdade de tratamento entre todas as empresas, sem excepções. Angola ainda está a alguma distância desses ideais.

DADOS

As autoridades da receita partilham algumas importantes características de jure (de direito). Elas são:

1. Têm certa autonomia do poder executivo central (em parte para limitar a interferência política directa em suas operações diárias)
2. Têm o objectivo de ser bastante independentes do financiamento e das regras de pessoal do sector público em geral (os gestores podem recrutar e promover uma equipa de qualidade, pagando salários acima das tabelas salariais da função pública, em alguns países africanos quase aos níveis do sector privado)
3. Integrar todas as operações fiscais do governo central em uma agência com finalidade única.

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.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A literatura comparada sobre imposto e desenvolvimento trouxe algumas lições claras. Em primeiro lugar, há muitos argumentos em favor do desenvolvimento do sistema fiscal nacional para uma Angola rica em recursos naturais. Um sistema fiscal eficaz é fundamental para um desenvolvimento sustentável, pois tanto pode mobilizar a base tributária doméstica como um mecanismo chave para escapar da dependência de um recurso único, como reforçar a legitimidade do governo por meio da promoção da responsabilidade do governo em relação aos cidadãos e empresas contribuintes. Um ponto fraco até agora do processo de reforma é que ela parece ser baseada nas necessidades da economia urbana. Poucas iniciativas enfrentam os desafios da integração dos sectores não urbanos da economia.

Em segundo lugar, a forma como a receita doméstica é aumentada pode influenciar significativamente o crescimento económico e a consolidação democrática. Em particular, um “dividendo de governança” substancial pode ser conquistado a partir da mobilização de recursos financeiros internos dos cidadãos e das empresas através do sistema fiscal. Um círculo virtuoso pode ser criado, no qual a geração de receitas fiscais leva a prestação de serviços melhores, o que aumenta a disposição dos cidadãos para pagar seus impostos. Assim, a tributação e a construção do Estado ficam ligadas. A dimensão da construção do Estado da reforma do sistema fiscal angolano não é explicitamente declarada como um objectivo global. No entanto, a ênfase implícita na diversificação das fontes de receita pública e da economia tem dimensões de construção do estado. Até que ponto isso se desenvolverá o futuro irá responder.

A reforma tributária angolana parece ter forte apoio político. A cobrança das receitas fiscais não petrolíferas aumentou substancialmente. A partir do final de Novembro de 2011, o valor das receitas fiscais não petrolíferas era de 18,1 por cento maior do que em 2010. Dado que 2012 é um ano eleitoral, a parte legislativa do processo de reforma tributária foi colocada em espera. Ela pode recomeçar rapidamente após as eleições, mas o impulso da reforma tributária será recuperado com os preços do petróleo que já estão alcançando níveis

pré-2008? A disponibilidade das receitas do petróleo pode reduzir os incentivos para o governo nacional para aumentar os impostos domésticos em geral. A maioria dos governos são sinceros em seu desejo de aumentar as receitas, mas a disponibilidade de grandes fluxos de receitas do petróleo reduz a urgência de reformar o sistema fiscal.

Nosso estudo sugere que há um impulso político e tecnocrático para fazer avançar a reforma a nível central. Em contraste, a implementação de uma política fiscal do governo local não avançou devido à falta de apoio institucional e fundamento legal. A arrecadação de impostos e taxas local está, portanto, fadada a permanecer bastante aleatória e desorganizada.

Se for bem projectado e implementado, um sistema fiscal não petrolífero pode melhorar a eficiência e a capacidade de resposta do sector público. No entanto, será um desafio convencer os cidadãos de Angola sobre o valor do pagamento de impostos. Isso exigirá não apenas reformas, mas uma grande mudança cultural, somando-se a uma mudança no sistema institucional e político. Reformar o sistema de receitas do governo local é particularmente importante neste contexto, uma vez que o aumento da autonomia fiscal local, se devidamente concebido e implementado, contribuirá para a eficiência e a capacidade de resposta do sector público.

Nossa pesquisa indica que uma grande fraqueza do processo de reforma até agora é a falta de consultas públicas e verdadeiro debate mais geral sobre o imposto em um sistema político democrático sólido. O Decreto 50/11 dá ao PERT um mandato claro: “O processo de implementação do processo de reforma tem de ser acompanhado por um debate público”. O debate e aceitação popular é um aspecto crucial de uma reforma tributária. Mesmo que poucos tenham prazer em pagar seus impostos, políticos previdentes lembraram os seus pares e os cidadãos que todas as políticas democráticas - aquelas que inspiraram a actual Constituição de Angola - evoluíram de uma negociação constante sobre o “contrato social fiscal” em que a tributação é um componente chave.

Notes

1. Diário da República, I série – N.º 49, Decreto Presidencial n.º 50/11 de 15 de Março
2. Como observado no Decreto 50/11 (op. cit.), algumas revisões pontuais anteriores do sistema tributário foram largamente insuficientes para abordar as deficiências gerais.
3. Esta dependência crónica das receitas do petróleo para cobrir os gastos do governo é a principal razão por trás das dificuldades da experiência autoridades angolanas na gestão da taxa de câmbio e da inflação (ver Jensen e Paulo 2011). Números recentes mostram que o Banco Central continua a intervir maciçamente nos mercados cambiais.
4. Presidência da República (2011): Relatório de Fundamentação do OGE – 2012, p. 28 http://www.minfin.gv.ao/fsys/Relatorio_de_FundamentacaoORC.pdf
5. Ver, por exemplo, Krasniqi, M. and S. James (2012) ‘Tax Incentives in the EAC Member States’ (draft). World Bank. Para uma discussão dos impactos de isenção temporária de taxas, ver Keen, M. and M. Mansour (2010) ‘Revenue mobilisation in Sub-Saharan Africa: Challenges from globalisation I - Trade reform. Development Policy Review, 28, 553-571.

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

More information is available at the
CEIC-CMI cooperation program website:

WWW.CMI.NO/ANGOLA

ISSN 1892-3933