

Alterações Fiscais ao OGE, nos 50 anos da Dipanda

Angola é único país do mundo onde inscrever um imóvel tem como surpreendente recompensa o não pagamento de imposto, juros e multas.

É também o único país do mundo onde se alteram Leis Processuais via Lei de aprovação do Orçamento Geral do Estado.

Em 2023 e 2024, por altura da aprovação dos OGE destes respectivos anos, nós, Manuel Carlos do Nascimento e Cláudio Paulino dos Santos, na qualidade de Professores escrevemos sobre o abalroamento que as alterações fiscais via OGE têm provocado ao sistema tributário angolano, descharacterizando-o até ao tutano.

Seguimos para o terceiro ano consecutivo e o mau presságio persiste, o que, como contribuintes, académicos e cidadãos somos compelidos a não ficar indiferentes, ante a desorientação que vive a fiscalidade angolana.

Não vamos fazer uma apreciação profunda das insistentes alterações que se quer que sejam feitas via OGE, grande parte das quais já tratamos nos artigos publicados em 2023 e 2024 (neste último ano, na Revista de Estudos em Homenagem ao ilustre Professor Rui Cruz, percursor do Direito Fiscal em Angola).

Mas vamos retocar em alguns absurdos técnicos e práticos que afectam as garantias dos contribuintes, prejudicam a percepção do investidor, dificultam a aplicação do direito e criam gratuitamente injustiças tributárias.

Dos 43 artigos da proposta do OGE 2026, de referir que 20 são dedicados a alterações fiscais, que não nos surpreenderiam se a proposta de Lei fosse designada por “Lei de alteração do Sistema Tributário Angolano”. O que há de alteração constitui um tremendo excesso.

Na altura referimos que muitas das alterações deviam ser feitas nos códigos específicos de imposto. Passado três anos, as alterações continuam a ser feitas via OGE. Códigos e Leis aprovados no ano passado estão a ser propostas novas alterações, como é o caso gritante da Pauta Aduaneira. *Afinal o que faltou para que fossem alterados os códigos de impostos?*

A técnica de alteração do sistema tributário via OGE é altamente desaconselhável, salvo em caso de situações extremas, de excepção constitucional ou equiparável. Em França por exemplo, não são admitidas alterações fiscais via OGE. Cada coisa no seu devido lugar.

As leis fiscais, obedecem ao princípio da ampla discussão, coordenação e cooperação com os contribuintes, principais destinatários destas. A ampla discussão não é possível ser obtida, em pleno, com a discussão do OGE que, por imperativos políticos deve ser aprovado, preferencialmente, em Dezembro.

A insistência de alteração do sistema tributário via OGE, vende uma imagem de engodo, de entusiasmo vazio, de inconsistência, de aproveitamento nocivo do OGE para nele tudo colocar e tudo ser aprovado, nem que seja por um ano, cerceando o diálogo concertado.

Olhemos então, criticamente, para algumas das alterações sugeridas, que puxam para o menos zero a credibilidade do nosso sistema tributário:

I - Inconstitucionalidade da Contribuição Especial sobre Operações Cambiais - CEOC (artigo 16.º)

Referimos no passado, e aqui reiteramos, uma contribuição especial criada via OGE, só pode ter vigência de um ano. No ano seguinte ela deve ser transformada num tributo autónomo e constante da lei própria ou então deve ser extinta.

A manutenção da CEOC, durante 3 anos consecutivos no OGE representa, por isso, um exercício abusivo do poder tributário.

Nos termos do artigo 103.º da Constituição da República de Angola - CRA, a criação (modificação e extinção) de uma contribuição especial tem subjacente os seguintes requisitos cumulativos:

- (i) a prestação de um serviço público ou a utilização de um bem de domínio público; e
- (ii) existência de uma lei própria que regula o regime da contribuição especial.

Há assim, nos termos da Constituição, dois requisitos a serem observados na criação de uma contribuição. O primeiro *requisito finalístico* determina que, a criação de uma contribuição especial tem como contrapartida a prestação de um serviço público ou a utilização de um bem de domínio público, ou seja, o contribuinte só estará obrigado a pagar a CEOC se lhe for prestado um serviço público, por uma entidade pública, ou lhe for permitido a utilização de um bem de domínio público. Não havendo a prestação de serviço ou a utilização de um bem, a cobrança da contribuição torna-se inconstitucional.

O segundo *requisito formal* orienta que, as contribuições especiais devem ser criadas por leis próprias, pelo que, não se comprehende a *ratio* da utilização da

Lei de aprovação do Orçamento Geral do Estado - LOGE como modelo para criação de tributos, quando deveria ser um expediente excepcional, pontual e temporário. Nesta medida, por não estar igualmente reunido o segundo requisito formal, a CEOC conserva o sal da inconstitucionalidade.

A LOGE ao ignorar completamente o normativo prescrito no artigo 103.º da CRA, transforma automaticamente a CEOC num imposto, que por definição não exige a contraprestação de um serviço específico nem promove a utilização de um bem de domínio público e se estamos perante um imposto - escondido numa contribuição - há aqui um problema de legitimação grave, porquanto, a Constituição não admite que os impostos sejam criados via LOGE.

Do ponto de vista do seu mérito técnico, continuam bem presente as gritantes e propositadas insuficiências conceituais, de procedimento, harmonização e de penalidades com natureza confiscatórias.

Por exemplo, não faz sentido que um Instituto Público, que não tem fins lucrativos, fique sujeito à contribuição, e as empresas diamantíferas ou petrolíferas, que têm fins lucrativos (e lucros exorbitantes), estejam isentas.

É, igualmente incompreensível que se isente a companhia aérea de bandeira, mas não se estende o mesmo benefício a outras companhias aéreas nacionais.
Não será que estamos a violar o princípio da igualdade constitucional?

II – Declaração de Exclusividade (artigo 19.º)

Em 2024, foi publicado o Decreto Legislativo Presidencial n.º 1/24, de 3 Janeiro, que aprova a Pauta Aduaneira. Este diploma estabeleceu nos artigos 43.º a 47.º, todos inseridos na subsecção IV, sobre os benefícios fiscais atribuídos às mercadorias importadas para fins humanitários, órgãos de defesa e segurança, partidos políticos com assento na Assembleia Nacional e para o sector produtivo, que o gozo dos benefícios fica condicionado a apresentação de uma declaração de exclusividade visada pelo órgão de tutela.

Durante todo o ano de 2024 e 2025, este procedimento foi respeitado. Para 2026, o artigo 19.º propõe uma nova burocracia: o procedimento para a emissão da Declaração de Exclusividade será fixado em acto normativo próprio do Titular do Poder Executivo - TPE.

A nossa questão é, porque razão e com que fundamento pretende-se centralizar actos simples na figura do TPE?

III – Alterações ao IVA (artigos 20.º e 23.º)

Também muito recentemente, em 28 de Dezembro de 2023, publicou-se o Código do IVA. Esperava-se que, com o novo Código, as alterações pontuais, via OGE, fossem reduzir nos anos subsequentes. O certo que, de lá para cá, florescem as alterações ao Imposto, ao ponto de nos permitir qualificar o IVA como o imposto mais instável do nosso sistema jurídico.

É também aquele em que o Estado mais contribui para o seu insucesso, por não permitir aos contribuintes e aos tribunais o entendimento do modelo em vigor em Angola.

As alterações que se propõem nos artigos 20.º e 23.º, as figuras jurídicas exóticas, como o “estatuto do agente cativador”, os procedimentos ali sugeridos, o poder de alterar a situação fiscal do contribuinte sem prévia notificação, enfim, estão tecnicamente incorrectos e roçam a ilegalidade.

IV – Aumento da Banda de Isenção do IRT (artigo 21.º)

No ano passado criticamos os fundamentos do aumento. Referimos na altura que a alteração da banda de isenção de 70 para 100 mil Kwanzas, não tinha impacto de montra, no aumento do poder de compra do trabalhador, como de resto continua a ter o aumento da banda para 150 mil Kwanzas.

Teria real e efectivo impacto, se a isenção fosse acompanhada de outras medidas, como redução do valor dos serviços públicos básicos (transporte, água, energia, habitação, saúde e educação) e dos bens da cesta básica.

Com efeito, parece-nos, aconselhável e até desejável um esforço governamental no sentido de alargar a banda de isenção, no mínimo, até ao 5.º escalão da tabela do grupo A do IRT.

V – Imposto Industrial (artigo 23.º)

A nossa reflexão vai para a ausência de racional harmónico quanto aos períodos de amortização. A proposta sugere que os investimentos em plataformas informáticas possam ser amortizados em 8 anos, entretanto, sugere que a construção de uma estrada seja amortizada em 5 anos, prazo irrisório para um custo tão elevado como aquele que é aplicado na construção de uma estrada.

VI - Código de Execução Fiscal e Perdão de Juros (artigos 26.º e 33.º)

Trata-se de uma das propostas de alteração mais bizarras e que deixa atónito qualquer cultor do direito tributário.

Não conseguimos perceber como é que um Código de matriz processual é alterado via OGE. Neste *frenesim*, nos próximos OGE veremos, certamente, normas de alteração do Código do Processo Civil, do Processo Penal ou do Processo do Trabalho. A que ponto de instabilidade chegamos!

É deste modo que queremos atrair o investimento privado, com as leis processuais a serem alteradas todos os anos? Num ano o juiz aplica uma norma, no ano seguinte a norma vigente já é outra e assim sucessivamente? É a isto que chamamos de segurança jurídica e Estado de defesa das garantias?

No mais, a redação normativa que se propõe no artigo 26.º é bastante controversa. Situação tributária, até aonde nos faz saber a literatura jurídico-fiscal, diz respeito à tributos (imposto, taxa e contribuição especial). Só havendo incumprimento no pagamento destes é que o contribuinte fica com a situação tributária irregular. O cadastro não actualizado, por exemplo, não equivale a situação tributária irregular, mas a situação cadastral irregular. Cadastro e Tributo são figuras jurídicas distintas.

Não fosse isto bastante, veio o legislador no artigo 33.º propor o seguinte: “os contribuintes que inscreverem os seus imóveis em 2016, ficam isentos de pagamento de imposto, juros e multas”.

Perguntamo-nos: é juridicamente possível construir uma teoria fiscal que sustenta dogmaticamente que uma simples inscrição de um imóvel dê lugar à isenção de pagamento de imposto e seus adicionais?

Se isto é possível, então, por favor, deixemos de fechar os armazéns, cantinas, lojas e outros estabelecimentos dos contribuintes, porquanto, não há diferença constitucional, legal ou técnica entre não pagar imposto predial e não pagar Imposto Industrial, IVA, Selo, IRT ou qualquer outro imposto.

Por que se quer perdoar quem não paga Imposto Predial (IP) e igual tratamento nega-se a quem não pagou os impostos de um armazém? Por que razão quem não pagou o IP não viu o seu imóvel interdito pelo fisco, ao passo que o dono de um armazém viu o seu estabelecimento interditado?

O mesmo Estado que fecha o armazém é o mesmo que agora quer abdicar dos outros impostos? Será esta uma medida alinhada ao princípio da racionalidade

e proporcionalidade tributária? Para uns a força da lei e para outros o benefício da lei forçada? É este Estado fiscal que queremos edificar?

Cremos ser hora de apelar o bom senso e revermos estas alterações que geram sentimento de injustiça, incerteza jurídica e instituem benefícios fiscais sem racionalidade.

Talvez seja por esta razão que, até hoje, o Estado não consegue publicar os valores da despesa fiscal, tarefa que procurou ingloriamente fazer com o conto histórico da Estratégia Fiscal, instrumento onde se confundiu modelos tributários com eficácia fiscal, onde se exacerba a visão arrecadatória, mas finta-se a necessidade de reduzir as despesas gordurosas do OGE, ou as renúncias fiscais (benefícios fiscais) que não representam vantagens sociais.

Luanda, 17 de Novembro 2025

Doutor em Direito Manuel Carlos do Nascimento

Prof. Cláudio Paulino dos Santos