



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA  
FACULDADE DE DIREITO  
ESCOLA DE LISBOA

**BOAVENTURA TOMÁS RODRIGUES**

BENEFÍCIOS FISCAIS EM ANGOLA. SEU IMPACTO NA COMPETITIVIDADE  
DAS EMPRESAS

DISSERTAÇÃO ELABORADA NO ÂMBITO DO MESTRADO DE DIREITO  
FISCAL, SOB ORIENTAÇÃO DO PROFESSOR SÉRGIO VASQUES

NOVEMBRO 2014



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA  
FACULDADE DE DIREITO  
ESCOLA DE LISBOA

BOAVENTURA TOMÁS RODRIGUES

BENEFÍCIOS FISCAIS EM ANGOLA. SEU IMPACTO NA COMPETITIVIDADE  
DAS EMPRESAS

DISSERTAÇÃO ELABORADA NO ÂMBITO DO MESTRADO DE DIREITO  
FISCAL, SOB ORIENTAÇÃO DO PROFESSOR SÉRGIO VASQUES

NOVEMBRO 2014

## INTRODUÇÃO

Os benefícios fiscais são medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extra-fiscais relevantes e que sejam superiores ao da própria tributação que impedem. O benefício constitui uma preferência de política tributaria, com carácter temporário, com o fim de conceder um estímulo económico, de que a sociedade poderá retirar vantagens de natureza social e económica em compensação do imposto que deixa de ser arrecadado.

A crise financeira mundial de 2008/2009 evidenciou o perigo da economia angolana depender quase exclusivamente da receita petrolífera. O reconhecimento do problema dessa dependência excessiva é condição essencial mas não bastante para o resolver. Diagnosticado o problema, falta o importante, que é justamente resolver a questão. Arranjar alternativas à dependência do petróleo como principal fonte de rendimento do Estado.

Resolução que passa pela diversificação da economia, diminuição de assimetrias regionais através de investimentos em outros sectores da economia. Deste modo, para compensar os investidores nacionais e estrangeiros dos problemas que afectam a competitividade da economia angolana, o Governo criou através da Lei do Investimento Privado (LIP), Lei 20/11 de 20 de Maio, benefícios fiscais aos investidores que se instalarem em zonas previamente definidas.

A concepção de benefícios fiscais é um instrumento político do plano nacional de desenvolvimento com que o Executivo angolano quer, de 2013 até ao ano de 2017, e que visa o estímulo à formação de empresas em determinadas zonas com o objectivo de gerar emprego, erradicar a pobreza, fomentar o desenvolvimento sustentado em todo território nacional e aumentar a competitividade na economia.

Para efeitos da atribuição de benefícios fiscais, o país é organizado nas seguintes zonas de desenvolvimento: zona A – Província de Luanda, os municípios-sede das Províncias de Benguela, Huíla, Cabinda e o Município do Lobito – 1 a 5 anos de isenção de Imposto Industrial, zona B – restantes municípios das Províncias de Benguela, Cabinda e Huíla e Províncias do Kwanza-Sul, Bengo, Uíge, Kwanza-Norte, Lunda-Norte e Lunda-Sul. – 1 a 8 anos de isenção de imposto industrial e a zona C – Províncias do

Huambo, Bié, Moxico, Kuando-Kubango, Cunene, Namibe, Malange e Zaire – 10 anos de isenção.

Os benefícios fiscais oferecidos às empresas através do plano nacional de desenvolvimento consiste, como já referimos, em reduzir a carga tributária como atrativo visando o desenvolvimento, o crescimento e a redução das desigualdades sociais entre as regiões, pois sabe-se que a elevada quantidade de tributo é um fardo pesado nas despesas das empresas.

Pretendemos, pois, com a presente dissertação analisar os critérios objectivos e subjectivos para a concessão dos benefícios fiscais, tendo em conta o volume do investimento que se consubstancia na limitação ao investimento no valor mínimo de 1 milhão de dólares americanos, as características do projecto, a avaliação da proposta do investimento privado, a avaliação do Conselho de Ministros, a concepção extraordinária de benefícios do Presidente da República e a negociação entre o investidor e a Comissão de Negociação e Facilidades e Incentivos (CNFI).

A análise dos benefícios fiscais levanta muitos problemas. Problemas por exemplo de aplicação prática da Lei do Investimento Privado. Razões para existência destes benefícios fiscais, eficácia dos mesmos face aos objectivos prosseguidos, proporcionalidade entre custos e resultados desejados, razão das modalidades de benefícios usados.

A estrutura que a lei do investimento privado apresenta é de pensar que é um instrumento de política económica, social, monetária e cambial. Veremos na prática se a LIP conseguirá transformar o cenário do investimento em Angola, ser factor de melhoria da qualidade de vida da população e diversificar a economia que são os fins últimos a que deve almejar qualquer política económica e de investimento.

## **CAPÍTULO 1**

### **O QUADRO JURÍDICO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS EM ANGOLA**

1. ASPECTOS ESSENCIAIS DOS BENEFÍCIOS FISCAIS.....	6
1.1. O processo político de criação de benefícios fiscais .....	6
1.2. Benefícios fiscais na lei angolana.....	11
1.3. Benefícios fiscais como despesa fiscal.....	17

## **CAPÍTULO 2**

### **PARTICULARIDADES DOS BENEFÍCIOS FISCAIS ÀS EMPRESAS**

1. SINGULARIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS E PROMOÇÃO EMPRESARIAL .....	20
1.1. Regime sui generis de natureza contratual. Agência Nacional de Investimento Privado (ANIP).....	20
1.2. Vantagens e desvantagens do regime contratual.....	24
1.3. Competitividade empresarial e promoção ao investimento da zona.....	26
1.4. Criação de postos de emprego e desenvolvimento de infraestruturas da zona.....	29
1.5. Inexistência de concretos benefícios ao investidor.....	31
2. INCENTIVOS FISCAIS E A COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL.....	32
2.1. Incentivos fiscais e a competitividade empresarial.....	32
2.2. Benefícios fiscais e a defesa do ambiente.....	38
3. INCENTIVOS FISCAIS EXTRAORDINÁRIOS. LUZES E SOMBRAS.....	41
3.1. Outras entidades que decidem os benefícios com base no valor a investir.....	41
3.2. Presidente da República.....	44
3.3. Conselho de Ministros .....	46

3.4.	Ministério das Finanças.....	46
3.5.	Comissão ad hoc.....	48
3.6.	Conclusões.....	49
3.7.	Bibliografia geral.....	51

## CAPÍTULO 1

### O QUADRO JURÍDICO DOS BENEFÍCIOS FISCIAS EM ANGOLA

#### 1. ASPECTOS ESSENCIAIS DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

1.1. O processo político de criação de benefícios fiscais; 1.2. Benefícios fiscais na lei angolana; 1.3. Benefícios fiscais como despesa fiscal

##### 1.1.O processo político de criação de benefícios fiscais

A mobilização do investimento privado para financiar os empreendimentos e definir correctamente as prioridades são pressupostos que devem guiar todo e qualquer projecto de desenvolvimento do País em conformidade com os objectivos gerais definidos no Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017<sup>1</sup>.

A responsabilidade pela definição, promoção da politica do investimento privado, em especial daquele que contribua decisivamente para o desenvolvimento económico e social do País e do bem estar dos cidadãos é do Executivo segundo o artigo 7.º n.º da LIP.

Este plano nacional gizado pelo Governo de Angola visa definir as normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na determinação, concepção, preparação, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento dos projectos destinados à construção ou reabilitação de infra-estruturas consideradas vitais para o desenvolvimento da economia.

A matéria e definição dos objectivos dos benefícios fiscais económicos, financeiros e sociais ou culturais é competência dos decisores políticos<sup>2</sup> como referimos. O objectivo do Executivo é reestruturar e desenvolver a economia através da diversificação da actividade económica, priorizando a reabilitação e construção de infra-estruturas básicas

---

<sup>1</sup> Jornal de Angola de 18 de setembro de 2014, “*Comissão Económica Reunida na Cidade Alta*”.

<sup>2</sup>“ Política fiscal é o conjunto de decisões relativas à instituição, organização e aplicação dos impostos em conformidade com os objectivos fixados pelos poderes públicos,” José Casalta NABAIS, Política Fiscal, Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.149, 2007, pp. 101-111.

para facilitar a circulação de pessoas e bens, como resultado da accção do investimento privado nos sectores da agricultura, indústria, infra-estruturas, pescas e pecuária e os ligados às telecomunicações.

Deste modo, a intervenção política na economia é deveras complexa e requer fundamentação<sup>3</sup> multifacetada. Fundamentação e justificação que têm faltado aos contribuintes na medida em que tem faltado debate social.

Entendemos que quem propõe benefícios fiscais deve esclarecer o seu alcance e quantificar bem a possível perda de receitas, se na prática resulta em ganhos sociais superiores à perda de receitas que tais benefícios originam, para o Estado e aos cidadãos<sup>4</sup> e garantir que as receitas não arrecadadas sejam efectivamente compensadas pelo impacto económico e social dos projectos realizados pelas entidades que gozam de tais privilégios fiscais.

Os benefícios fiscais representam a excepção à regra no sistema de tributação. O sistema fiscal regra é voltado para arrecadação de receitas, tendo em vista as necessidades financeiras do Estado na prossecução do interesse público e na satisfação das necessidades colectivas. As justificações políticas para a concepção de benefícios fiscais são as mesmas. Diversificação da economia e maior arrecadação de receitas.

Estamos longe de defender a eliminação dos benefícios fiscais, antes pelo contrário, gostaríamos, apenas, lançar algumas bases de reflexão em volta dos benefícios fiscais.

Todavia, as normas internacionais não impedem que o Estado conceda benefícios fiscais aos sectores da economia considerados estratégicos, sempre na base do compromisso constitucional da transparência e da responsabilidade fiscal. Angola não é o primeiro

---

<sup>3</sup> Lídia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, p.105.

<sup>4</sup> Deste modo, a medida excepcional composta pelo benefício fiscal cumpre outros interesses públicos, certamente de natureza extra-fiscal, diversificação da economia, alargamento da base tributária e ainda a industrialização de determinadas localidades, que devem ser superiores à tributação que deixa de ser concretizada, Lídia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, pp.105-106.

país a conceder benefícios fiscais. Muitos países concederam no passado e outros concedem-nos no presente<sup>5</sup>.

A título meramente exemplificativo, algumas Organizações Internacionais especializadas em direito fiscal, com particular destaque a OCDE, tem sido ideia assente que a simples concessão de benefícios fiscais não constitui elemento capital para atração e promoção de investimento directo local e estrangeiro.

Para tal efeito concorrem outros elementos essenciais que, em regra, constituem factores de crescimento, designadamente: o regime político, o nível de desenvolvimento do País anfitrião, a dimensão do mercado, o nível real ou potencial de rendimento, força de trabalho qualificada, capacidade das infra-estruturas, estradas, pontes, redes telefónicas e de internet, electricidade e água, custos de transportação dos produtos, políticas de comércio, estabilidade do ponto de vista micro e macro-económico e assim como a credibilidade do sistema judicial.

Como dissemos os benefícios fiscais constituem um meio de política<sup>6</sup>, com finalidade diversa<sup>7</sup> que justificam o seu carácter excepcional em relação a tributação regra. Os

---

<sup>5</sup> Os méritos dos benefícios fiscais são indiscutíveis, mas é possível evitar os riscos associados, através da adopção de um regime de benefícios que seja bem concebido e, principalmente, estruturado de acordo com a realidade e as necessidades de cada país. É preciso programar bem, porque benefícios fiscais concedidos a operações meramente financeiras, sem qualquernexo com investimentos na economia real, não são recomendáveis. Aliás, devem ser evitados.

Acontecimentos da vida económica e financeira internacional são por demais esclarecedores. O desmoronamento de certos paraísos fiscais como o de Chipre é um exemplo. Benefícios fiscais concedidos ao mercado financeiro e de capitais foram largamente concedidos em alguns países, na esperança de atrair um fluxo maior de recursos, supondo que se tratava de poupança boa para fundear investimentos fixos de longo prazo. Tudo isso acabou por se revelar um grande erro de interpretação, uma vez que são recursos financeiros à procura de ganhos rápidos, sem nenhum compromisso com o desenvolvimento sustentável dos países anfitriões.

<sup>6</sup> J.J. Saldanha SANCHES e João Taborda DA GAMA, *Manual de Direito Fiscal Angolano*, Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 1ª edição, Coimbra, 2010, p. 459, "...constituem um instrumento para, por exemplo, conseguir o desenvolvimento de um certo sector da economia ou região. O legislador procura, muitas vezes, alcançar esses objectivos extra-financeiros através da atribuição, a esse sector ou região, de um regime fiscal mais favorável, criando benefícios fiscais. Em princípio, será sempre por um período limitado, pois, ao fim de alguns anos de regime fiscal mais favorável, das duas, uma: ou não foram alcançados os objectivos pretendidos e não se justifica o prolongamento do favorecimento; ou já o foram, e também não se justifica a sua manutenção."

<sup>7</sup> "Em sede social, a política fiscal encontra-se com a política orçamental na medida em que existem duas vias de propiciar vantagens ou atribuir benefícios a categorias sociais que, de um ponto de vista do interesse geral, sejam dignas dos mesmos. Uma, que releva da política fiscal, traduz-se na concessão a

benefícios fiscais são de carácter excepcional porque são estabelecidos por um horizonte temporal bem definido por lei no caso angolano, a lei do investimento privado.

Assim, é objectivo do governo angolano<sup>8</sup> criar um ambiente favorável à actuação das empresas, acelerar o crescimento e o desenvolvimento económicos. Criar benefícios fiscais, aumentar e diversificar as receitas do sector não petrolífero.

A par destas preocupações evidenciadas, não temos dúvidas que também estão como pano de fundo a promoção da competitividade internacional, a criação de benefícios visando apoiar o investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico, a queda do crescimento e investimento devido à crise internacional e elevados níveis da dependência da receita petrolífera.

Porquanto a crise deixou claros avisos sobre a necessidade de Angola trabalhar no sentido de acabar com a dependência económica em relação ao petróleo. É por essa razão que temos assistido muitas decisões políticas no sentido de se criar condições para estimular a abertura de novas empresas, mediante novos projectos económicos em outras áreas diferente do petróleo.

A Lei do Investimento Privado de Angola (LIP), Lei n.º 20 / 2011, de 20 de Maio é o exemplo acabo do que foi dito. Criada com finalidades de diversificar e impulsionar a economia e aumentar a competitividade internacional.

O seu preâmbulo traça as bases gerais do investimento privado em Angola. Fala em aprimorar os instrumentos que favoreçam o aumento dos investimentos em território nacional e conseqüentemente a diversificação da economia. O investimento privado, a

---

determinadas categorias sociais de vantagens ou desagravamentos fiscais, dentro dos quais se destacam pela sua importância, os chamados benefícios fiscais. A outra, que integra a política orçamental, consiste na instituição de um sistema de subvenções directas ou subvenções financeiras a favor dessas categorias sociais. O que significa que os responsáveis pela política social, que pretendam prosseguir-la através de ajudas aos extratos economicamente menos favorecidos, têm duas vias, a seu modo alternativas, para concretizar essa política: a via orçamental ou financeira, através de despesas activas e a fiscal através de despesas passivas” in: José Casalta NABAIS, Política Fiscal, *Desenvolvimento Sustentavel e Luta Contra a Pobreza*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.149, 2007, pp.93-94.

<sup>8</sup> “A promoção da competitividade é o pilar da política fiscal. Com ela procura-se agir no sentido da captação do investimento e criação de emprego, para o que há que assumir claramente que os benefícios fiscais devem ser redireccionados numa optica de incentivos, selectivos e temporários, para áreas-chaves como a inovação tecnológica, o ambiente, a investigação e desenvolvimento e o investimento com efeitos estruturantes na economia,” in: José Casalta NABAIS, Política Fiscal, *Desenvolvimento Sustentavel e Luta Contra a Pobreza*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.149, 2007, pp. 101-111

par do investimento público, “continua a ser uma aposta estratégica do Estado para a mobilização de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos, com vista ao desenvolvimento económico e social do País, ao aumento da competitividade da economia, ao crescimento da oferta de emprego e à melhoria das condições de vida das populações”.

A política de benefícios fiscais deverá dar resposta aos objectivos da política tributária e aos desafios do desenvolvimento socioeconómico, através de políticas de atracção de investimento, de promoção de emprego e ainda de integração regional.

O contributo do sector não petrolífero tem um elevado alcance social, pois existe aqui um enorme potencial de geração de empregos, reduzindo-se, assim, o problema da pobreza. Portanto, havendo mais empresas em actividade, nos diferentes domínios, haverá mais empregos, haverá mais renda e melhorar-se-á a qualidade de vida das pessoas; por conseguinte, o Estado passará a dispor de maiores rendimentos por intermédio de impostos.

Ainda que a lei n.º 20 / 2011, de 20 de Maio, Lei do Investimento Privado, tenha méritos incontestáveis, na verdade tem implicações negativas na competitividade empresarial, o que levou a rejeição da Associação Industria de Angola (AIA), não quanto à validade mas quanto à sua aptidão para fazer aparecer um sistema fiscal capaz de atingir de forma aceitável os seus objectivos fundamentais.

Ouvidas as reivindicações da AIA<sup>9</sup>, o Governo repensou e actualmente está concluída a proposta de alteração à LIP que o governo vai submeter à Assembleia Nacional. Trata-se de uma proposta sujeita a alterações em resultado da consulta pública limitada as associações empresariais devidamente constituídas.

As alterações propostas reduzem para metade o montante mínimo de investimento exigido a nacionais. Quanto aos estrangeiros, o montante mínimo fica na mesma, mas o valor de 1 milhão de dólares de investimento é por empresa, e não por cada sócio.

---

<sup>9</sup> No entender da Associação Industrial de Angola a LIP é uma lei elitista e discriminatória, porque na prática põe no mesmo pé de igualdade e circunstâncias empresários, quer nacionais quer estrangeiros, no acesso aos benefícios. A estrutura da lei deixava de fora os empresários nacionais.

O preâmbulo da proposta de alteração à LIP é claro ao afirmar que o principal objectivo é “aperfeiçoar os instrumentos que favoreçam o aumento dos investimentos em território nacional e conseqüentemente a diversificação da economia”.

A actual LIP está a ser rejeitada, entre outras reclamações, por impor como limite mínimo de investimento o montante de 1 milhão USD, independentemente de o investidor ser nacional ou estrangeiro. Os nacionais acham-se discriminados.

## 1.2. Benefícios fiscais na lei angolana

Depois das questões prévias, é altura de, sinteticamente, analisar os benefícios fiscais na legislação angolana. Começando pelo conceito, às várias formas pelas quais se manifestam no ordenamento jurídico tributário e também às regras de atribuição.

A Lei n.º 20/11, de 20 de Maio, Lei do Investimento Privado cria as bases gerais do investimento privado em Angola e define os nascimentos de acesso aos benefícios fiscais e outras isenções a conceder pelo Governo aos investidores, regula, também, os princípios e objectivos da política de operações, das garantias, direitos e deveres gerais do investidor privado. Também regula o regime cambial, o regime processual do investimento, o curso dos projectos de investimento e as infracções fiscais e penalidades resultantes da violação dos acordos entre os sujeitos passivos e o Estado representado pela Agência Nacional de Investimento Privado.

Sendo de suma importância a diversificação da economia, a criação de novos postos de trabalho, potencialização tecnológica em zonas fora das grandes centralidades para o desenvolvimento da economia, é algumas vezes atribuída a capacidade de influenciar investidores nacionais e estrangeiros. Os benefícios fiscais podem acelerar processos de entrada no mercado angolano de grande grupo de empresas estrangeiras.

Ora, pretendemos demonstrar que o simples processo de concepção de benefícios fiscais não é suficiente para influenciar a vitalidade do mercado. Existem outros elementos vitais já referidos.

É difícil em direito formular conceitos. A doutrina não é unânime quanto ao conceito de benefícios fiscais. Vamos nos ater ao conceito legal fornecido pelo artigo 26.º n.º 1 da Lei do Investimento Privado.

Dispõe o n.º 1 do artigo 26.º da LIP que “consideram-se benefícios fiscais as medidas que implicam uma redução ou isenção do montante a pagar dos impostos em vigor, com o fim de promover o desenvolvimento de factores à escala macroeconómica para o País, bem como de favorecer actividades de reconhecido interesse público, social ou cultural”.

A LIP considera igualmente investimento privado “a utilização no território nacional de capitais, tecnologias e know how, bens de equipamento e outros, em projectos económicos determinados, a utilização de fundos que se destinam à criação de novas empresas, agrupamentos de empresas ou outra forma de representação social de empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, e a aquisição da totalidade ou parte de empresas de direito angolano já existentes, com vista à implementação ou continuidade de determinado exercício económico de acordo com o seu objecto social, desde que o montante global destes investimentos corresponda a valor igual ou superior a USD 1 000 000,00 um milhão de dólares americanos, ou a montante equivalente em kwanzas quando se trate de investimento interno, artigos 2.º alínea a) e 3.º n.º 1”.

Todavia, se os benefícios fiscais são medidas constantes de normas que colocam o sujeito passivo numa situação tributária mais favorável do que a ocorreria caso os benefícios fiscais não existissem, então, necessariamente os benefícios fiscais constituem desagravamentos fiscais, desgravando ou aliviando a tributação regra<sup>10</sup>. Como já foi referido, a atribuição de benefícios fiscais deverá ser sempre equacionada em trâmites de uma análise custo-benefício pela entidade que concede.

Contudo, a estrutura deste artigo cria algumas incertezas no resultado que impedem o investimento privado, burocracia do Estado, dificuldades no acesso ao investimento, falta de transparência, corrupção e exclusão. A forma como o benefício se encontra estruturado, as indefinições que o artigo encerra, associado às delongas, na prática, a

---

<sup>10</sup> Lídia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, p.109.

aplicação do benefício à um grupo preponderante das empresas potencialmente elegíveis.

Ora, de acordo com o Estatuto dos Benefícios Fiscais português, todas as medidas que criam uma situação tributária mais favorável para o sujeito passivo do que aquela que se verificaria caso a medida não existisse, constitui um benefício fiscal, desde que estejam reunidas as características essenciais dos benefícios fiscais: carácter excepcional, derogatória do princípio da igualdade, tutelar interesses públicos extrafiscais e superiores aos interesses da tributação que deixa de se verificar.

Os incentivos e benefícios fiscais têm carácter excepcional<sup>11</sup>. Porém, é a essência derogatória do princípio da igualdade tributária que determina que os benefícios fiscais sejam de natureza excepcional, a lei do investimento privado determina que os benefícios e incentivos fiscais, não constituem regra, nem são de concessão automática ou indiscriminada, nem ilimitados no tempo, artigo 28.º n.º 2. Os mesmos só são atribuídos aos projectos que sejam aprovados no âmbito da lei do investimento privado.

Os benefícios fiscais subjectivos são conferidos aquelas pessoas que apesar de se encontrar preenchido o suporte fáctico da tributação, o beneficiário tem uma regra específica. Por se tratar de benefícios fiscais pessoais, entendemos que lhe seja associado a prática de um acto administrativo expresso, que certifique a verificação em concreto dos preceitos legais.

A questão que se coloca é que na LIP é muito mais do que uma simples prática de um acto administrativo expresso. Há uma multiplicação de entes sem necessidades, criando, deste modo, obstáculo ao investidor e abrindo caminho a favorecimentos e falta de transparência. Ora vejamos:

Os benefícios fiscais instituídos por este diploma dependem de reconhecimento, a conferir pela ANIP, CNFI, parecer vinculativo do Ministério das Finanças quando o valor seja igual ou inferior a 10 milhões de dólares, nos projectos de investimentos superiores a este valor a aprovação será feita pelo titular do Poder Executivo, podendo

---

<sup>11</sup> Uma das características dos benefícios fiscais é a limitação temporal. Em Portugal está consagrado no artigo 3.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e determina que “as normas que consagram os benefícios fiscais constante das partes II e II do presente Estatuto vigoram durante um período de 5 anos, salvo quando disponham em contrário.”

constituir uma comissão ad hoc, após apreciação do Conselho de Ministros, artigo 51.º e seguintes da LIP de Angola.

Em Portugal os benefícios fiscais resultam directa e imediatamente da lei. Processam-se automaticamente, quando verificados os requisitos de facto previsto pela norma desagravadora<sup>12</sup>.

O investidor privado faz a entrega do projecto de investimento na Agência Nacional de Investimento Privado (ANIP), artigo 54.º n.º 1. Aceite a proposta de investimento privado, tem a ANIP, um prazo de 45 dias para apreciar, negociar, artigo 57.º n.º 1 da LIP e remeter para a provação a Comissão de Negociação de Facilidades e Investimento (CNFI), que dispõe de 30 dias para proceder à análise e a avaliação da proposta de investimento, em termos gerais e específico, e estabelecer as devidas negociações com o investidor sobre os incentivos e benefícios solicitados, artigo 57.º n.º 3 da LIP.

Após este procedimento, o projecto é novamente enviado para ANIP, sendo que nos projectos de valor igual ou inferior a 10.000.000,00 dez milhões de dólares a aprovação é feita pelo Conselho administrativo da ANIP, juntamente com um parecer vinculativo do Ministério das Finanças, nos projectos de investimentos superiores a este valor a aprovação será feita pelo titular do Poder Executivo após apreciação do Conselho de Ministros.

No seguimento da aprovação do projecto, a ANIP emite um Certificado de Registo de Investimento Privado (CRIP), que confere ao seu titular o direito de investir nos termos neles referidos, deve constar os direitos e obrigações do investidor privado consagrados na lei e a assinatura do investidor ou do seu representante legal.

---

<sup>12</sup> Em sentido diferente dispõe o artigo 5.º n.º 1 do Estatuto dos Benefícios Fiscais Português que “os benefícios são automáticos ou dependentes de reconhecimento; os primeiros resultam directa e imediatamente da lei, os segundos pressupõem um ou mais actos posteriores de reconhecimento”. “Os benefícios fiscais automáticos decorrem directamente da lei e operam assim que o sujeito passivo se colocar na situação descrita pela norma que confere o benefício fiscal, quando se verificam os pressupostos da norma, o benefício opera automaticamente, reduzindo, impedindo ou limitando a tributação.”

“ Os benefícios fiscais não automáticos ou dependentes de reconhecimento carecem da prática de um acto por parte da Administração Tributária podendo esse acto constituir um acto administrativo ou acordo”, como estatui o artigo 5.º n.º 2 do EBF que, “O reconhecimento dos benefícios fiscais pode ter lugar por acto administrativo ou por acordo entre a Administração e os interessados, tendo, em ambos os casos, efeito meramente declarativo, salvo quando a lei dispuser em contrário”. Lídia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, pp.119-120

O CRIP constitui o documento comprovativo da aquisição dos direitos e da assumpção dos deveres de investidor privado consagrados na lei, devendo servir de base para todas as operações de investimento, acesso a incentivos e facilidades, obtenção de licenças e registos, solução de litígios e outros factos decorrentes da atribuição de facilidades e incentivos.

Como dissemos, o benefício fiscal não é concedido de forma automática mas sim de forma contratual. O artigo 51.º n.º 1 da LIP é claro quando afirma que “o regime processual único para a implementação de um projecto de investimento privado, no âmbito da presente lei, corresponde ao regime contratual.” Entendemos que este regime de natureza contratual levanta dúvidas sobre a seriedade do processo. Dúvidas que vão desde a incerteza no resultado, falta de transparência e corrupção<sup>13</sup> como já foram referidos. Acresce-se o facto de na prática não existirem benefícios concretos.

Os investimentos podem beneficiar de incentivos fiscais, em função dos sectores de actividade, das zonas em que se situa o investimento e dos montantes a investir. Os principais incentivos são os seguintes:

- a) Isenção de taxas e direitos alfandegários com excepção do imposto de selo e das taxas devidas por serviços prestados para a importação de máquinas, equipamentos e seus componentes novos, incluindo viaturas pesadas e tecnológicas, por períodos de 3, 4 ou 6 anos em função da zona e a importação

---

<sup>13</sup> Não temos conhecimento de estudos sobre o impacto da corrupção em Angola. Não sabemos por estudo, se a corrupção é prejudicial ou favorece a economia. Um estudo feito no período 1970-2005 na União Europeia, diz que a corrupção é o abuso do poder para obter benefícios privados, pode resultar do excesso de burocracia, do elevado poder discricionário na definição e implementação de políticas, da falta de eficiência e lentidão do sistema jurídico, dos baixos salários na função pública e do menor grau de liberdade económica, que tendem a influenciar o crescimento económico. Não é consensual entre os investigadores a ideia que a corrupção tende a favorecer ou o retardar o crescimento, Conceição CASTRO, *Corrupção e Crescimento Económico na União Europeia dos 15 – Determinação do Nível de Corrupção Crítico*, Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra, Lisboa, 2008, pp. 111-112.

Já um inquérito apresentado este ano pelo Instituto de Fomento Empresarial (IFE) é categórico ao demonstrar que no ano de 2013 a corrupção em Angola ocupou a primeira posição entre os obstáculos ao desenvolvimento das empresas, com quase 20%, sendo que a mão-de-obra não qualificada aparece em segundo lugar com 15%. Verifica-se também que as dificuldades de acesso ao financiamento, a falta de ética no trabalho e as questões de saúde pública são igualmente agentes que dificultam o crescimento empresarial.

de mercadorias a incorporar ou consumir no processo de produção, por um período de 5 anos a contar da data do início do exercício da actividade. Se se tratar da importação de meios usados beneficiará de uma redução da taxa para 50%.

- b) Isenção ou redução do pagamento do imposto industrial sobre os lucros obtidos, por um período de 1 a 9 anos, consoante a zona do país onde o investimento é implementado, artigo 38.º da LIP.
- c) Na determinação da matéria colectável, podem ser considerados como custos 100% das despesas efectuadas com a construção de infra-estruturas, formação profissional e promoção cultural.
- d) Isenção do pagamento do imposto sobre a aplicação de capitais sobre os lucros distribuídos aos sócios, por períodos de até 9 anos, consoante a zona de implementação do projecto, artigo 40.º da LIP.
- e) Isenção ou redução do pagamento da sisa na aquisição de terrenos ou imóveis para a realização do projecto, artigo 41.º da LIP.

Os incentivos que podem ser concedidos para os investimentos dos limites máximos são os seguintes:

- a) Na zona A, isenção de todos direitos e demais imposições aduaneiras, para a importação de equipamentos importados para a construção e apetrechamento, caso o investimento se destine a empreendimentos novos, expansão, reabilitação ou modernização de instalações, investimentos em sectores prioritários e investimentos que criem, no mínimo, quinhentos postos de trabalho para trabalhadores nacionais, artigo 42.º n.º 1 da LIP.
- b) Nas zonas B e C, o limite máximo de isenção do pagamento do imposto, por um período de até 10, ou zonas mais desfavorecidas e investimentos que criem, no mínimo, quinhentos postos de trabalho para trabalhadores nacionais, artigo 42.º n.º 2 da LIP.

- c) O número 3 do artigo 42.º da lei que temos vindo a estudar é mais aberto. Atribui o limite máximo de isenção para projectos de investimento em qualquer das zonas, basta que estejam reunidos, pelo menos, dois dos requisitos obrigatoriamente cumulativos.

### 1.3. Benefícios fiscais como despesa fiscal

Os benefícios fiscais constituem prestações de teor negativo por parte do Estado, em que se abdica de parte ou toda receita tributária, reduzindo o custo oficial do sujeito passivo.<sup>14</sup> Benefício fiscal representa uma despesa fiscal. Uma vez que pressupõe uma intervenção do Estado nos recursos que reduz as despesas do sujeito passivo<sup>15</sup>. Corresponde a uma receita potencial, a que o Estado teria direito.

É uma despesa equivalente a qualquer outra que o Orçamento de Estado cubra. E é por isso que este tipo de despesas está, como os restantes subsídios ou subvenções, sujeito à disciplina da concorrência, nomeadamente a que resulta do regime dos auxílios ou ajuda de Estado. “As subvenções consubstanciam uma forma de subsídio directo, em quanto que os benefícios fiscais traduzem-se em encargos ou despesas activas para o Estado e as subvenções em despesas passivas”<sup>16</sup>, consagrado na LIP pelo artigo 26.º n.º 3, que adiante explicaremos.

“Dito de outra maneira, as subvenções implicam sempre uma efectiva transferência patrimonial do Estado, a favor do subvencionado, assumindo o subvencionante uma

---

<sup>14</sup> “O Estado abstém-se de cobrar, evitando uma transferência pecuniária do sujeito passivo para o Estado”, Lídia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, p.110.

<sup>15</sup> “Tanto do ponto de vista da manutenção do orçamento equilibrado, como na perspectiva dos efeitos sobre as empresas, são limitações públicas ao normal funcionamento do mercado”, J.J. Saldanha SANCHES e João Tabor da GAMA, *Manual de Direito Fiscal Angolano*, Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 1º edição, Coimbra, 2010, pp. 461-462.

<sup>16</sup> Maria Paula dos Reis Vaz FREIRE, *Nascimento, Modificação e Extinção dos Benefícios Fiscais*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, p. 39.

parte da carga financeira do subvencionado, ao passo que nos benefícios fiscais o ente que os concede não assume directamente essa carga, apenas contribuindo indirectamente para a diminuição dos gastos do beneficiário”<sup>17</sup>.

A classificação dos benefícios fiscais como despesa fiscal, em sede de Orçamento do Estado origina uma separação entre as medidas de natureza excepcional integradas em normas que impedem, reduzem ou limitam a tributação, colocando o sujeito passivo numa situação tributária mais favorável do que a situação de tributação regra, desde que a medida seja derogatória do princípio da igualdade, e tutele interesses públicos extrafiscais superiores aos interesses da tributação que deixa de se verificar, classificadas como despesa fiscal e as medidas de idêntica natureza orçadas como redução de receita fiscal<sup>18</sup>.

O Estado angolano adoptou como parte da política fiscal em vigor desde 2010 a concessão de benefícios fiscais. Convém salientar que a concessão de benefícios fiscais pressupõe assumpção de uma despesa fiscal por parte da entidade que a concede. A LIP considera benefícios fiscais como despesas fiscais.

Ora, atentemos ao que dispõe o artigo 26.º n.º 3, “para efeitos da presente lei, os benefícios fiscais são considerados despesas fiscais, devendo na sua determinação e controlo contabilístico, ser exigida uma declaração apropriada dos benefícios usufruídos em cada exercício fiscal”

Em suma, a LIP diz claramente que todo benefício fiscal representa uma despesa. Equivale a uma receita potencial, a que o Estado teria direito e da qual, por razões estratêgicas, renuncia. É fundamental que o benefício fiscal seja considerado despesa fiscal no Orçamento Geral do Estado (OGE) do ano que estado concede benefícios fiscais a determinadas localidades, figurando directamente na tabela das despesas por programa, para assegurar a transparência orçamental.

---

<sup>17</sup> Maria Paula dos Reis Vaz FREIRE, *Nascimento, Modificação e Extinção dos Benefícios Fiscais*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, p.39.

<sup>18</sup> Lúcia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, pp.116-118.

Portanto, os benefícios fiscais contextualizam-se nas denominadas despesas fiscais, uma vez que possibilitam actuar sobre a economia privada do mesmo modo que por despesas directas, caracterizando um pagamento implícito feito pelos poderes públicos por intermédio de uma redução dos impostos a pagar, ou seja, uma despesa pública feita através do sistema fiscal. Contudo, quando o Estado se encontra diante uma situação em que, havendo razões fiscais para tributar um certo tipo de rendimento, não o faz, esta redução da receita fiscal potencial pode ser configurada, como temos vindo a sustentar, como uma despesa fiscal<sup>19</sup>.

Desconhecemos, até ao momento, qualquer informação legal sobre a perda de receitas ou ganhos sociais motivadas pelos benefícios fiscais. Seria interessante se Estado exercesse maior fiscalização para que existisse um melhor controlo das empresas que gozam de benefícios fiscais, com vista a avaliar os seus custos no Orçamento Geral do Estado. Assim o Estado avalia o impacto dos benefícios fiscais concedidos às empresas e permite medir os objectivos que justificaram a sua concessão.

Para melhor controlo do impacto dos benefícios fiscais, sugerimos a elaboração de relatórios sobre os benefícios fiscais concedidos e deve decorrer de uma obrigação legal, para que o Estado possa ter uma visão da despesa pública durante a análise do OGE.

---

<sup>19</sup> J.J. Saldanha SANCHES e João Taborda DA GAMA, *Manual de Direito Fiscal Angolano*, Wolters Kluwer Portugal e Coimbra Editora, 1º edição, Coimbra, 2010, pp.460-461.

## CAPÍTULO 2

### **PARTICULARIDADES DOS BENEFÍCIOS FISCAIS ÀS EMPRESAS**

#### 1. SINGULARIDADE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS E PROMOÇÃO EMPRESARIAL

1.1. Regime *sui generis* de natureza contratual. Agência Nacional de Investimento Privado (ANIP); 1.2. Vantagens e desvantagens do regime contratual; 1.3. Competitividade empresarial e promoção ao investimento da zona; 1.4. Criação de postos de emprego e desenvolvimento de infraestruturas da zona; 1.5. Inexistência de concretos benefícios ao investidor

1.1. Regime *sui generis* de natureza contratual, Agência Nacional de Investimento Privado (ANIP)

Apreciados que estão, embora de forma resumida, as razões que motivaram a criação dos benefícios fiscais, natureza jurídica e o conceito, cremos estar em condições de avançar para as particularidades contratuais dos benefícios fiscais. Benefícios que nascem da lei, e os seus efeitos estão dependentes da prática de actos de reconhecimento do Estado representado pela Agência Nacional de Investimento Privado. Este reconhecimento na prática quer significar longos e difíceis dias de negociações entre o sujeito passivo e a ANIP.

Relativamente às garantias e aos direitos do investidor privado a lei assegura, independentemente da origem do capital, um tratamento justo, não arbitrariamente discriminatório e equitativo às sociedades e empresas constituídas, conferindo-lhes protecção, segurança e acesso aos meios e instâncias judiciais.

Desde que cumprida a legislação fiscal e cambial é garantido, igualmente, ao investidor o direito de transferir para o exterior os dividendos ou os lucros distribuídos, o produto da liquidação dos investimentos realizados decorrido determinado tempo descrito na lei.

Permanece indefinidamente o risco muito sensível de que os investidores colocam a lucratividade financeira de curto prazo acima da sustentabilidade económica de longo prazo. Muitos não têm uma abordagem de longo prazo pelo que acabam por não contribuírem para o desenvolvimento sustentado das economias dos países onde estão instaladas.

Um dos maiores riscos com este regime contratual assenta no facto de o jogo de influências, falta de transparência e os lobbies serem muito forte ao ponto de disfarçar as fragilidades destas empresas. Por isso, os benefícios ou incentivos fiscais não podem ser tão intensos que substituam outros factores de atratividade de um país.

Salientámos ainda que, a iniciativa, segundo a LIP, do reconhecimento dos benefícios depende exclusivamente, regra geral, da iniciativa do sujeito passivo.

A crescente inserção de Angola no processo de globalização da economia mundial, especialmente assumida nos últimos anos com o fim do conflito armado, bem como a tendência cada vez maior da articulação mundial entre economias e entre sociedades, constitui factor essencial para que a internacionalização das empresas angolanas seja um dos objectivos conjunturais assumidos como prioritários em termos da política económica contínua pelo Governo.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento económico-social, em especial o reforço da competitividade das empresas e do sistema económico e a promoção do crescimento e do emprego, conduziu à decisão de se proceder à reestruturação do sistema fiscal e em especial sobre os benefícios fiscais, e consequente reformulação da regulamentação estabelecida neste domínio.

A LIP impõe uma negociação entre o investidor e o Estado representado pela ANIP tendente à celebração final de um contrato de investimento onde ficam estipulados os termos e condições específicos do investimento a realizar e dos benefícios aplicáveis.

Este regime *sui generis* compreende, que as empresas tenham de estar disponíveis para uma longa, demorada, complexa e burocrática fase de negociação e discussão, das diferentes operações delineadas para o investimento, com todas as vantagens e inconveniente intrínsecos a um procedimento negocial.

A atribuição de benefícios fiscais depende fundamentalmente de uma análise casuística, tendo como base o impacto na sociedade e na economia onde o projecto vai ser concretizado, o seu valor, prazo e período de concessão, bem como, o lucro gerado e a zona onde o projecto de investimento será implantado.

O repatriamento de lucros e dividendos, passa a ser objectivamente proporcional e graduado, sendo objecto de uma ponderação e negociação minuciosa, de acordo com dados objectivos, que devem constar obrigatoriamente do contrato de investimento a celebrar.

À forma como os incentivos são concedidos, em particular os incentivos fiscais e o direito à repatriação de lucros e dividendos, o exercício do seu direito é, como temos vindo a explicar, condicionado em função da localização do investimento, do seu montante, da forma como o investimento é realizado e do impacto do mesmo na economia angolana.

Portanto, com base nas conclusões alcançadas com base nas propostas de investimento que será celebrado o contrato final que regerá todas as operações necessárias à concretização do investimento, dos benefícios aplicáveis e posterior repatriamento de lucros.

O preâmbulo da lei n.º 20/11 de 20 de Maio diz que “Importa, sobretudo, manter e reforçar os direitos e garantias dos investidores privados, bem como introduzir regras e procedimentos claros, simples e céleres, no processo de aprovação dos investimentos privados”. Entendemos que o legislador ao estabelecer um regime contratual com estas características *sui generis* ao invés de simplificar complicou mais ainda. Este regime contratual, assim como está estruturado, encerra em si incertezas. Que se caracterizam pelo excesso de burocracia na tramitação processual, subjectividade na concessão de benefícios fiscais, exclusão e jogo de influências como demonstram estudos recentes que já referimos.

Este regime de natureza contratual de conceder benefícios fiscais por negociações entre a várias entidades, desde a ANIP ao titular do Poder Executivo e o sujeito passivo, faz nascer na espera jurídica deste último o direito a usufruir de uma determinada

situação jurídica vantajosa por um determinado período de tempo definido pelo acordo e pela lei<sup>20</sup>.

O Estado e os particulares podem celebrar contratos em que sejam atribuídos estes benefícios fiscais. Neste caso, subjaz à actuação do Estado uma lógica de economia contratual ou concertada, pelo que a atribuição de desagravamentos fiscais representa uma contrapartida dos compromissos, assumidos pelos particulares, de prosseguirem determinados objectivos integrados em políticas de desenvolvimento do investimento nacional<sup>21</sup>.

No entanto, a lei do investimento privado condiciona a concessão do benefício a celebração do contrato entre o Estado representado pela ANIP e o particular, como condição legal de atribuição dos desagravamentos ou isenções tributárias, artigo 51.º n.º 1 da LIP.

Na verdade, a lei condiciona o benefício a negociação entre a Estado e o particular quando determina que o benefício a conceder ao contribuinte, enquanto contraprestação do Estado, é obrigação assumidas pelo particular prosseguir determinado objectivo de política social traçado pelo Governo.

No entanto, há que salientar que o artigo 29.º n. 1 alíneas a) e b) da LIP alarga a concessão de benefícios fiscais extraordinariamente a outra entidades do poder executivo. Ora vejamos o corpo artigo: “ Pode haver uma concessão extraordinária de incentivos e benefícios fiscais que resulte de uma negociação, no âmbito do regime contratual único de investimento...alínea a) do mesmo artigo refere que se o investimento for declarado como altamente para o desenvolvimento estratégico para a economia nacional, e considerando a importância do sector de actividade em causa, o local e o valor do investimento e a redução das assimetrias regionais, e ainda a alínea b)

---

<sup>20</sup> “os benefícios fiscais dependente de reconhecimento porque são dependentes de reconhecimento fazem nascer na esfera jurídica do sujeito passivo o direito a usufruir de uma determinada situação jurídica de vantagem por um determinado período de tempo definido. Surge, no ordenamento jurídico e na esfera jurídica do sujeito passivo, um direito ao benefício fiscal”, Lídia GASPAR, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, pp.132-133.

<sup>21</sup> Maria Paula dos Reis Vaz FREIRE, *Nascimento, Modificação e Extinção dos Benefícios Fiscais*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995, p. 120.

do mesmo artigo que faz referência de o investimento ser capaz de induzir a criação ou manutenção de, pelo menos, 500 postos de trabalho directos para cidadãos nacionais.”

## 1.2. Vantagens e desvantagens do regime contratual

O regime contratual de benefícios fiscais instituído pela LIP pressupõe que os desagravamentos, assim como os benefícios fiscais, careçam de autorização do Estado representado, ora pela ANIP ou pelo Ministério das Finanças.

As principais vantagens deste regime contratual para o Estado é controlo da economia, uma vez que a lei manda aplicar o regime contratual a todos os projectos de investimento abrangidos pela LIP. O procedimento é discutido entre as partes. Ou seja, o Estado sabe quem é o investidor. O Estado é que decide quem investe em determinada zona. Constitui uma vantagem para empresários privilegiados e desvantagem para os excluídos.

Com os obstáculos que encerra o regime contratual de concessão de benefícios ou isenções fiscais, haveria que perguntar pelo que se pretende com LIP: se é diversificação da economia, competitividade empresarial, alargamento da base tributária e ainda a criação de postos de trabalho ou dificultar a concessão de benefícios ou isenções fiscais aos interessados.

É evidente que os benefícios ou isenções fiscais devem acima de tudo servir o interesse dos cidadãos e das empresas que desejam tirar o maior proveito das vantagens que a lei do investimento privado proporciona. Entendemos que o Estado devia centrar-se na supressão dos obstáculos ao livre exercício empresarial.

Por conseguinte, certificar que o regime fiscal coopere para melhorar o funcionamento das empresas e o mercado de trabalho, reduzindo, desta forma as assimetrias regionais por forma a permitir a materialização dos objectivos gerais definidos no Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017.

Este regime contratual de benefícios fiscal estabelecido pela LIP tem, como temos vindo a descrever muitas desvantagens à partida.

Nem todos empresários interessados em investir em zonas previamente estabelecida têm conseguido êxitos. Os motivos para não aceitação são diversos: falta de transparência na análise das propostas de investimento, corrupção, exclusão por razões políticas, lobbies entre outros.

Como frisamos, 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.

Os lobbies e as consequências que enfermam este regime contratual são incalculáveis, incluindo a limitação do crescimento económico do mercado, diminuição de confiança e a redução da legitimidade da economia nos mercados internos e internacionais. O regime contratual da lei do investimento privado é muito fechado e complexo.

O efeito dos benefícios ou incentivos fiscais como forma de ultrapassar obstáculos ao investimento depende das condições e características do país anfitrião como já foi referido. De uma forma geral, os obstáculos que existem neste regime contratual dificultam os potenciais investidores. Enfrentar obstáculos não fiscais tem sido um enorme desafio de grande parte de investidores.

Portanto, de resto, é esta a ideia que temos partilhado de que o regime fiscal mais favorável funciona como um factor importante, não como essencial para atrair grandes investidores. Para tal existem outros factores como a transparência e estabilidade da lei, a segurança, a certeza relativamente ao tratamento fiscal aos investidores. A discricção administrativa na concessão de incentivos fiscais prejudica a transparência e cria a percepção que as autoridades fiscais estão abertas a acções de influência e de nepotismo.

O Estado angolano ao conceder benefícios fiscais aos investidores, criando deste modo um sistema fiscal mais atractivo para os investidores, o governo devia, antes analisar objectivamente como minimizar os obstáculos ao exercício normal da actividade empresarial, tais como: a dimensão do mercado, a estabilidade política e económica, a existência de um Estado de direito e a protecção dos direitos de propriedade, antes de isentar os investidores nacionais e internacionais de todas ou de parte das suas obrigações fiscais.

### 1.3.Competitividade empresarial e promoção ao investimento da zona

O favorável ambiente económico no qual as opções políticas de política fiscal são tomadas determina, de forma decisiva, como a vontade política de um determinado governo pode influenciar os comportamentos dos vários agentes económicos e o desempenho da economia<sup>22</sup>.

Como já referimos num país como Angola, que ainda se apresenta com mercados em fase de estruturação, com infra-estruturas produtivas e sociais em fase de reabilitação e modernização, com uma classe empresarial nascente e ainda pouco competitiva, com grandes insuficiências em matéria de quadros, em termos de quantidade e qualidade, é ilusão confiar somente na capacidade que o mercado tem, em si só, para assegurar o crescimento sustentável. E isto não é tarefa que compita aos mercados que são, por definição, mecanismo de eficiência limitada e não de justiça. Compete essencialmente ao poder político e um dos meios que tem para o fazer é via concessão de benefícios ou isenções fiscais<sup>23</sup>.

De igual modo, o equilíbrio para que tende é de subtributação, uma vez que o Estado, ao ser movido pela vontade de atrair investimento interno e externo, vê-se forçado a praticar níveis de despesa e de tributação abaixo do desejável, nomeadamente para garantir a sobrevivência do Estado social<sup>24</sup>.

A LIP é uma aposta estratégica empresarial do Estado Angolano para o desenvolvimento económico e social do país, para o aumento da competitividade da economia, para o crescimento da oferta de emprego e para a melhoria das condições de vida da população Angolana.

---

<sup>22</sup> José Carlos Gomes SANTOS, *Políticas Fiscais: Passado recente, Desafios Futuros*, in: Fisco, Lisboa, n. 88/89, 2000, p.57.

<sup>23</sup> António Carlos SANTOS, *Vida, Morte e Ressureição do Estado Social*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Lisboa, n.º 01, 2013, p.61.

<sup>24</sup> Maria Eduarda AZEVEDO, *A Concorrência Fiscal Prejudicial*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.º 431, 2013, pp.16-17.

Igualmente o é o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013/17, ambas de iniciativa governamental, contemplam estas acções, justamente para promover o progresso sustentável da economia e aumentar a riqueza não petrolífera, como foi dito no primeiro capítulo.

Ora, as empresas dos países em crescimento como Angola precisam de um período de relativa protecção da concorrência internacional que é muito forte. Nesta vertente, as políticas do Governo angolano estão focadas na promoção do investimentos externos directos, através de joint venture com empresas locais artigo 10º alínea k) da LIP, assim como criar novas unidades de produção com incentivos fiscais competitivos para investimentos.

Quando os novos produtores crescerem e estiverem aptos para competir com produtores mais avançados, então a protecção pode ser levantada de modo gradual. Se os novos produtores estiverem expostos a uma competição internacional muito alta logo no início da sua actividade, certamente que desaparecem do mercado. Desaparecendo do mercado nunca o verdadeiro desenvolvimento de Angola terá lugar.

Admitindo o desnivelamento competitivo que desagrega a generalidade das empresas nacionais e das empresas de referência internacional, o Governo angolano está a adoptar provisoriamente uma política económica estratégica parcialmente protecionista que, ao mesmo tempo, estimula a competitividade das empresas de caris nacional. Não fosse a falta de transparência no momento da concessão de benefícios fiscais.

Como reflexo da vontade do Estado angolano lembramos que o preâmbulo da lei do investimento privado é claro ao afirmar que “ O investimento privado, a par do investimento público, continua a ser uma aposta estratégica do Estado para a mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais e tecnológicos, com vista ao desenvolvimento económico e social do País, ao aumento da competitividade da economia, no crescimento da oferta de emprego e à melhoria das condições de vida das populações.”

Tendo presente a conjuntura económica internacional e a situação actual em Angola, tal como acima descrito, é perfeitamente compreensível que as autoridades e o legislador Angolano tenham a preocupação de delinear as bases para o investimento privado, de

fomentar o investimento nos sectores e áreas de desenvolvimento menos privilegiados, de definir o perfil dos investidores que ofereçam maior capacidade e consistência e de encorajar a formação de quadros Angolanos.

O Estado enquanto regulador do mercado deve afastar-se da concorrência directa com os particulares. Acresce-se que a política de benefícios fiscais, quando usada expressamente para criar um enquadramento económico competitivo, corporizado na oferta de vantagens ou facilidades de carácter tributário, com o propósito de atraírem ou fixarem empresas e investimentos ou aumentarem os réditos públicos, não fazem com que o Estado que a prossegue actue como empresa<sup>25</sup>. Já passou o tempo em que o Estado era empresa.

No quadro do programa de incentivos à modernização da economia, cujo objectivo fundamental é apoiar de forma selectiva a estratégia própria das empresas, visando garantir um desenvolvimento sustentável com vista ao reforço da sua competitividade e como meio de promoção do crescimento do valor acrescentado nacional, existe um conjunto de instrumentos de apoio e principais características, formas de acesso e taxas de execução que deixam algumas dúvidas.

Ora vejamos: transparecem ideias burocráticas nascidas de discussões entre decisores sem qualquer contacto nenhum com a economia real, muitos dos quais especialistas e agentes distantes do difícil campo de gestão e benefícios fiscais angolano. Torna-se difícil quando um projecto da economia nacional tem na verdade, sérios entraves para o surgimento de uma economia de mercado e está longe de estimular o bem-estar económico e social dos angolanos pela exploração das suas próprias capacidades criativas e empreendedoras.

Portanto, a questão é que políticas fiscais erradas, mal concebidas ou mal executadas podem transformar-se em factores de erosão fiscal, de discriminação fiscal e

---

<sup>25</sup> Maria Eduarda AZEVEDO, *A Concorrência Fiscal Prejudicial*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013, pp.10-11.

favorecimento ou ainda em diminuição de receitas arrecadadas, sem que daí decorra qualquer vantagem para generalidade dos cidadãos<sup>26</sup>.

#### 1.4.Criação de postos de emprego e desenvolvimento de infraestruturas da zona

A luta contra a pobreza constitui um dos objectivos centrais do programa do Estado angolano que exige uma enorme mobilização de recursos, inteligência, criatividade dos decisores políticos, e para o qual conta com o apoio da classe empresarial. Este quadro é marcado por uma preocupação com o equilíbrio de médio e longo prazo e sustentabilidade para conceber a confiança na economia, criando condições para o relançamento da actividade económica, do investimento e do emprego<sup>27</sup>.

Para combater a pobreza<sup>28</sup> Angola oferece importantes vantagens competitivas às empresas que, procuram instalarem-se no país, devido a uma crescente procura interna, a proximidade com as matérias-primas, e aos incentivos oferecidos pela LIP, no seu objectivo de promover o desenvolvimento industrial do país.

A diversificação da economia angolana constitui o mais importante desafio que se coloca à Angola e ao seu desenvolvimento sustentável. Assim, pretende-se promover, não somente o aumento da produtividade e competitividade a médio e longo prazo, mas também a criação de emprego. Pretende-se, ainda reforçar a capacidade exportadora,

---

<sup>26</sup> António Carlos SANTOS, *Vida, Morte e Ressureição do Estado Social*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Lisboa, n.º 01, 2013, p.61.

<sup>27</sup> “Outros países, incluindo fora da União Europeia, já o haviam feito...Desponta, paulatinamente, uma nova vaga de reformas fiscais que envia um sinal político claro: o florescimento da tributação como instrumento de governo. A análise destas iniciativas ou da evolução dos sistemas fiscais, incluindo na União Europeia, confirma que os benefícios fiscais como meio de obtenção de receita cede, progressivamente, lugar à concepção da política fiscal como meio de criação de riqueza no que é a sua novidade mais marcante. Confirma, igualmente, o reforço do clima de investimento, em especial das condições de internacionalização, iniciativa e risco a partir da economia respectiva.” Nuno de Sampaio RIBEIRO, *Política Fiscal e Criação de Riqueza*, Fisco, Lisboa, n.º 113/114, 2004, p.87.

<sup>28</sup> “O combate ao empobrecimento generalizado implica a revalorização dos direitos fundamentais, incluindo o direito a mínimos adequados à sociedade contemporânea e a valorização do trabalho, promovendo o desenvolvimento sustentado e a construção de uma sociedade mais inclusiva. A prossecução dos direitos económicos, sociais e culturais pela acção pública constitui, aliás, e reconhecidamente, uma condição do progresso social e económico”. Maria Eduarda GONÇALVES, João PATO e António Carlos DOS SANTOS, *Debater o Estado: Bens Públicos, Direitos Fundamentais e Qualidade da Democracia*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Lisboa, n.º 4, 2014, p. 30.

libertando o potencial de crescimento do país para a redução do desequilíbrio interno, para a melhoria da qualidade de vida e para a coesão nacional.

A estratégia do Estado angolano estrutura-se em linhas que permitem promover o investimento interno, internacionalização da economia e firmar um pacto para o emprego. A luta contra a pobreza constitui um dos objectivos centrais do programa, tarefa que exige uma enorme mobilização de recursos, inteligência, criatividade dos decisores políticos, a todos os níveis da sociedade angolana, e para o qual conta com o apoio da LIP.

O investimento directo estrangeiro tem um papel crucial no desenvolvimento da economia de um país. Este investimento jogará como um incentivador para a diversificação da economia nacional, criação de emprego, transferência de know how e tecnologia, entre outros benefícios a economia.

Portanto, o desafio será reforçar e incentivar o investimento estrangeiro nos sectores da agricultura, infra-estruturas e indústria transformadora, permitindo facilidades ao acesso a incentivos às operações de investimento, como as relacionadas com benefícios fiscais

Os benefícios são marginais. O outro ponto é a atenção às estratégias industriais específicas que possam ligar actividades nacionais com os grandes projectos, mas de tal maneira que se diversifiquem as fontes de procura para não criar uma indústria que é tão dependente de uma fonte de procura que de facto fica depois um canal de transmissão de crises para a economia como um todo.

Esta tendência tem aspectos positivos, mas também comporta riscos para os próprios interessados e até mesmo consequências sociais, em caso de fracasso. A falta de transparência no processo de concessão dos benefícios fiscais, a inexistência de um projecto sustentável, são algumas das situações que levam ao insucesso.

É por isso que os casos de políticas de concessão de benefícios fiscais bem-sucedidos, estão associados aquelas áreas de negócio, que estimulam a economia real e produzem riqueza. O sucesso de qualquer política de benefícios fiscais depende de um conjunto de factores favoráveis, que se interligam entre si como já referimos anteriormente.

Os aspectos domésticos de justiça ou de redistribuição da renda nacional, da criação de riqueza, muitas vezes, não tem pernas para andar porque nascem condicionados por ideologia ou primeiras falsas leituras, incapazes de resistir ao teste da realidade.

As lições do mundo dizem-nos que é muito perigoso apostar no crescimento económico sustentado a partir do extractivismo. Devem ser implementados mecanismos transparentes de políticas com vista a permitir a eficiência da política dos benefícios fiscais e acabar com potenciais canais de favorecimento.

Em vista disso, os principais obstáculos a criação de emprego e para o desenvolvimento de indústrias em Angola residem em dificuldades no acesso ao financiamento. A fraca capacidade de produção local e a falta de competências especializadas limitam o desenvolvimento da economia em zonas especiais.

#### 1.5. Inexistência de concretos benefícios ao investidor

A eficácia dos incentivos fiscais como forma de ultrapassar obstáculos ao investimento depende das condições e características de investimento do país anfitrião. De uma forma geral, é melhor identificar os obstáculos efectivos ao investimento e procurar resolvê-los de forma directa. Enfrentar obstáculos não fiscais pode ser uma opção mais eficaz para atrair investimento do que procurar igualar os incentivos fiscais concedidos por outros países, especialmente se isso resultar numa corrida descendente à medida que os países competem por investimentos e nenhum deles recolhe daí impostos significativos.

A LIP espelha isto mesmo. Teoricamente é uma lei muito bem elaborada mas na prática é difícil descortinar benefícios em concreto ao investimento privado.

Negociações uma atrás da outra, benefícios em concreto, a olho nu, não conseguimos ver. Ora vejamos a incerteza que encerra o já citado artigo 2.º alínea a) da LIP: a utilização no território nacional de capitais, tecnologias e know how, bens de equipamento e outros, em projectos económicos determinados, a utilização de fundos que se destinam à criação de novas empresas, agrupamentos de empresas ou outra forma

de representação social de empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, e a aquisição da totalidade ou parte de empresas de direito angolano já existentes, com vista à implementação ou continuidade de determinado exercício económico de acordo com o seu objecto social.

Quando se cria um sistema de benefícios ou isenções para dinamizar a economia, o governo angolano deve ter como objectivo a transparência, e a segurança e certeza jurídicas no tratamento de investidores e tomar medidas para limitar os excessivos custos administrativos, antes mesmo de conceder benefícios ou isenções aos investidores nacionais e internacionais de todas ou de parte das suas obrigações fiscais.

Temos poucas dúvidas que o caminho mais fácil para se chegar a eficiência é a simplificação da lei. As empresas estão, muitas vezes, dispostas a negociar a concessão de benefícios fiscais com um deputado à Assembleia Nacional ou com um general para evitar elevados custos administrativos e burocráticos, falta de previsibilidade e falta de transparência na avaliação do seu projecto de investimento.

A abertura crescente da economia angolana ao mundo dá-nos convicção que se se evitar a burocracia e a falta de transparência os investidores apareceram. Nacionais ou estrangeiros. Apareceram porque estarão a antecipar-se ao desenvolvimento natural dos factos, na senda da diversificação e modernização da actividade produtiva, da economia e da sociedade angolana como politica do executivo. Para já fica o desafio às autoridades fiscais angolanas que poderão, num futuro breve, para estreita a competitividade e sustentabilidade que são salutar numa economia em desenvolvimento, incrementar ideias seguras.

## 2.INCENTIVOS FISCAIS E A COMPETITIVIDADE EMPRESARIAL

### 2.1.Incentivos fiscais e a competitividade empresarial

A competitividade fiscal é um tema muito discutido actualmente por quase todo mundo. A competitividade fiscal manifesta-se não apenas ao nível das taxas e da respectiva carga fiscal mas também na complexidade do sistema burocrático, nomeadamente das respectiva legislação fiscal e das dificuldades de cumprimento com as responsabilidades

fiscais, em particular, do tempo dispendido com a compilação e entrega das declarações fiscais e, igualmente importante, do relacionamento que se estabelece entre as administrações fiscais e os empresários que estão a aplicar os seus recursos<sup>29</sup>.

A política de concessão de benefícios fiscais do Estado às empresas tem como objectivos principais a promoção do desenvolvimento industrial e a eliminação de todas as formas de discriminação existente entre as empresas, visando o aumento da competitividade<sup>30</sup> empresarial e com isso, aumentar a oferta interna de bens e serviços e criação de empregos para redução da pobreza, e a gradual substituição dos bens importados pelos manufacturados em território nacional, bem como a promoção do desenvolvimento das fileiras económicas e dos sectores com vantagens comparativas e competitivas, da inovação industrial e tecnológica. É o que diz o preâmbulo do programa da reforma tributária.

Os estímulos fiscais abriram-se a todas empresas, teoricamente. Parece-nos que a fraca influência, que a longo prazo, as medidas de estímulo, pela via de incentivos fiscais, tem sobre a dinamização da economia, quando se afere tal influência pelo número de empresas instaladas neste território.

O elemento benefícios ou isenções fiscais pode acelerar o processo de entrada no mercado económico angolano de grandes multinacionais e até ser usado pelo Estado como forma mais que legítima para diminuir a exportação de produtos básicos.

---

<sup>29</sup> José Dinis CARMO e Abel L. Costa FERNANDES, *A Tributação dos Rendimentos Empresarias em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 30.

<sup>30</sup> “ A noção de competitividade, mesmo para a insuspeita OCDE, é, porém, mais complexa. Assim esta organização internacional define-a como um meio e não um fim. Neste sentido, ela é a capacidade para atingir uma progressão sustentada dos rendimentos reais e das condições de vida nas regiões ou nos Estados, produzindo postos de trabalho para todos os que procuram emprego. A competitividade designa pois a capacidade das empresas, indústrias, regiões, nações ou entes supranacionais para gerarem, de forma sustentada, níveis de rendimento e de emprego relativamente elevados, no quadro de uma exposição crescente à concorrência internacional. O objectivo último da competitividade é o bem estar social. Se a promoção da concorrência fiscal trazer menor bem bem-estar social, se ela não comportar a melhoria das condições de vida dos cidadãos, o que se promove não é a competitividade e o desenvolvimento, mas um crescimento anárquico que apenas a alguns beneficiará.” António Carlos DOS SANTOS, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 424, 2009, p. 11.

A corrida aos benefícios fiscais e a globalização dos mercados permitiu aos Estados uma concorrência fiscal sem comparação. Pequenos Estados encostados em grandes economias, não perderam tempo a adoptar sistemas fiscais mais privilegiados, excepcionalmente eficazes e simplificados, distinguindo, sem reservas, entre aqueles que neles habitam e nele geram rendimento, daqueles que lá geram riqueza mas lá não habitam<sup>31</sup>.

A regra é muito simples. Para as empresa, pede-se inovação. Para o Estado pede-se celeridade em adoptar um sistema fiscal privilegiado, eficaz e simplificado.

Na verdade, uma das chaves da competitividade está hoje na inovação, a qual implica uma cultura de risco. E isso é essencialmente função dos empresários e não do Estado.

Ao Estado pede-se que não comprometa aquele objectivo através da criação de um ambiente favorável ao espírito empreendedor, um ambiente politico e legislativo dotado de grande estabilidade, previsibilidade e sem burocracia inúteis.

Um Estado que regule, fiscalize, promova, defina estratégia, impulse a concertação e uma classe empresarial que não tema o risco, que não se acolha ao abrigo do Estado, que não atire os custos sociais das empresas para a socialização pela Comunidade, uma classe empresarial que cumpra as obrigações ambientais, laborais, fiscais definidas pelo poder politico através de formas de pressão não legitimadas. E principalmente uma classe empresarial que invista na inovação, na tecnologia, na formação profissional, no desenvolvimento dos recursos humanos. A redução da carga fiscal pode ser, neste sentido, importante, de suma relevância. Ora é especialmente uma redução selectiva, a efectuar através de controlados auxílios de Estado<sup>32</sup>.

Contudo, o exposto tem reflexo na LIP, artigos 10.º, 11.º 13.º, 54.º n.º 2., 72.º e o primeiro parágrafo do preâmbulo da LIP diz que “continua a ser uma aposta estratégica do Estado, para mobilizar recursos humanos, financeiros, matérias e tecnológicos, com

---

<sup>31</sup> Miguel Teixeira DE ABREU, *Competitividade vs Eficiência vs Credibilidade no Caminho Para uma Relação Tributária Fundada na Confiança. Algumas notas.* Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p.76.

<sup>32</sup> António Carlos DOS SANTOS, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.º 424, 2009, pp. 11-12.

vista ao desenvolvimento económico e social do País, ao aumento da competitividade da economia, ao crescimento da oferta de emprego e a melhoria das condições de vida das populações”

Alguns países do continente Europeu são exemplo bem sucedido disso. Entre outros menos conhecidos, destacamos a Holanda, a Suíça e o Luxemburgo como exemplo desta cultura bipolar. Estes Estados entenderam cedo que o sistema fiscal é o melhor meio para atrair ao seu território a riqueza dos não residentes.

Estes países perceberam cedo que a fixação dessa riqueza no seu território tem um efeito multiplicador que se traduz no desenvolvimento de estruturas locais de apoio e de serviço, e que, por sua vez, se traduz em mais emprego para os seus residentes, e por conseguinte, em mais receita tributária para o Estado gerir. Porque não hesitaram na hora de conceder ao investidor estrangeiro um regime fiscal claramente privilegiado e sem burocracia, estão agora a colher os benefícios de economias sofisticadas, de alto valor acrescentado, de grande rendimento fiscal e com profundo sentido social<sup>33</sup>.

É o que se espera de um Estado como Angola que pretende diversificar a economia e eliminar as assimetrias entre as empresas e, sobretudo, criar emprego e minimizar os altos níveis de pobreza.

Assim como em Angola, em Portugal um dos aspectos que afecta grandemente a competitividade fiscal é a forma como as autoridades tributárias se relacionam com os agentes económicos. Não obstante Portugal apresentar uma carga tributária média quando relacionada com os seus parceiros europeus, a burocracia e as constantes

---

<sup>33</sup> “Na corrida ao investimento estrangeiro, Portugal parte, neste capítulo, em grande desvantagem, designadamente face aos novos Estados membros da União Europeia. Poderá conseguir atrair investimento estrangeiro pontual, à custa de grandes concessões em matéria de benefícios fiscais contratuais, mas terá grande dificuldade em ser considerado como um porto de abrigo natural para investimentos que não se destinem exclusivamente a servir o mercado português.” Miguel Teixeira DE ABREU, *Competitividade vs Eficiência vs Credibilidade no Caminho Para uma Relação Tributária Fundada na Confiança. Algumas notas*. Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, pp. 76-78.

alterações às leis fiscais fazem com que Portugal não transmita a necessária confiança aos investidores<sup>34</sup>.

É sabido que na base dos problemas de competitividade e dos desequilíbrios actuais existente entre as empresas está um conjunto de causas estruturais associadas ao peso e ineficiência própria e deficits de produtividade de um conjunto de sectores domésticos chaves e, finalmente, a uma legislação que, em conjunto com os vários problemas já referidos, se tem traduzido numa fraca produtividade e assim numa expressiva perda de competitividade em Angola.

É comum a ideia que no contexto empresarial é onde se desenvolvem os investimentos geradores de riqueza, que deverão ser justamente distribuídos. Temos vindo a salientar que vários são os factores problemáticos<sup>35</sup> à realização dos investimentos com a entrada em vigor da LIP. Destacam-se, entre os vários já citados, o acesso ao financiamento, a corrupção, as infraestruturas inexistentes e inadequadas e a burocracia, estas dificuldades são as que podemos referir como sendo custos de contexto.

A chave do sucesso para se alcançar a competitividade empresarial não é somente o factor benefícios ou isenções fiscais. Existem outros factores preponderantes

---

<sup>34</sup> Um estudo publicado recentemente pela Doing Business revelou que os empresários em Angola fazem o pagamento de impostos em média 30 vezes por ano e que perdem no global 282 horas. Portugal está em vantagem em relação à Angola no que tangue ao tempo despendido para se fazer o pagamento do imposto. Num estudo feito pela PricewaterhouseCooper e o Banco Mundial, denominado “Paying Taxes”, constatou-se que, apesar de o ordenamento fiscal português ter reactivamente poucos impostos a pagar, colocou Portugal em 19.º lugar num total de 185 países, o número de horas necessárias para cumprir com todas as obrigações fiscais em Portugal para a PME modelo é bastante elevado, cerca de 275 horas por ano, o que coloca Portugal no 125.º lugar e, mormente, transmite uma ideia clara de burocracia e da complexidade existentes no processo tributário em Portugal, José Dinis CARMO e Abel L. Costa FERNANDES, *A Tributação dos Rendimentos Empresarias em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2013, p. 31.

<sup>35</sup> É mister “dissociar-se a questão dos impostos da questão da despesa, omitindo-se que a concorrência se estabelece, em última instância, entre dois pacotes a oferecer: menos impostos equivale a menos despesa pública, mais imposto, a mais despesa pública. Deslocada a questão para este campo, o que se torna importante é a análise de quais os impostos sobre que repousa a carga fiscal e qual a qualidade da despesa pública. Ter como seguro que a redução da carga fiscal atrai investimento é uma alguma estratégia com algum risco: a redução é certa; a atracção do investimento é provável, mas a efectividade deste é incerta, pois não há qualquer reacção automática do investimento relativamente à redução da carga fiscal. De facto, o investimento, em particular o directo depende de muitos outros factores para além dos impostos”. António Carlos DOS SANTOS, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 424, 2009, pp. 12-13.

qualitativos acima indicados tais como: estabilidade do sistema, bom funcionamento da administração e da justiça tributária, simplicidade e transparência, ou quantitativos tais como: o peso de outros tributos, que assumem igualmente uma enorme relevância, se bem que de difícil quantificação<sup>36</sup>.

A título meramente exemplificativo, a constituição económica comunitária está baseada na ideia de concorrência fiscal passiva, fundamentada na soberania dos Estados membros.

Quanto à concorrência activa no quadro da tributação directa das empresas, a política da União Europeia, a exemplo da política da OCDE, assenta, de alguma forma, na busca de consensos e de compromissos políticos e em forma de soft law, isto é, assenta na cooperação e coordenação fiscal como forma de a conter.<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> António Carlos DOS SANTOS, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 424, 2009, p.17.

<sup>37</sup> “Na União Europeia, a concorrência fiscal não é, no plano jurídico, a exemplo de concorrência entre empresas, um fim em si mesmo, mas um meio para a prossecução de determinados fins como está plasmado no Tratado de Roma. Ela é pois susceptível de ser objecto de regulação.” Portugal é um país intermédio por se encontrar num estado de transição entre uma economia predominantemente agrícola e uma outra onde a indústria transformadora desempenha um papel importante. O ser membro da União Europeia e a evolução para uma globalização da economia faz com que, para ser eficaz no seu papel, a indústria transformadora portuguesa tenha de ser competitiva tanto no mercado interno como no mercado externo. António Carlos DOS SANTOS, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 424, 2009, pp.17-18.

Nos países mais industrializados, a produtividade e a competitividade dependem de vários factores tais como a capacidade para inovar, maior investimento em novas tecnologias e a flexibilidade legislativa. “A generalidade dos estudos conclui que, em teoria, o sistema fiscal português, ou seja, o conjunto de regras que regulam a criação, a liquidação e a cobrança dos impostos e as garantias dos contribuintes, não se afasta substancialmente do dos países que nos estão mais próximos. A lei fiscal portuguesa assenta em princípios que baseiam igualmente a maioria dos sistemas fiscais dos países desenvolvidos. É certo que são ainda necessários vários ajustamentos”. Manuela Duro TEIXEIRA, *Competitividade das Empresas Portuguesas e a Relação com o Legislador e a Administração Fiscal*, Fisco, n.º 93/94, 2001, p. 27.

Mas não é claro o modo como, num país intermédio como Portugal, estes factores estão associados com competitividade. A preocupação com a competitividade não é uma preocupação nova, ainda que seja actualmente reforçada pela rapidez na globalização dos mercados e da produção, mudanças tecnológicas, diminuição das distâncias, liberalização dos mercados, e competição pelo conhecimento. É, no entanto, uma preocupação mais saliente nos países mais competitivos e desenvolvidos do mundo. Os países ricos preocupam-se mais em como manter a sua superioridade tecnológica e como criar ou entrar em sectores onde a sua mão-de-obra comparativamente mais cara, como por exemplo dados os salários mais elevados,

Face ao exposto, é importante ainda realçar que as condições que promovem a competitividade em Angola têm sido objecto de política governamental e de política legislativa. A competitividade de um país, ou a sua capacidade para competir e atrair no mercados internos é, frequentemente, analisada em termos dos custos reactivos e da abundância de factores produtivos, das condições de rivalidade doméstica e da competitividade entre as empresas que operam naquele mercado.

## 2.2. Benefícios fiscais e a defesa do ambiente

Em Angola, a protecção do ambiente e dos recursos naturais é constitucionalmente reconhecida como um dever do Estado, que é responsável pela formulação de estratégias ambientais, políticas e leis, bem como pela implementação de programas nacionais e internacionais com vista a proteger o meio ambiente e promover o uso sustentável dos recursos naturais. É ponto assente que a preocupação ambiental e os benefícios fiscais a ele relacionados estão presente no quotidiano. A reforma ambiental na verdade teria começado nos anos 90.

O Ministério do Meio Ambiente foi criado em 2008, e já produziu uma extensa legislação, como uma lei de Bases do Ambiente, e decretos sobre Avaliação do Impacto Ambiental e a concessão de licenças ambientais. Há também um plano nacional de acção para a biodiversidade. O Governo está a implementar um projecto de apoio ao sector ambiental, dirigindo soluções de energia limpa, as políticas de desenvolvimento ecológico de crescimento e a mitigação das mudanças climáticas. A realidade portuguesa, por exemplo, não é muito diferente da angolana<sup>38</sup>.

---

não seja um obstáculo competitivo. Nos sectores exportadores, as empresas preocupam-se em como desenvolver novas competências ou entrar em novos sectores. O problema da competitividade em Portugal é multifacetado e não tem uma única resposta universalmente aplicável. Existem vários factores que dificultam a competitividade, destacamos o acesso ao crédito, a inexistência de crescimento económico, a fraca resiliência económica, a elevada taxa de desemprego, os elevados encargos fiscais. António Carlos DOS SANTOS, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 424, 2009, pp.17-18.

<sup>38</sup> “ Até há poucos anos, a tributação ambiental encontrava-se em Portugal num estado incipiente ainda de desenvolvimento, sendo o sistema tributário dominado pelas preocupações de fomento económico e redistribuição características do século vinte. Só nas últimas duas décadas, com efeito, foram lançadas as

O artigo 39.º n.º 2 da Constituição diz que “ O Estado adopta as medidas necessárias à protecção do ambiente e das espécies da flora e da fauna em todo território nacional, à manutenção do equilíbrio ecológico, à correcta localização das actividades económicas e à exploração e utilização racional de todos os recursos naturais, no quadro de um desenvolvimento sustentável e do respeito pelos direitos das gerações futuras e da preservação das diferentes espécies.”

A LIP como um instrumento de política governativa não ficou indiferente a protecção ambiental, o artigo 24.º alínea g) diz que é dever do investidor, específico do investidor privado respeitar as normas relativas à defesa do meio ambiente e de outra legislação aplicável, nos termos da Lei n.º 5/98, de 19 de Junho, Lei Base do Ambiente.

Cabe, portanto, ao Estado, no que concerne aos instrumentos de tutela ambiental, ora remete para os indivíduos a tarefa de salvaguarda do equilíbrio ecológico, motivando-os para uma adopção voluntária de actuações não lesivas do ambiente, ora intervém ele mesmo, seja de forma directa, assumindo a gestão do ambiente, seja indirecta, criando normas jurídicas e condicionando a actuação dos agentes de modo a corrigir a afectação não equitativa dos recursos escassos e o enriquecimento sem justa causa do parceiro mais forte à custa do mais fraco<sup>39</sup>.

Verdade seja dita, a lei não diz claramente quais os benefícios concretos para o investidor que, na proposta de investimento incluir um estudo de impacte ambiental. Limitou-se como estabelece o artigo 54.º n.º 2 da LIP última parte a descrever que

---

bases de uma fiscalidade ao serviço também do ambiente, multiplicando-se nos últimos anos, já sob efeito do protocolo de Quioto, as medidas políticas e legislativas que dão corpo.

Sinais desta viragem são a reforma recente da tributação automóvel portuguesa...a preocupação crescente com a adaptação ambiental do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos, nomeadamente no que respeita ao incentivo ao uso dos biocombustíveis; a introdução de tributos sobre resíduos, procurando desmotivar a sua produção e encorajar a respectiva revalorização e tratamento; bem como a multiplicação dos benefícios fiscais de motivação ambiental em sede dos próprios impostos sobre o rendimento.” Sérgio VASQUES, Guilherme Waldemar d’Oliveira MARTINS, *Evolução da Tributação Ambiental em Portugal*, Revista Fórum de Direito Tributário, RFDT, Belo Horizonte, ano, 2007, pp. 251-252.

<sup>39</sup> “Os estados europeus, entre os quais Portugal, adoptaram instrumentos de prevenção e tratamento do problema ambiental à disposição do Estado inscreve-se uma larga e diversificada panóplia de meios: os meios directos de conformação de comportamentos; os meios de direcção de comportamento através do planeamento; e os meios indirectos de conformação de comportamento.” Em Angola a realidade não foge da aqui espelhada. Maria Eduarda AZEVEDO, *A Fiscalidade Ambiental (Reflexões)*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.º 426, 2010, p.107-109.

proposta de investimento privado é apresentada na ANIP acompanhada de um estudo para avaliação do impacto ambiental.

Assim, com a consagração constitucional da protecção ambiental, está em vista uma das muitas formas de dar efectividade ao principio de salvaguarda do ambiente, que reclama das entidades públicas e privadas não a manutenção de um mínimo de existência ambiental, mas sobretudo um leque alargado e heterogéneo de desempenhos jurídicos e materiais, competindo ao Estado, no âmbito de uma das suas tarefas essenciais, promover a defesa da natureza e do ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correcto ordenamento do território<sup>40</sup>.

No Orçamento de Estado de 2013, embora seja considerada uma quantia irrisória, estão destinados 2.1% das receitas orçamentais para a protecção ambiental. Durante a última década, Angola desenvolveu legislação ambiental abrangente sobre os recursos hídricos, petróleo, mineração e gestão das terras, e aumentou o envolvimento com os parceiros regionais e internacionais. O Estado angolano também assinou, em Fevereiro de 2013, uma iniciativa conjunta de gestão da biodiversidade com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Ora, hoje constata-se que a utilização de tributos na preservação ecológica tem um carácter realmente universal e irreversível, sendo um lugar comum falar do apelo a utilização deste tipo de meios que, ao revelarem-se de especial interesse para o aumento da eficácia da política do ambiente<sup>41</sup>. Os governos procuram com a política do ambiente influenciar os comportamento dos agentes económicos em ordem a promover escolhas sustentáveis, reprimindo, dissuadindo, estimulando ou compensando as formas aceitáveis de actuação dos investidores<sup>42</sup>.

A LIP não introduziu uma isenção especial ao investidor privado que menos danos causar ao ambiente. A lei limitou-se a dizer que é um dever especial do investidor

---

<sup>40</sup> Maria Eduarda AZEVEDO, *A Fiscalidade Ambiental (Reflexões)*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 426, 2010, pp.90-91.

<sup>41</sup> Maria Eduarda AZEVEDO, *A Fiscalidade Ambiental (Reflexões)*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 426, 2010, p.110.

<sup>42</sup> Maria Eduarda AZEVEDO, *A Fiscalidade Ambiental (Reflexões)*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 426, 2010, p.107.

respeitar as normas relativas à defesa do ambiente. Não conseguimos verificar benefícios concretos para quem não causar danos ao ambiente ou menos danos causar.

Deste modo, fica claro que a finalidade do imposto ambiental presente na sua criação da Constituição e da lei não é o facto gerador de imposto, mas sim a protecção ambiental.

Portanto, o Estado ao utilizar o instrumento fiscal com a finalidade de obter resultado em sede de protecção do meio ambiente tem por finalidade principal a concessão de determinados resultados económicos ou sociais e não a obtenção de receitas para fazer face às despesas públicas.<sup>43</sup>

### 3.INCENTIVOS FISCAIS EXTRAORDINÁRIOS. LUZES E SOMBRAS

3.1. Outras entidades que decidem os benefícios com base ao valor a investir; 3.2. Presidente da República; 3.3. Conselho de Ministros; 3.4 Ministério das Finanças; 3.5. Comissão ad hoc; 3.6. Conclusões; 3.7. Bibliografia

#### 3.1.Outras entidades que decidem os benefícios com base ao valor a investir

Vejamos agora na prática como são concedidos benefícios fiscais de forma extraordinária na LIP. Compreendemos, deste modo, que os benefícios fiscais em Angola, assumem um carácter puramente selectivo, como temos vindo a descrever e a própria lei assim o comprova.

---

<sup>43</sup> Como temos vindo a referir, “a extrafiscalidade tem um carácter excepcional, deve ser vista como uma excepção à regra de natureza fiscal dos impostos e das normas jurídicas que o disciplinam. O que, como é fácil de ver, vale tanto para o domínio dos impostos extrafiscais, como para o domínio dos benefícios fiscais. Um carácter excepcional que se revela, aliás, num duplo plano. De um lado, enquanto essas medidas extrafiscais integram medidas intervencionista, em que pela sua própria natureza e intervenção económica e social do Estado constituirá sempre uma excepção face ao âmbito de não intervenção ou à autonomia económica e social dos indivíduos e da sociedade”. José Casalta NABAIS, *Direito Fiscal e Tutela do Ambiente em Portugal*, Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp.14-15.

Na LIP destacamos, em especial o artigo 60.º sobre a concessão dos benefícios fiscais extraordinários pelo poder Executivo, em troca da concessão de determinados benefícios fiscais, obtém das empresas, que extraordinariamente invistam valores desde USD 10 000 000,00, contratos proporcionalmente a níveis de produção a atingir, a investimento a efectuar, a postos de trabalho a criar, à diminuição dos níveis de emissões poluentes.

Para este último requisito, o interessado deve se fazer acompanhar, no acto da apresentação da proposta de investimento de um estudo para a avaliação do impacte ambiental, artigo 54.º n.º 2 da LIP.

A ANIP, na verdade é um organismo ou conjunto de organismo a quem compete fazer a função de conceder ou não, benefícios fiscais. Diz o n.º 1 do artigo 58.º da LIP que “Podem ser constituídas em simultâneo pela ANIP várias comissões de negociação de facilidades e incentivos para atender à demanda, no âmbito das várias propostas de investimento privado”.

Ora, os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 60.º da LIP são um exemplo claro do que dispõe o número 1 do artigo 58.º da LIP já citado. O número 1 do artigo 60.º diz que “Compete ao Conselho de Administração da ANIP, por via de uma resolução, a decisão final, considerando o parecer vinculativo do Ministério das Finanças no que respeita aos benefícios fiscais a conceder, para os projectos até ao montante equivalente a USD10 000 000, 00 devendo, em acto contínuo, ser dirigida uma informação sobre a respectiva aprovação ao Titular do Poder Executivo.”

O corpo do n.º 2 do mesmo artigo diz que “Compete ao Titular do Poder Executivo, após apreciação do Conselho de Ministros, a decisão final, incluindo a aprovação do contrato e os incentivos e benefícios a conceder sobre os projectos de investimentos de montante superior a USD 10 000 000, 00.”

E, ainda dispõe o n.º 3 deste artigo que “Sem prejuízo da normal instrução do processo pela ANIP, nos casos de projectos de investimento privado avaliados acima de 50 000 000, 00, o Titular do Poder Executivo pode constituir e definir a composição de

uma Comissão de Negociação de Facilidades e Incentivos ad hoc para negociar com o investidor e preparar a decisão final”

E então a obrigação de, em linhas gerais, se estudar essa concessão de benefícios fiscais extraordinários, como um dos meio de análise à actuação do Executivo. Pensemos, a título meramente de exemplo no perdão fiscal que o Governo angolano concedeu as empresas que não pagam impostos desde 2010<sup>44</sup>.

Ademais, premiar os que não pagam imposto não é uma ideia a seguir, deve a todo custo ser evitado este tipo de comportamento por parte do Governo.

Sabemos que o Governo fundamentou os motivos e declarou ser de forma extraordinária, os premiados com o perdão estarão certamente satisfeitos com a decisão e continuarão a apostar na elevada probabilidade de saírem ganhando, e os contribuintes respeitadores das suas obrigações assimilam a mensagem do perdão de forma negativa nas suas decisões futuras quanto ao cumprimento da lei, o que aumenta o interesse pelo não pagamento do imposto.

Deste modo, a concessão de perdão fiscal cria nos contribuintes a expectativa de futuros perdões, reduzindo, deste modo, a obrigação do cumprimento voluntário das suas obrigações e, conseqüentemente, impondo dificuldades acrescidas no desempenho do Estado para se atingir as estratégias e objectivos de diversificação das fontes de receita.

Logo, é de suma importância definir-se a posição que ocupa a ANIP neste puzzle das entidades com competência para conceder benefícios fiscais. O facto de a LIP conferir a ANIP poderes limitados pode ser causador de ingerência política e burocrata, tornando-a propensa a estar sujeita a dependência, a pressão política ou ainda de grupos de interesse.

---

<sup>44</sup> No Jornal de Angola de 4 de Julho de 2014, estava a notícia que o Estado angolano tinha concedido aos contribuintes com dívidas anteriores a 2013 um perdão fiscal. Perdão este que envolvia dívidas, juros e multas resultantes de incumprimentos praticados por contribuintes individuais e empresas até 31 de Dezembro de 2012. Sendo uma medida extraordinária o Estado argumentou que a perda da receita em dívida será inferior ao ganho social. O perdão concedido representa uma perda de receita para o Estado, que também funciona, como um estímulo à economia e ao consumo das famílias.

### 3.2. Presidente da República

A criação do Projecto Executivo para a Reforma Tributária em 2010<sup>45</sup>, teve como intento actuar a adequação do sistema fiscal e ao enquadramento político-constitucional decorrente da Constituição de 2010, por um lado, e, por outro proceder à indispensável harmonização da lei fiscal ao ordenamento jurídico nacional.

Dissemos anteriormente que a ANIP é o organismo encarregue de executar a política nacional em matéria de investimentos privados, bem como de promover, coordenar, orientar e supervisionar os investimentos privados; cabe-lhe, também, o papel de coordenador do processo de negociação dos incentivos aplicáveis aos projectos de investimento. Sem perder de vista como é óbvio, a dependência que tem ao Presidente da República enquanto órgão titular do poder executivo.

É corolário do que acabamos de dizer é o artigo 1.º do Projecto Executivo para a Reforma Tributária (PERT) quando diz que “é criado, sob dependência directa do Presidente da República, enquanto titular do Poder Executivo, o Projecto Executivo para a Reforma Tributária.” Portanto, não é surpresa, pelo menos para nós, quando a LIP também faz referência a figura do Titular do poder Executivo mais concretamente no seu artigo 60.º n.º 2 quando refere que “Compete ao Titular do Poder Executivo, após apreciação do Conselho de Ministros, a decisão final, incluindo a aprovação do contrato e os incentivos e benefícios a conceder sobre os projectos de investimentos de montante superior a USD 10 000 000, 00.”

---

<sup>45</sup> “As Constituições modernas preocupam-se com a consagração de normas visando a protecção dos contribuintes, quer como cidadãos a que se dirigem as obrigações tributárias quer como beneficiários da aplicação dos recursos proveniente da cobrança de impostos, instrumentos fundamentais de justiça distributiva e de estabilização económica. As Constituições político-sociais do nosso tempo apresentam, assim, significativas inovações neste campo, seja através dos programas de intervenção e de conformação do Estado social com agente de regulação económica e de redistribuição de riqueza e de rendimentos, seja por força dos progressos alcançados quanto aos instrumentos financeiros e fiscais com eficácia conjuntural ou estrutural. Trata-se, no fundo, da compatibilização entre eficiência e equidade, objectivos sempre presentes quando se trata dos fenómenos económicos, financeiros e tributários. A eficiência económica e a equidade social têm expressão na organização e no funcionamento do Estado, projectando-se nas relações complexas que se estabelecem entre o poder político, a sociedade e os cidadãos”. Guilherme D’oliveira MARTINS, *Estabilidade Fiscal e Constituição Tributária*, Fisco, n. 105/ 106, Lisboa, 2002, p.20.

O n.º 3 do artigo 60.º diz que “ Sem prejuízo da normal instrução do processo pela ANIP, nos casos de projectos de investimentos privados avaliados acima de 50 000 000, 00, o Titular do Poder Executivo pode constituir e definir a composição de uma Comissão de Negociação de Facilidades e Incentivos ad hoc para negociar como o investidor e preparar a decisão final”.

O Governo enfrenta desafios para a melhoria do ambiente de negócios e para o desenvolvimento do sector privado. O Relatório Doing Business 2012, do Banco Mundial, mostra que o *ranking* de Angola desceu uma posição, para a 172ª entre 183 países, a mais baixa da região da SADC.

Angola apresenta um mau desempenho na execução de contratos e no item como começar um negócio. Pois, em virtude da concentração e centralização da burocracia ao Titular do Poder Executivo, o Estado perde eficiência, por mais que haja vontade, certamente não haverá tempo para decidir tudo em tempo útil e necessário.

A magnífica complexidade das atribuições ou fins do titular do poder Executivo, associado ao desejo de uma maior eficácia na sua actuação pública, devia fazer com que parte de suas atribuições, em especial esta de conceder benefícios fiscais, fosse entregue a outros órgãos. Se houver desburocratização no modo de concessão dos benefícios fiscais do titular do poder Executivo pode concentrar a sua actividade em outras funções fundamentais como, aferir do cumprimento da aplicação da Lei e outras políticas sociais.

Em ciência sociais não existe soluções matemáticas verdadeiras. O que se sugere é, sobretudo, ir ao encontro das exigências de justiça, eficiência e simplificação de uma economia em construção, enquanto qualidades maiores de um sistema de benefícios fiscais que se quer dinâmico. Vários órgãos a decidir sobre o mesmo assunto, entendemos que só atrapalha.

### 3.3. Conselho de Ministros

A organização do poder executivo em Angola<sup>46</sup>, integra diversos órgãos singulares e colegiais que auxiliam o Titular do Poder Executivo no exercício das suas atribuições previstas na Lei. Dentre os Órgãos colegiais auxiliares do Presidente da República, está o Conselho de Ministros e as suas responsabilidades no momento de aprovação de um benefício fiscal, conforme o artigo 60.º n. 2 da LIP que diz que antes da decisão do Titular do Poder Executivo, há apreciação do Conselho de Ministros.

A estratégia de desenvolvimento traçada devia acompanhar o fenómeno do processo da globalização, propiciando maior simplificação burocrática no processo de concessão de benefícios fiscais. Mesmo que o investimento seja superior a USD 10 000 000, 00 não vemos razões para que a proposta de investimento tenha que ter o parecer do Conselho de Ministros. Esta multiplicação de entes é desnecessária para criar oportunidades de emprego com vistas a promover o crescimento e a diversificação da economia.

### 3.4. Ministério das Finanças

O Ministério das Finanças pela sua natureza e especificidade no quadro macroeconómico de Angola<sup>47</sup>, é o departamento ministerial que tem a função de promover o emprego dos recursos públicos de modo eficiente e eficaz no interesse do desenvolvimento sustentado integrado nacional.

Assim, cabe também ao Ministério das Finanças promover e fomentar a actividade económica e fiscal em condições concorrenciais de mercado; promover a equidade na

---

<sup>46</sup> O Conselho de Ministros tem uma função consultiva através de um poder de pronúncia, que corresponde à expressão de emissão de parecer, o Conselho de Ministros possui um certo poder deliberativo. Os projectos submetidos ao Conselho de Ministros são objecto de deliberação que pode consubstanciar-se na sua apreciação definitiva, apreciação na generalidade, artigo 34.º do Regime do Conselho de Ministros.

<sup>47</sup> A realidade de Portugal não foge muito da angolana. Em Portugal cabe ao Ministério das Finanças definir e conduzir a política orçamental, financeira e fiscal do Estado e as políticas para a Administração Pública.

distribuição do rendimento nacional através da redistribuição pela implementação de políticas fiscal<sup>48</sup>; promover e facilitar às empresas ao acesso ao benefícios fiscais.

O Estatuto Orgânico do Ministério das Finanças diz no seu artigo 1.º n.º 1 que “ O Ministério das Finanças é o Departamento Ministerial que tem a missão de propor a formulação, conduzir, executar e avaliar a política financeira do Estado, promovendo a gestão racional dos recursos financeiros e patrimoniais públicos e o equilíbrio interno e externo das contas públicas, bem como a inspecção geral e fiscalização das finanças públicas”.

A LIP diz que o parecer do Ministério das Finanças é vinculativo. “Compete ao Conselho de Administração da ANIP, por via de uma resolução, a decisão final, considerando o parecer vinculativo do Ministério das Finanças no que respeita aos incentivos e benefícios a conceder, para os projectos de investimento até ao montante equivalente a USD 10 000 000, 00 devendo, em acto contínuo, ser dirigida uma informação sobre a respectiva aprovação ao Titular do Poder Executivo.”

Faz todo sentido que o Ministério das Finanças seja um órgão consultor, na medida em que é o órgão que tem a função de coordenar a politica económico-fiscal.

---

<sup>48</sup> Actualmente, o Ministério das Finanças está a implementar as reformas estruturais no âmbito do Programa de Modernização das Finanças Públicas. São Exemplo disso, o Projecto de Modernização das Alfândegas e o Projecto Executivo da Reforma Tributária (PERT).

O PERT como foi frisado por nós ao longo do texto é um programa longo de reestruturação da reforma fiscal em Angola que tem à cabeça o Presidente da República e a coordenação do Ministério das Finanças. No dia 31 de Outubro a Assembleia Nacional aprovou quatro diplomas, a Lei n.º 18/14 que aprova o novo Código sobre o Rendimento do Trabalho (IRT), Lei n.º 19/14 que aprova o novo Código do Imposto Industrial, Lei n.º 20/14 que aprova uma amnistia fiscal, e bem assim, o novo Código das Execuções Fiscais (CEF) e a Lei n.º 21/14 que aprova o novo Código Geral Tributário (CGT) que têm como finalidade para as empresas a redução da carga tributária de uma maneira geral e para os particulares mais número de contribuintes sujeitos ao IRT e a redução da base de incidência objectiva. Sobre o Código Geral Tributário há o desenvolvimento da disciplina dos benefícios fiscais. Por exemplo, diferente do que dispõe a LIP, este código classifica os benefícios fiscais como automáticos e não automáticos, condicionados e não condicionados e reais ou pessoais, artigo 17.º n.º 1.

Salientamos ainda a publicação dos Decretos Legislativos Presidenciais n.º 2 /14, de 20 de Outubro, e o n.º 3/14 de 21 de Outubro, que aprovam as revisões e publicações do Código do Imposto Sobre aplicação de Capitais (IAC) e do Código do Imposto de Selo (IS).

### 3.5. Comissão ad hoc

Creemos estar diante de um sistema de benefícios fiscal atípico, como é a Constituição de 2010 que dá corpo a reforma fiscal. Atipicidade própria de países do terceiro mundo, em que os constrangimentos de natureza burocrática e organizacional explicam a prevalência de regras de concessão de benefícios fiscais muito fechados em detrimento da opção de formas tecnicamente mais desburocratizadas, actuais e apetecíveis.

Não vemos razões, salvo melhor opinião, para que para além da já vasta lista de entidades para negociar a concessão de benefícios, se crie uma comissão ad hoc.

Portanto, não se pode negar o papel essencial que os benefícios fiscais desempenham na definição do desenvolvimento estrutural do país, quer na estrutura produtiva nacional ou no chamamento de grandes empresas para investir em Angola.

Mas devemos dizer que mais importante que a multiplicação de órgãos para tratar de mesmo assunto é a adopção de procedimentos claros, determinados e realistas.

## 5.5. Conclusões

É sobretudo a preocupação da diversificação da economia, logo após o colapso da economia mundial, que fez com que o Estado angolano criasse um ambiente favorável de negócios às empresas. Dividindo, para o efeito, as 18 províncias em zonas estratégicas de investimento. E depois, com base nas necessidades de cada localidade conceder o respectivo benefício ou isenção fiscal como orientação política e económica.

Criada a Lei do Investimento Privado, Lei n.º 20 / 2011, de 20 de Maio e a Agência Nacional do Investimento Privado que têm a função de materializar a política de diversificação da economia via benefícios fiscais, estava concluída, pelo menos no plano legislativo e prático um dos propósitos do Executivo que era a criação de uma lei que desse corpo a vontade de o mercado angolano abrir-se ao mundo e proteger os empresários nacionais.

Parece-nos que até aqui está tudo certo. As dificuldades de se entender a Lei do Investimento Privado são imensas. Vão desde as dificuldades interpretativas à multiplicação de entes para decidir o real benefício no momento exacto. Acrescenta-se, na prática, a inexistência de benefícios em concreto.

Os benefícios fiscais aplicados com base nesta lei consagram apenas os investimentos privados qualificados, cujo montante seja igual ou superior a USD 1 milhão e a sua classificação é o regime contratual.

Concluimos que a não publicidade na concessão dos benefícios fiscais de acordo com critérios objectivos, qualificação do seu custo orçamental e avaliação permanente dos efeitos económicos e sociais produzidos pela concessão dos benefícios fiscais não são públicos. Assim, fica difícil quantificar os possíveis ganhos ou perdas sociais com a concessão dos benefícios, que na verdade é um dos motivos que levou a criação da lei.

Entendemos que a relação custo benefícios representa o limite máximo que se impõe ao legislador e ao governo na planificação da concessão dos benefícios fiscais. O cômputo do custo ou benefícios situa-se num plano de averiguação do Executivo. Em matéria de custos benefícios, o resultado deve ser a concretização do fim pelo qual foi criada a política dos benefícios. O que não é claro na Lei do Investimento Privado.

Concluimos que os benefícios fiscais integram-se nas chamadas despesas fiscais. Na medida em que, representam um pagamento implícito feito pelos poderes públicos por intermédio de uma redução do imposto a pagar.

É ponto assente que o dilema dos benefícios fiscais é um assunto que só uma investigação mais cuidada pode esclarecer. Pelo estudo feito e os resultados aqui apresentados, de uma forma geral, não parecem defender abundante em favor da importância dos benefícios fiscais como impulsionador da diversificação do mercado económico em Angola. Para tal efeito, concorrem outros elementos, entendam-se estruturais.

## BIBLIOGRAFIA GERAL

Colectânea de Legislação Fiscal - Angola, Pricewater housecoopers & Associados, Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, Lda. Católica Tax, Coordenadores Sérgio Vasques, Jaime Carvalho e Catarina Gonçalves, Lisboa, 2013.

Constituição da República Portuguesa, Almedina, Coimbra, 2013

Constituição de Angola, Imprensa Nacional, Luanda, 2010.

Lei das Sociedades Comerciais angolana, Lei n.º 1/11, de 13 de Fevereiro

Modelo de Convenção da OCDE

### JORNAIS

www.jornaldeangola, de 18 de setembro de 2014

www.jornaldeangola, de 4 de Julho de 2014

### TESE

Maria Paula dos Reis Vaz FREIRE, *Nascimento, Modificação e Extinção dos Benefícios Fiscais*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1995.

### PERÍODICOS

1. AZEVEDO Maria Eduarda, *A Concorrência Fiscal Prejudicial*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 431, 2013.
2. AZEVEDO Maria Eduarda, *A Fiscalidade Ambiental (Reflexões)*, in: *Ciência e Técnica Fiscal*, Lisboa, n.º 426, 2010.

3. CASTRO Conceição, *Corrupção e Crescimento Económico na União Europeia dos 15 – Determinação do Nível de Corrupção Crítico*, Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra, Lisboa, 2008.
4. DE ABREU Miguel Teixeira, *Competitividade vs Eficiência vs Credibilidade no Caminho Para uma Relação Tributária Fundada na Confiança. Algumas notas*. Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.
5. DOS SANTOS António Carlos, *Concorrência Fiscal e Competitividade: A Never Ending Story*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.º 424, 2009.
6. GASPAR Lúcia, *O prazo de validade dos benefícios fiscais*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.º 431, 2013.
7. GONÇALVES Maria Eduarda, PATO João e DOS SANTOS António Carlos, *Debater o Estado: Bens Públicos, Direitos Fundamentais e Qualidade da Democracia*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Lisboa, n.º 4, 2014.
8. MARTINS Guilherme D'oliveira, *Estabilidade Fiscal e Constituição Tributária*, Fisco, n. 105/ 106, Lisboa, 2002.
9. NABAIS José Casalta, *Direito Fiscal e Tutela do Ambiente em Portugal*, Fiscalidade. Revista de Direito e Gestão Fiscal, Coimbra Editora, Coimbra, 2005.
10. NABAIS José Casalta, *Política Fiscal, Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza*, in: Ciência e Técnica Fiscal, Lisboa, n.149, 2007.
11. RIBEIRO Nuno de Sampaio, *Política Fiscal e Criação de Riqueza*, Fisco, Lisboa, n.º 113/114, 2004.
12. SANTOS António Carlos, *Vida, Morte e Ressureição do Estado Social*, Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Lisboa, n.º 01, 2013.
13. SANTOS José Carlos Gomes, *Políticas Fiscais: Passado recente, Desafios Futuros*, in: Fisco, Lisboa, n. 88/89, 2000.

14. Sérgio VASQUES, Guilherme Waldemar d'Oliveira MARTINS, *Evolução da Tributação Ambiental em Portugal*, Revista Fórum de Direito Tributário, RFDT, Belo Horizonte, ano, 2007.
15. TEIXEIRA Manuela Duro, *Competitividade das Empresas Portuguesas e a Relação com o Legislador e a Administração Fiscal*, Fisco, n.º 93/94, 2001.

## MANUAIS

1. CARLOS Américo Fernando Brás, *Impostos. Teoria Geral*, 4.ª edição, Coleção: Manuais Universitários, Almedina, Coimbra, 2014.
2. CARMO José Dinis e FERNANDES Abel L. Costa, *A Tributação dos Rendimentos Empresariais em Portugal*, Almedina, Coimbra, 2013.
3. DE ALMEIDA António Pereira, *Direito Angolano das Sociedades Comerciais*, 2º edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013.
4. DOS SANTOS António Carlos, *Introdução ao Direito Fiscal Angolano*, Huambo, 2013.
5. FERNANDES F. Pinto e DOS SANTOS J. Cardoso, *Estatuto dos Benefícios Fiscais*, Reis dos Livros, Lisboa, 1990.
6. GONÇALVES Fernando, *Fiscalidade*, 2ª Edição, Texto Editores, Luanda, 2013.
7. GOUVEIA Jorge Bacelar, *Direito Constitucional de Angola*, EDILP – Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Lisboa, 2014.
8. MARTINS Guilherme Waldemar Doliveira, *Os Benefícios Fiscais: Sistemas e Regime*, Almedina, Coleção Cadernos IDEFF, Coimbra, 2006.
9. NABAIS José Casalta, *Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 7ª Edição, 2012.
10. NABAIS José Casalta, *Introdução ao Direito Fiscal das Empresas*, Coleção: Manuais Universitários, Almedina, Coimbra, 2013.
11. NABAIS José Casalta, *Por um Estado Fiscal Suportável - Estudos de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2005.
12. PAIVA Carlos e JANUÁRIO Mário, *Os Benefícios Fiscais nos Impostos Sobre o Património*, Almedina, Coimbra, 2014.

13. SANCHES J.L. Saldanha e DA GAMA João Taborda, *Manual de Direito Fiscal Angolano*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010.
14. SANCHES J.L. Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007.
15. SOUSA Abílio da Costa, *Estatuto dos benefícios Fiscais*, Comentado, Vida Económica, 2013.
16. VASQUES Sérgio, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2013.