

David vs. Golias: análise do Sistema Tributário Angolano



Nuno Jorge Barata
Miranda & Associados



Aline Sousa Santos
Fátima Freitas Advogados

A relação jurídico-tributária é, por natureza, uma relação na qual os sujeitos se encontram num claro plano de desigualdade. As normas de procedimento e processo tributário devem, por isso, assumir um importante papel no sentido de contrabalançar este natural desequilíbrio relacional, por exemplo, ao conformar legalmente o quadro de actuação da Administração Tributária (“AT”), fixando os seus limites e ao consagrar os meios de reacção ao dispor do contribuinte contra essa actuação. Assim, um sistema tributário moderno implica, necessariamente, que exista legislação que salvaguarde direitos e garantias dos contribuintes face à actuação da AT.

O ano de 2011 marcou o início de uma nova fase do sistema tributário Angolano. No essencial, as então aprovadas Linhas Gerais do Executivo para a Reforma Tributária previam uma completa modernização tanto da AT (agora Administração Geral Tributária – “AGT”) como do próprio sistema tributário. Entre o mais previa-se, nessas Linhas, *“proceder a uma profunda revisão e actualização de diplomas transversais aos diversos impostos”*, nomeadamente, do Código Geral Tributário de 1968, do Regulamento do Contencioso das Contribuições e Impostos de 1948 e do Código de Execuções Fiscais de 1950.

Conforme se idealizava nas Linhas Gerais do Executivo para a Reforma Tributária, em 2015, entraram em vigor três importantes Diplomas: i) Código Geral Tributário (“CGT”);

ii) Código do Processo Tributário (“CPT”); e iii) Código das Execuções Fiscais (“CEF”).

O CGT, como lei fundamental tributária, consagra os princípios fundamentais relativos ao acto e relação tributária, aos benefícios fiscais, às garantias dos contribuintes e ao procedimento tributário.

“

O ano de 2011 marcou o início de uma nova fase do sistema tributário Angolano. No essencial, as então aprovadas Linhas Gerais do Executivo para a Reforma Tributária previam uma completa modernização tanto da AT (agora Administração Geral Tributária) como do próprio sistema tributário

”

Por sua vez, o CPT veio adaptar o contencioso tributário à actual realidade constitucional de Angola, nomeadamente, à luz do princípio da separação de poderes, acometendo a função de julgar matérias fiscais a um poder judicial independente – e não a um órgão administrativo conforme resultava do diploma de 1948.

O CEF regulamenta de forma exhaustiva as execuções fiscais para cobrança coerciva das dívidas tributárias. Conforme resultava, aliás, das Linhas Gerais do Executivo para a Reforma Tributária, considerou-se ser de manter autonomamente a regulação das execuções fiscais.

Apesar das enormes similitudes entre os dois sistemas, esta é, desde logo, uma diferença entre os sistemas

Angolano e Português. Se em Angola se encontram aqueles três diplomas fundamentais, em Portugal encontramos dois: a Lei Geral Tributária e o Código de Procedimento e Processo Tributário. Acresce que se em Angola a regulação da inspecção tributária e das infracções tributárias se encontra incluída no CGT, em Portugal tais matérias são reguladas, exaustivamente, em diplomas autónomos, respectivamente, Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira e Regime Geral das Infracções Tributárias.

Volvidos quase dois anos sobre a entrada em vigor dos referidos Códigos Angolanos – e porque o sistema

tributário e as normas que o regulam não se querem em constante mutação (embora devam admitir evoluções) – importa analisar algumas das soluções então adoptadas.

Começando pela inspecção tributária, conforme se deixou acima referido, a sua regulação encontra-se incluída no CGT, limitando-se a três artigos. Considerando a relevância da inspecção tributária em termos de garantia dos direitos dos contribuintes, questiona-se se esta actuação da administração estará suficientemente regulada.

Um dos objectivos da Reforma – de acordo, aliás, com as Linhas Gerais – era o de assegurar a celeridade da decisão dos conflitos entre a AT e os Contribuintes. Os códigos, nomea-

damente o CGT, parecem ter ido, no geral, ao encontro desse objectivo. No entanto, ao nível dos prazos para reacção – seja mediante reclamação administrativa ou posterior recurso hierárquico –, os prazos mostram-se algo reduzidos. Com efeito, prevê-se o prazo (geral) de 15 dias para interposição de ambos os meios de reacção. Tal prazo é curto quando comparado, por exemplo, com o prazo de 120 dias que vigora em Portugal. Repare-se, aliás, que o prazo de decisão da reclamação administrativa pela AGT é bastante superior: 45 dias. É por isso legítimo questionar se este prazo reduzido para reacção dos contribuintes é adequado para assegurar a defesa dos seus direitos e interesses.

Ao nível do contencioso judicial, e especificamente dos meios de prova, destaca-se uma solução inovadora, face a idênticas normas vigentes no processo civil. Com efeito, na prova pericial prevê-se a nomeação judicial de um perito – a par dos dois nomeados pelas partes –, que poderá ser funcionário da AGT, desde que não tenha tido intervenção em momento anterior no procedimento administrativo. Sem prejuízo da consagração do dever de actuação dos peritos com rigor, isenção e imparcialidade, tal solução não parece salvaguardar eficazmente a independência que se requer para uma decisão de uma controvérsia que opõe a própria AGT ao contribuinte.

No tocante ao regime das infracções tributárias, é de realçar o facto de o CGT prever uma pena de multa fixa. De facto, o não pagamento tempestivo de qualquer prestação ou da totalidade do tributo importa o pagamento de uma multa igual a 35% do tributo em falta. Uma solução como esta suscita algumas questões: por um lado, parece ter um cariz automático prescindindo do critério da culpa e, por outro lado, não obstante o CGT expressamente o prever, não há qualquer graduação da pena em função da gravidade objectiva da infracção tributária.

Já por referência às execuções fiscais, o CEF adoptou uma solução

“ Deve reconhecer-se que a reforma iniciada em 2011 – e que culminou em 2015 com a entrada em vigor da legislação relevante –, merece um enorme aplauso pela mudança e evolução que representou. Por outro, existe ainda margem para o desenvolvimento da legislação tributária angolana ”

sem paralelo no Direito Tributário português. Com efeito, quando a dívida exequenda ultrapassar o montante de Kz. 2.500.000,00 (cerca de EUR 14.000), a citação do executado só terá lugar após a penhora. Tendo presente o que se deixou referido sobre a natureza da relação jurídico-tributária quanto à inerente desigualdade entre as partes e a função primordial das normas de procedimento e processo tributário enquanto contrabalança do natural desequilíbrio relacional, esta solução afigura-se algo desequilibrada. Soluções como esta encontram-se pontualmente no direito civil, tendo em conta circunstâncias excepcionais e com vista a salvaguardar a aplicabilidade do Direito. No entanto, não parece que se justifique uma tal faculdade, no campo do direito tributário, sem que exista uma razão objectiva que fundamente tal procedimento, principalmente considerando que um dos sujeitos actua investido de *ius imperii*.

Ainda no campo das execuções fiscais, o CEF (e também o CGT) consagrou um regime de suspensão do processo de execução fiscal semelhante ao que vigora em Portugal. Seria interessante, no entanto, que, à semelhança do que se prevê em Portugal, vigorasse um regime de caducidade da prestação da garantia. Tal regime permite que o contribuinte que haja prestado garantia não fique sujeito, de forma indefinida, à demora do procedimento e do processo que não lhe seja imputável. Mais razão há para acreditar nos benefícios de um tal regime quando se consideram, por exemplo, os custos que a prestação de uma garantia bancária importa para o executado.

Uma última nota para referir, precisamente, os custos suportados com as garantias. O CGT prevê, expressamente, que serão devidos juros indemnizatórios quando se verifique que houve pagamento indevido de imposto. No entanto, não se prevê um mecanismo – à semelhança do que existe em Portugal – que permita a reconstituição da situação que existiria, caso não houvesse sido praticada a liquidação de imposto que venha posteriormente a ser anulada: a indemnização por garantia indevidamente prestada. Trata-se de uma questão de justiça, na medida em que o contribuinte não pode ser prejudicado, suportando custos com a prestação de uma garantia, que depois se mostra indevida por ser a dívida tributária contestada e subseqüentemente anulada.

Em jeito de conclusão, por um lado, deve reconhecer-se que a reforma iniciada em 2011 – e que culminou em 2015 com a entrada em vigor da legislação relevante –, merece um enorme aplauso pela mudança e evolução que representou. Por outro, existe ainda margem para o desenvolvimento da legislação tributária angolana. Também outros desafios se colocam, nomeadamente, ao nível da aplicação do direito tributário. Com efeito, é de grande importância que se continue a apostar no reforço e formação dos meios humanos ao dispor tanto da AGT como do poder judicial, no sentido de garantir a crescente especialização em áreas do Direito que são tão complexas como fundamentais para o Estado e para os contribuintes.

*Por opção dos autores, este texto não segue o Novo Acordo Ortográfico