

A reforma tributária do sector não petrolífero em Angola No caminho certo ou a perder o dinamismo?



Photo: Odd-Helge Fjeldstad

Desde 2010, Angola está a implementar uma reforma tributária que visa aumentar as suas receitas fiscais não petrolíferas. Este brief aborda os principais feitos da reforma à partir do segundo semestre de 2012 quanto à questões administrativas e legislativas. A reforma ainda tem impulso? Apesar da retórica de uma reforma tributária moderna caracterizada pela simplificação, participação e previsibilidade, o processo de reforma em curso parece fechado e indeciso.

CONTEXTO E PROGRAMAÇÃO DA REFORMA TRIBUTÁRIA

Em Junho de 2012, nós argumentamos que a reforma “parece ter forte apoio político” e em seguida que “há um impulso político e tecnocrático para fazer avançar a reforma a nível central” (ver o brief Análise do processo de reforma fiscal em Angola... e porque incentivos fiscais devem ser evitados). Infelizmente, a reforma tributária sofreu uma série de atrasos, o que dá a entender que o apoio à reforma pode ter sofrido um revés.

Em 2012 e 2013, Angola continuou a recuperar-se da crise financeira e económica global de 2008/2009. Após uma forte recuperação das receitas petrolíferas em 2010 e 2011, elas mantiveram-se equilibradas em 2012 e tiveram um declínio em 2013. As receitas não petrolíferas cresceram muito modestamente e ficaram muito aquém das projeções optimistas. O crescimento do PIB também tem sido desconcertantemente

modesto em comparação com as previsões (veja o brief: Fraca previsão de receitas – um grande desafio para uma política fiscal sólida em Angola).

O crescimento económico em Angola está fortemente relacionado com as despesas públicas. Em 2013, foram programadas políticas fiscais expansionistas para que se pudesse obter um défice orçamental de 3,4 por cento. Ao invés disso, os números do governo indicam que as despesas de capital em particular ficaram aquém dos níveis programados, e o resultado foi um superávit orçamental de 0,3 por cento do PIB. De acordo com dados recentes do FMI, o nível de execução do Programa de Investimento Público tem estado em tendência de queda desde 2011, tendo caído de uma percentagem em torno de 75 por cento para pouco acima de 60 por cento em 2013. Segundo o FMI, a diferença de despesas de capital situou-se em cerca de 5 mil

Odd-Helge Fjeldstad

Investigador sénior, CMI & Director, ICTD

Søren Kirk Jensen

Independent Policy Analysis, Investigador associado, CMI

Francisco Miguel Paulo

Investigador, CEIC-UCAN

Actualmente,
as partes
interessadas
não têm
acesso à
relatórios de
diagnósticos
nem à
propostas/
projectos
de lei para
que possam
alcançar
uma posição
informada.

milhões de dólares americanos.

Há indicações de que Armando Manuel, o novo Ministro das Finanças e anterior presidente do Fundo Soberano de Angola, tenha sido nomeado para o cargo com a importante incumbência de corrigir essa tendência e garantir que o sector público impulse o aumento das taxas de crescimento e execute investimentos públicos de maneira mais forte. O orçamento de 2014 definitivamente colocou um grande desafio para o novo ministro, com um aumento das despesas de capital de 9,7 por cento do PIB em 2013 para 13,3 por cento do PIB em 2014.

Qual é a implicação disso para a reforma tributária? Ainda é difícil dizer se o novo Ministro das Finanças está a apoiar a reforma tributária (que foi colocada em andamento pelo seu antecessor). Um alto funcionário entrevistado em Junho de 2013 indicou que a reforma tributária era percebida como algo que impõe limitações tanto económicas quanto administrativas ao crescimento do PIB. Isso poderia explicar o reduzido entusiasmo político pela reforma. Contudo, se outras perspectivas de longo prazo ainda forem dominantes, é possível que a reforma ainda tenha apoio. Que avanços têm sido alcançados nas frentes administrativa e legislativa?

REFORMAS ADMINISTRATIVAS – INDECISÃO SURPREENDENTE

Esperava-se que 2012 fosse um ano lento para a frente legislativa da reforma, tendo em vista que foi um ano eleitoral em Angola. Entretanto, isso não foi visto como um impedimento para a reforma, já que progressos poderiam ser feitos na frente administrativa sem necessidade de envolver os políticos.

A integração dos dois principais órgãos governamentais responsáveis pela arrecadação de impostos, isto é, o Serviço Nacional das Alfândegas e a Direcção Nacional de Impostos, foi planeada desde o início da reforma. A principal característica administrativa da reforma tem sido a de redefinir o arranjo institucional, que actualmente é dominado pelo Serviço Nacional das Alfândegas (SNA). O SNA deu início a reformas administrativas há vários anos atrás, tem um quadro melhor qualificado e está melhor organizado que a Direcção Nacional de Impostos (DNI). Alguma colaboração entre o SNA e o DNI já está em prática no momento, por exemplo, na implementação de um sistema único de número de identificação de contribuintes.

O modelo organizacional específico para a administração tributária integrada está ainda a ser analisado pela equipe de gestão do Projecto Executivo da Reforma Tributária (PERT). Tem-se mostrado difícil decidir se a nova administração tributária, referida como Administração Geral Tributária, deveria localizar-se dentro do Ministério das Finanças ou ser estruturada como uma autoridade tributária semi-autónoma. Um desafio observado pela equipe

responsável pela reforma é que a Direcção Nacional de Impostos e o Serviço Nacional das Alfândegas são entidades muito diferentes, com culturas de trabalho diferentes e diferentes responsabilidades. Esse não é um desafio específico do contexto Angolano, sendo verificável na maioria dos países, inclusive nos 18 países africanos que durante as duas últimas décadas estabeleceram autoridades tributárias. Todavia, em contraste com outros países menos ricos em recursos, a indecisão no que concerne à estrutura organizacional da nova administração tributária em Angola é surpreendente. Segundo um alto funcionário, não tem sido possível alcançar um consenso na equipe de gestão sobre quando e como dar início à administração tributária integrada.

À curto prazo, e independentemente da eventual criação de uma autoridade tributária integrada, o governo tem o objetivo de reforçar a administração tributária por meio de: (a) recrutamento e treinamento de um novo quadro técnico; (b) tornar a formação uma característica permanente das carreiras na administração tributária e aduaneira; e (c) modernização das actividades aduaneiras nos principais pontos de entrada do país. Todas estas são medidas importantes, que podem lançar as bases para reformas mais substantivas da administração tributária. Essas reformas terão que incluir abordagens sistemáticas que possibilitem o enfrentar dos desafios relacionados com a corrupção no sistema tributário afim de que a nova administração tributária geral seja considerada legítima por parte dos contribuintes e do público em geral. Isso é particularmente relevante com relação à administração discricionária de incentivos fiscais dados a empresas e indivíduos com boas ligações. É difícil aferir o custo das isenções fiscais, mas, de acordo com uma fonte central, uma estimativa conservadora seria de quatro por cento do PIB.

REFORMA LEGISLATIVA – ATRASOS SIGNIFICATIVOS

Obviamente, o melhoramento da administração tributária não pode compensar um desenho tributário aquém do desejável e não faz sentido aperfeiçoar marginalmente um sistema tributário ineficiente e obsoleto. É por isso que uma revisão legislativa completa deve preceder ou pelo menos mover-se em conjunto com a reforma da administração tributária. Uma das principais prioridades da reforma tributária desde o início tem sido a modernização do Código Geral Tributário, do Código de Processo Tributário e do Código das Execuções Fiscais, geralmente referidos como códigos fiscais transversais.

De acordo com um comunicado à imprensa datado de 21 de Outubro de 2011,¹ o Conselho de Ministros aprovou estes três códigos já em 2011 com a expectativa de que a Assembleia Nacional fosse aprová-los num curto espaço de tempo. Esse novo quadro jurídico passaria a ter

efeito, portanto, a partir de Janeiro de 2012, após a promulgação do Presidente. Isso não aconteceu. Em lugar disso, os códigos foram submetidos mais uma vez ao Conselho de Ministros em 2013, que os aprovou novamente à 12 de Junho de 2013.² A aprovação por parte do Conselho de Ministros significava que os códigos poderiam ser submetidos de novo à Assembleia Nacional na qual, no momento em que este brief foi produzido, os códigos estavam sendo revisados pelas comissões permanentes. Espera-se que a Assembleia Nacional venha a aprovar os códigos até o fim de Fevereiro de 2014. Não está claro o que causou esse significativo atraso e qual foi a razão pela qual os códigos não passaram sem problemas pela Assembleia Nacional em 2011, num sistema político no qual os legisladores geralmente exercem pouca influência sobre o processo político.

O objetivo da revisão dos códigos fiscais é claro. Os códigos antigos eram obsoletos e não eram aplicados na prática. Na apresentação do pacote legislativo à Assembleia Nacional, o Ministro das Finanças, Armando Manuel, declarou que a nova legislação seria mais moderna e atualizada, o que deveria ser uma ambição facilmente alcançável, já que alguns dos códigos antigos datam de mais de cinco décadas atrás.

A nossa pesquisa revela que, em alguns casos, os novos códigos não são de fácil compreensão por parte dos contribuintes devido à linguagem técnica utilizada. Desse modo, faz-se necessária uma apresentação simplificada. Algumas particularidades da lei são especialmente surpreendentes. O Código Geral Tributário (art. 60) admite a possibilidade de que o tributo seja pago em numerário, por cheque ou em espécie, o que não é usual em sistemas tributários modernos, na medida em que aumenta o risco de comportamento discricionário por parte de oficiais do fisco. Países que implementaram reformas tributárias profundas reduziram o número de interações entre contribuintes e colectores de impostos, automatizando todo o processo de pagamento por meio de sistema bancário ou repartições fiscais. Tais medidas contribuíram para a redução da corrupção.

Também é importante ressaltar que, ainda que os três códigos tenham sido submetidos à Assembleia Nacional no fim de Novembro de 2013, eles ainda não estão oficialmente disponíveis para as partes interessadas e para o público em geral, o que obstrui um debate bem informado sobre a reforma. Além do atraso na aprovação dos códigos transversais, dois outros códigos fundamentais estão a ser preparados desde 2011: o Código do Imposto do Rendimento do Trabalho (IRT) e o Código do Imposto Industrial. De acordo com uma fonte, o PERT tem enfrentado dificuldades significativas para chegar a uma decisão sobre como reformar o IRT. Aparentemente, tem havido fortes reservas quanto à redução dos atuais 24 escalões (!) do IRT. Esta observação apoia-se numa fonte centralmente localizada, não tendo sido possível confirmá-la. Se a informação for correcta, os autores consideram a questão de

tal importância para a qualidade do processo de reforma, que ela deveria ser discutida em público. O motivo é que o actual modelo Angolano contraria frontalmente as recomendações da literatura fiscal, segundo a qual um problema comum em relação à tributação do rendimento em contextos institucionalmente fracos é a plethora de escalões de rendimento estabelecida para dar a falsa impressão de um sistema tributário progressivo.³

CARACTERÍSTICAS GERAIS DE UM BOM SISTEMA TRIBUTÁRIO

1. Regras claras e inequívocas com poucas excepções
2. Estabilidade e previsibilidade a longo prazo para investidores
3. Igualdade de tratamento para empresas
4. Simplicidade tanto para a administração tributária quanto para contribuintes
5. Melhores conexões/uniformidade entre regimes tributários nacionais e subnacionais
6. Claras conexões entre tributos ou impostos pagos e benefícios/serviços recebidos pelos contribuintes.

A QUALIDADE DA REFORMA

O plano de acção para a reforma, delineado num decreto presidencial (n. 50/11, de 15 de Março de 2011), reconhece a magnitude da tarefa. Isso também foi enfatizado por líderes centrais da reforma tributária em entrevistas. Ainda assim, os atrasos e a qualidade dos esforços de reforma até agora são motivos de preocupação. As experiências noutros países revelam que, para que se tenha êxito numa reforma tributária, transparência e participação são aspectos fundamentais.

Até o momento, o processo de reforma tributária em Angola tem sido definido pelo oposto. Diversas partes interessadas entrevistadas lamentaram a atitude fechada e por vezes arrogante do PERT. A campanha de divulgação parece ser uma campanha de relações públicas temperada com grandes conferências nas quais os apresentadores expõem os seus pontos de vista numa comunicação de somente uma via. Ao levar em consideração os pontos de vista dos vários segmentos do sector empresarial, também será mais fácil alcançar sucesso nos objetivos vitais de política fiscal. Consultas a contribuintes consistem num importante mecanismo para aprender sobre os desafios do sistema tributário, instruir um grande eleitorado e promover uma boa política fiscal.

Actualmente, as partes interessadas não têm acesso à relatórios de diagnósticos nem à propostas/projectos de lei para que possam alcançar uma posição informada. Extraordinariamente, para uma instituição que é aparentemente generosamente financiada com dinheiro público e tem claros objetivos a serem executados, os seus relatórios de progresso não são disponibilizados publicamente nem mesmo depois de terem sido apresentados ao

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.

Authors: Odd-Helge Fjeldstad, Søren Kirk Jensen and Francisco Miguel Paulo. Editores: Alves da Rocha e Aslak Orre. Copy editor: Lisa Arnestad.

Conselho de Ministros. O site oficial do PERT não é frequentemente atualizado, é de difícil navegação e não indica em que dia as notícias postadas foram carregadas. Por fim, não há conexão entre a reforma tributária e o processo de descentralização. Um grande elemento que falta, e que é importante para ambos os processos, refere-se à necessidade de pensar adiante sobre como se poderia conceder aos governos locais, no futuro, a capacidade de arrecadar receitas localmente.

Enquanto esses aspectos da reforma permanecerem antiquados e desatualizados, há pouco realismo no discurso sobre a criação de um sistema tributário moderno e efetivo e ainda menos esperança de que este objectivo seja alcançado. Os formuladores de políticas públicas precisam de ter a coragem de se abrir ao escrutínio e às críticas por parte da sociedade em geral e da comunidade empresarial em particular para testar as ideias no mundo real e assegurar que eles estão no caminho certo.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O esforço da reforma, que parece genuíno em diversos aspectos, parece ter colidido com a realidade da economia política de Angola, bem como com abordagens fechadas dos formuladores das políticas públicas. O impulso político e tecnocrático observado dois anos atrás parece ter diminuído. O PERT tem poder limitado para levar a reforma adiante sem forte apoio político. Há indícios de que a agenda política esteja a ser conduzida principalmente por um desejo de eliminar restrições ao crescimento do PIB e com um forte foco no lado do orçamento relacionado às despesas. A recuperação dos preços do petróleo parece sustentar essa abordagem. Consequentemente, a reforma tributária perdeu impulso apesar dos desafios que apenas cinco anos atrás levaram ao seu início.

Internamente, o PERT parece não compreender a importância da participação significativa de partes interessadas na construção de um sistema tributário moderno e eficiente. Participação significativa não é possível sem diálogo e transparência das medidas propostas na fase inicial do processo da formulação das políticas. Até o momento, o processo tem sido

muito fechado. Espera-se que a desaceleração do processo de reforma permita ao PERT abrir-se e dar tempo suficiente para uma discussão pública ampla e informada das medidas propostas.

Principais recomendações que emergem deste estudo:

Devem ser seriamente levadas em consideração as implicações negativas de longo prazo de se impedir uma meticulosa reforma do desatualizado sistema tributário de Angola.

É hora do governo decidir qual será o novo modelo para a nova Administração Geral Tributária. Em linha com a maioria dos países membros da SADC, nós recomendamos que a arrecadação de impostos seja retirada do Ministério das Finanças, estabelecendo-se, para tanto, uma autoridade tributária semi-autónoma. Ao assegurar, por meio de lei, certa autonomia à nova agência em relação ao poder executivo central, o modelo pode contribuir para limitar a interferência política directa nas operações do dia-a-dia da administração tributária.

O PERT deveria aumentar significativamente a abertura e a transparência do processo de reforma por meio de diversas medidas, entre elas, a divulgação das análises de base, dos projectos lei e de relatórios de progresso no seu site, assim como mantendo-o atualizado de mais fácil navegação.

O PERT deveria possibilitar uma participação propositada no processo de reforma e permitir que indivíduos, empresas, sociedade civil, académicos e a imprensa se engajem activamente nas deliberações sobre a reforma.

NOTES

1. www.pert.minfin.gv.ao/comunicados.php?page=comunicado07
2. <http://www.scm.gov.ao/index.php?id=38&s=61>
3. Ver, por exemplo, V. Tanzi and H. Zee (2001): <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/>