



## COMISSÃO DE ECONOMIA, FINANÇAS E ANTI-CORRUPÇÃO

---

### RELATÓRIO E PARECER EM SEDE DE APRECIACÃO INICIAL SOBRE O PROJECTO-LEI Nº 5/II “LEI TRIBUTÁRIA”

25 de Abril de 2008

#### **I. Introdução**

A Proposta de Lei n.º 5/II sobre “Lei Tributária” deu entrada no Parlamento Nacional no dia 25 de Fevereiro de 2008, tendo sido admitido no próprio dia e enviado à Comissão de Economia, Finanças no dia 28 de Fevereiro de 2008 para apreciação inicial.

Foi nomeado relator o Senhor Deputado José Manuel C. V. Carrascalão.

A Comissão deliberou a realização de audiências públicas, cujos resultados se encontram expressos no ponto III do presente relatório e parecer.

#### **II. Relatório**

Na elaboração do relatório, foram observadas, com as devidas adaptações, as exigências constantes do artigo 33.º do Regimento.

Apreciando o Projecto de Lei à luz dos requisitos de forma a que deve obedecer, verifica-se que o mesmo respeita as exigências do n.º 1 do artigo 92.º do Regimento, ou seja foi assinado pelo Senhor Primeiro-Ministro e pela Senhora Ministra das Finanças.

O Projecto está redigido em língua portuguesa, é apresentado sob a forma de artigos, contém um título que traduz o seu objecto central e vem acompanhado de uma justificação ou exposição

de motivos, encontrando-se preenchidos os quatro pressupostos formais contemplados no artigo 94.º do Regimento.

O Governo com esta Proposta de Lei pretende simplificar o sistema tributário e simultaneamente baixar a maioria dos impostos. Esta proposta tem por base um relatório produzido pelo Fundo Monetário Internacional, a pedido do Governo. No dia 14 de Março de 2007 o então Primeiro-Ministro José Ramos Horta apresentou a sua proposta de reforma, tendo-a caracterizado, por um lado, como simples e favorecedora dos mais desfavorecidos, e por outro, como ferramenta capaz de incentivar o desenvolvimento económico do país. Esta reforma, considerada basilar, foi ainda sujeita ao estudo por parte de uma comissão de política fiscal criada para o efeito pelo Governo.

O Governo salienta, na sua exposição de motivos, que esta reforma e a concomitante proposta de baixa generalizada dos impostos, apenas é possível pelo facto de as receitas petrolíferas, *per si*, cubrirem as despesas Orçamentais. Defende ainda o Governo que com esta baixa generalizada dos impostos ficam criadas as condições para o crescimento económico, quer através de uma dinamização do sector privado, quer de um aumento quer do poder de compra nacional, quer da procura interna. O Governo sublinha, no entanto, que o impacto positivo desta reforma tributária na economia não será sentida de imediato, mas a médio prazo. Refere ainda o Governo que estas medidas permitirão, a médio prazo, não apenas aumentar o investimento privado como também o emprego.

O Governo reconhece ainda querer aproveitar esta reforma para colmatar algumas lacunas do actual sistema fiscal, assim como torná-lo efectivamente cumprido.

Em termos de sistema, a nova Lei Tributária é, antes de mais, uma consolidação da legislação fiscal actualmente em vigor em Timor-Leste, produzida pela UNTAET e pelo Governo da República Democrática de Timor-Leste. De referir que não existem soluções materialmente novas nesta Proposta de Lei. Com efeito, a sua mais forte característica é a generalizada redução das taxas da maioria dos tributos.

São objectivos proclamados pelo governo para esta reforma: i) Facilitar o investimento, ii) e a criação de empregos; iii) redução da carga fiscal sobre os assalariados e os consumidores, iv) reduzir os custos de cumprimento e minimizar a evasão, v) manter os sistemas fiscais em funcionamento de forma a que seja possível, se necessário, aumentar receitas fiscais, caso diminuam as receitas provenientes do petróleo.

Antes de se avançar, e em termos deste relatório, foram considerados como

*Impostos Directos* os impostos sobre o rendimento das pessoas, das empresas e impostos de retenção;

*Impostos Indirectos* os impostos sobre bens, serviços e transações. Exemplo destes temos os Direitos Aduaneiros, os impostos de consumo das bebidas alcoólicas ou o tabaco. Em regra, os custos destes impostos são reportados aos consumidores finais.

## II.1 – ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O SISTEMA ACTUAL E A PROPOSTA DE LEI

### Impostos sobre o Trabalho

#### Sistema Actual

No que se refere aos impostos sobre o rendimento do trabalho, existe uma redução acentuada das taxas e incidência deste imposto, como se pode analisar das seguintes tabelas:

#### *Trabalhadores Residente e com Número de Identificação Fiscal (NIF)*

Salários mensais entre \$0 - \$100	0%
Entre \$100 - \$650	10%
Acima de \$650	30%

Os trabalhadores têm ainda direito a um crédito de imposto no valor de \$10 imputável ao imposto sobre o salário exigível no mês em causa. Se o montante do crédito de imposto exceder o montante do imposto exigível o contribuinte não é nem reembolsado nem tem direito a diferir esse crédito para o mês seguinte.

#### *Trabalhadores não residentes ou sem NIF*

Aos trabalhadores não residentes é aplicável uma taxa de 20% do salário e aos trabalhadores residentes que não tenham fornecido ao empregador o seu número de identificação fiscal é aplicável uma taxa de 30% dos rendimentos do trabalho auferidos. Não têm direito a qualquer crédito de imposto.

## Proposta de Lei

Passam a existir duas categorias de trabalhadores com i) os trabalhadores por conta de outrem em geral, sejam funcionários do Estado, de empresas privadas ou de Organizações Não Governamentais e ii) os trabalhadores das empresas petrolíferas.

No que respeita aos trabalhadores i) ficam isentos de imposto sobre o trabalho os rendimentos mensais até \$500, sendo devida uma taxa de 10% sobre o salário remanescente acima deste valor. É ainda eliminada a previsão de crédito de imposto.

Quanto aos trabalhadores das empresas petrolíferas é-lhes devido imposto sobre os rendimentos do trabalho equivalentes a 10% do mesmo até \$550/mês. Caso este valor seja ultrapassado são ainda devidos 30% do salário remanescente. O direito de crédito tributário mantém-se nos moldes actualmente utilizados (\$10) para estes trabalhadores por conta de outrem.

Os trabalhadores não-residentes, por outro lado, veem a sua taxa de incidência baixar de 20% para 10% e os trabalhadores que não possuem ou não tenham facultado o NIF não têm a sua situação alterada (30% do salário auferido).

## Outros Impostos Directos

### Sistema Actual

Os impostos sobre o rendimentos foram elaborados com base num sistema de taxa progressiva, para as pessoas singulares:

\$0 – \$3,368/ano	10%
\$3,368 – \$6,737/ano	15%
Acima de \$6,737/ano	30%

No que respeita às **peessoas colectivas** estas são colectadas sobre 30% dos lucros declarados.

É ainda permitida a dedução de despesas fiscalmente relevantes assim como estão previstas taxas de amortização para vários bens, incluindo edifícios, de acordo com tabelas definidas para cada tipo de bem.

O actual sistema prevê ainda uma obrigação mínima de imposto sobre as empresas equivalente a 1% do seu volume de negócios. É, no entanto, possível deduzir o pagamento deste imposto, como despesa, na liquidação do imposto sobre os rendimentos.

#### Proposta de Lei

Todos os bens, incluindo bens imóveis, são considerados custos no ano da compra, sendo o seu valor totalmente amortizado nesse mesmo ano. Isto levará a uma diminuição significativa dos impostos cobrados neste capítulo. Esta é uma das principais alterações e visa o incentivo do investimento privado.

No que se refere às taxas propostas de referir uma taxa de 10% apenas para os rendimentos superiores a \$6.000/ano. Os pessoas singulares não residentes e as empresas são sujeitas a uma taxa universal de 10%.

#### **Taxas Liberatórias**

##### Sistema Actual

Residentes e não-residentes com estabelecimento estável, com rendimentos das seguintes fontes são taxados (na fonte) como segue:

Dividendos/juros/ <i>royalties</i>	15%
Rendas de terras e Edifícios	10%
Rendimentos provenientes de Jogos e Lotarias	15%
Construção Civil	2%
Consultoria para a Construção Civil	4%
Serviços de transporte aéreo ou marítimo	2.64%
Perfuração Petrolífera e Minas	4.5%

A um não-residente em situação idêntica é-lhe taxada (na fonte) o equivalente a 20% do auferido.

### Proposta de Lei

A generalidade das taxas liberatórias mantêm-se, com excepção dos dividendos e juros que são eliminados. No entanto estes dividendos e juros passam a ser objecto de englobamento para fins de aferição do rendimento anual.

*Royalties* e prémios de lotaria ficam sujeitos a uma taxa de 10%.

Os não-residentes ficam sujeitos a uma taxa liberatória nestes mesmos rendimentos de 10%.

### **Direitos Alfandegários**

#### Sistema Actual

Todos os bens são sujeitos a um direito aduaneiro referentes a 6% do seu valor, com as seguintes excepções:

- (i) Bens que acompanham uma pessoa que chega a Timor-Leste vinda de outro território, e dentro dos seguintes limites:
  - 200 cigarros e 2.5 litros de bebidas tributáveis;
  - Bens de natureza não comercial até \$300
  - Pertences domésticos que acompanhem ex-residentes em Timor-Leste e que regressem para aqui residir permanentemente.
- (ii) Importações pelo pessoal diplomático, das Nações Unidas e suas Agências Especializadas
- (iii) Bens reimportados nas mesmas condições em que foram exportados;
- (iv) Bens cujos direitos aduaneiros se traduziriam num valor igual ou inferior a \$10.

### Proposta de Lei

A taxa de direitos aduaneiros de importação passa para 2,5% do valor aduaneiro dos bens, com as seguintes excepções:

- (i) Bens, com excepção de álcool e tabaco, importados por organizações de solidariedade social, desde que se destinem a ser usados em fins de assistência humanitária, educação ou cuidados de saúde.
- (ii) Bens importados temporariamente, desde que o importador preste garantia relativa a direitos aduaneiros de importação nas condições exigidas.
- (iii) Bens para consumo das missões diplomáticas, Nações Unidas e suas agências.

- (iv) Leite para bebés com idade até um ano.
- (v) Tampões e absorventes higiénicos.

## **Impostos Selectivos de Consumo**

### Sistema Actual

As taxas dos bens abrangidos pelos Impostos Selectivos de consumo possuem dois elementos, um referente ao i) direito aduaneiro em si, de valor certo e ii) uma percentagem do seu valor fiscal , de acordo com o tipo de bem em causa:

#### *Taxas Referentes à quantidade:*

Bebidas não alcoólicas - \$0.65/litro

Cerveja – \$2/litro

Vinho e outras bebidas fermentadas – \$3/litro

Outras bebidas alcoólicas – \$9/litro

#### *Valor Fiscal*

Sumos de Fruta/Gelados – 20%

Isqueiros e cachimbos – 20%

Telemóveis, Televisões, vídeos, aparelhos de som – 20%

Perfumes – 20%

Armas e Munições – 140%

Motores para Automóveis – 36% do valor fiscal do motor, num mínimo de \$500

Iates e Aviões – 10%.

### Proposta de Lei

Todos os impostos selectivos de consumo são **extintos**, com as seguintes excepções e taxas:

Cerveja – \$1.9/litro

Vinho e outras bebidas fermentadas – \$2.5/litro

Outras bebidas alcoólicas – \$8.9/litro

Gasolina e Gasóleo – \$0.06/litro

Isqueiros e Cachimbo – 12% do seu valor fiscal

Armas e munições – 200% do valor fiscal

## **Imposto sobre Vendas**

### Sistema Actual

O imposto sobre vendas incide sobre os bens tributáveis importados para Timor-Leste, e bens e serviços prestados em Timor-Leste.

No que respeita aos bens importados, o imposto sobre vendas é de 6% sobre o valor aduaneiro dos bens, acrescido dos direitos aduaneiros de importação e do imposto selectivo de consumo eventualmente aplicável.

Actualmente não são cobrados quaisquer impostos sobre os bens e serviços produzidos/prestados em Timor-Leste.

O imposto sobre vendas não se aplica igualmente aos bens importados que estejam isentos de direitos aduaneiros.

### Proposta de Lei

A taxa sobre os bens tributáveis importados para Timor-Leste desce para 2,5% do seu valor fiscal.

## **Imposto sobre Serviços**

### Sistema Actual

É devida uma taxa de 12% nos serviços de hotelaria, restauração, bar, telecomunicações, aluguer de carros, camiões, autocarros, helicópteros, aviões e veículos de transporte marítimo.

O imposto é devido pelos prestadores de serviço com um volume de negócios superior a \$500/ano.

### Proposta de Lei

A taxa é reduzida para 5% nos casos dos serviços de hotelaria, restauração, bar e telecomunicações. Os restantes casos acima descritos passam a ficar isentos.

O imposto continua a ser devido apenas pelos que possuam um negócio com um volume superior a \$500/ano.



### III. Audiências públicas

A Comissão deliberou a realização de audiências públicas e submeteu o Projecto de Lei à consideração de entidades várias com interesse e conhecimento na matéria.

No que respeita ao elenco Governamental foram ouvidos os Senhores Ministros das Finanças, da Agricultura e Pescas, da Economia e Desenvolvimento, do Turismo, Comércio e Industria.

A Comissão, em sede de audição pública, para além do Governo, ouviu ainda as seguintes entidades:

- Comissão de Reforma Tributária;
- Banco Mundial;
- IMF;
- IFC;
- ADB;
- Serviço de Imposto do Ministério das Finanças;
- DIT;
- Empresários Nacionais (CCI & Asset Loro Sa'e);
- ONG FONGTIL;
- Banco Central/Autoridade Bancária e Pagamentos de Timor-Leste.

Estas audições foram todas gravadas e os seus propostas tidas em linha de conta pelos Senhores Deputados da Comissão C.

Foram ainda entregues alguns pareceres, que a seguir se resumem:

A **Autoridade Bancária de Pagamentos** (APB) veio dizer:

- Que se altere a redacção da definição de formulário de imposto, de forma a incluir a possibilidade de pagamentos por via electrónica.
- Quanto ao Capítulo VI (Impostos sobre os Salários) defendem que não se apliquem este às empresas estrangeiras que fornecem serviços de gestão de investimentos, de custódia ou de transacção no mercado financeiro ao Fundo Petrolífero pagas pela taxa de gestão do Fundo Petrolífero.

- Que todas as referências à Autoridade Bancária de Pagamentos, no que se refere a qualquer obrigação tributária paralela, como por exemplo a retenção dos formulários de Imposto, sejam substituídos por Administração Fiscal;

- Que continue a ser permitido que o pagamento de imposto se realize não apenas no APB como em qualquer entidade bancária por esta designada.

- Sugerem uma nova redacção para o número 2 do Artigo 38.º (Amortização de elementos do activo imobilizado incorpóreo e das despesas incorpóreas):

“Um banco é autorizado a efectuar uma dedução dos seus activos por perdas por imparidade desde que as mesmas sejam determinadas de acordo com instruções da Autoridade Bancária de Pagamentos.”

- Alteração número 3 ao Artigo 38.º - “O montante de dedução referido no número anterior deve ser definido por regulamento do Ministério das Finanças, sob consulta da Autoridade Bancária de Pagamentos.<sup>1</sup>

- Que fique claro que os poderes da Administração Fiscal para solicitar a um banco para que informe acerca dos seus clientes, conforme prescreve o do Artigo 63.º do Regulamento 2000/18 UNTAET ficam restringido aos casos em que a “obtenção de informação específica sobre determinado contribuinte” seja necessária para “permitir um apropriado controlo público”

- Que fique previsto que apenas é possível o congelamento de uma conta bancária através de decisão judicial.

- Alerta ainda o ABP para o facto de um bem reimportado após reparação no estrangeiro ficar sujeito ao pagamento de direitos aduaneiros, por já se não encontrar nas mesmas condições em que foi exportado (conforme alínea c) do n.º 2 do Anexo IV).

- Propõe a isenção por parte do Governo, ABP e entidades integralmente detidas pelo estado que não se encontrem envolvidas em actividades comerciais de direitos aduaneiros (não obstante a criação da inclusão de normas que prevejam esse mesmo pagamento em caso de venda em segunda mão de bens importados pelas entidades por esta proposta.

- A APB discorda ainda da taxa de amortização de 100%, por considerar que isto irá levar a que não haja nunca pagamentos por parte dos contribuintes comerciais. Defende esta Instituição que o contribuinte entre pagar o imposto devido, ou realizar um investimento com pouco interesse para o negócio, optará sempre por este último.

- De forma a limitar uma evasão generalizada ao pagamento de imposto defendem: Alteração da alínea c) da definição de “Elemento depreciável do activo imobilizado corpóreo” de “seja utilizado parcial ou totalmente no exercício de actividades empresariais tributáveis” para “é usado no todo ou substancialmente na realização de actividades do negócio susceptíveis de gerarem recolha de impostos”.

---

<sup>1</sup> [Proposta escrita com adaptações ao proposto, a nível de legística formal](#)

*Aditamento de uma alíena d): Não é da natureza de um activo adquirido a faculdade de gerar rendas ou apreciação de capital ou ambas ou que seja adquirido e detido para ser vendido no decurso das actividades usuais do negócio.”.*

**O Conselho Empresarial Permanente do Fórum dos Empresários de Timor-Leste**, na pessoa do seu presidente Senhor Óscar Lima defende ainda a isenção, a título de direitos aduaneiros os produtos que compõem i) o cabaz de consumo de primeira necessidade (Arroz e massas alimentares, açúcar, farinha de trigo; óleo de cozinha, leite, peixe, carne, frutas e legumes, sabão e detergente, assim como outros produtos necessários à alimentação de bebés e crianças) ii) medicamentos genéricos de venda sem receita médica ou para tratamento de doenças frequentes e iii) livros e revistas de conteúdo didáctico, pedagógico ou de entretenimento, material de uso escolar e manuais profissionais.

A **Timor Telecom**, por sua vez realçou as seguintes questões:

- Não se encontrar explicitado se os serviços de telecomunicações são duplamente tributados, a nível de Impostos sobre os Serviços e a nível de Imposto sobre vendas, ou se se encontram os agentes económicos apenas sujeitos ao Imposto sobre os Serviços isentos do Imposto sobre vendas.

- É o agente económico, no caso do Artigo 53.<sup>o</sup> (Pagamento de Serviços) obrigado a reter o imposto sobre os serviços ainda também sobre materiais implícitos?

- No caso de distribuição de prémios de produtividade pelos trabalhadores, poderá dar-se o caso de num determinado mês seja ultrapassado o limite de isenção, apesar de o rendimento anual manter-se, em média, abaixo dos \$550/mês. Fica ou não o trabalhador obrigado a pagar esse imposto. É ainda a entidade empregadora obrigada a reter na fonte o imposto devido?

- Discordam que apenas as empresas bancárias possam constituir provisões para dívidas de cobrança dúbida.

- Discordam do facto de aos investidores estrangeiros ficarem sujeitos a uma taxa de 10% sobre os dividendos auferidos. Defendem que i) sendo o dividendo o único retorno que os investidores retiram do país, e ii) tendo já pago o respectivo imposto sobre o rendimento, ser a abolição deste imposto mais estimulante para o investimento estrangeiro.

- Defendem ainda que sejam dedutíveis como custos a 150% ao rendimento colectável os danos causados ao património por actos de vandalismo e destruição gratuita e ainda todos os donativos realizados pelas empresas, para investimento em formação, acções culturais, donativos, etc.

O **La'ó Hamutuk** – Instituto Timor-Leste ba Analiza no Monitor Desenvolvimento mostrou-se contra esta PPL devido aos seguintes argumentos:

- Timor-Leste, com a aprovação desta Lei, ficará ainda mais dependente das receitas petrolíferas;
- Esta lei terá como consequência a um aprofundamento das diferenças entre os ricos e os pobres;
- Não ser liquido que a redução das taxas, conforme proposto pelo Governo tenha como consequência imediata o aumento do investimento estrangeiro;
- Esta proposta de lei poderá trazer consequências negativas para as empresas e produtos nacionais;
- Consideram ainda que a entrada destas empresas poderá ter consequências negativas junto das mulheres e crianças timorenses, podendo mesmo aumentar a violência sobre as mulheres e a prostituição. Dizem ainda que existe o perigo de as crianças abandonarem a escola para se empregarem em junto das novas empresas.
- Salientam ainda que o não pagamento de quaisquer impostos directos pela maior parte da população poderá levar a um sentimento de desinteresse pela coisa pública. Defendem que não existe cidadania responsável sem o concomitante pagamento de impostos.
- Questionam ainda se o Governo consegue assegurar, com esta reforma tributária, concretizar um plano de desenvolvimento das zonas rurais e manter um apoio aos mais pobres.
- Realçam que não foi feito nenhum Estudo de Impacto Ambiental referente à putativa abertura de novas fábricas, reflexo do maior investimento propugnado pelo Governo.
- Finalmente questionam o Governo sobre quais os planos deste para quando terminarem as receitas petrolíferas.

O **Dili Institute of Technology**, após uma referencia geral à lei apresentou as seguintes propostas de alteração:

- Artigo 10.º - O imposto selectivo de consumo apenas deverá ser aplicado a bens como o tabaco, alcóol, isqueiros e cachimbos porque são bens prejudiciais à saúde. Consideram que no que respeita à gasolina e gasóleo seria necessário fazer um estudo mais aprofundado, visto os meios de transporte serem essenciais para o desenvolvimento económico do país.
- No que respeita ao imposto sobre os salários, defendem que a isenção deveria subir dos \$ 650 propostos pelo Governo para os \$1.000. Defendem que para esses a taxa deva ser igualmente de 10% do salário.

- Dizem que não se deveria baixar os direitos aduaneiros sobre os bens electrónicos como as televisões, radios e computadores, de forma a que se incrementa-se uma indústria de montagem desse tipo de bens em Timor-Leste.

- A **ONG Leute Hanatable**, veio defender uma isenção total de imposto para as empresas com um volume de negócios inferior a \$1.200/ano. Já as empresas com um volume de negócios entre os \$1.200 e os \$6000 deveriam ficar obrigados ao pagamento de uma taxa de 1% sobre o seu volume de negócios.

- Defendem que não deverá desaparecer a obrigação mínima de imposto de 1% para as empresas.

- Consideram que as taxas de retenção na fonte se deveriam manter nos 15%, não havendo, assim, lugar a qualquer baixa.

- Já no que respeita ao Imposto sobre o trabalho defendem a utilização de taxas progressivas de acordo com o rendimento auferido, nos seguintes moldes

Entre \$0-\$100 – Isento de pagamento;

Entre \$101-\$200 – 1% do rendimento;

Entre \$ 201-\$400 – 2,5% do rendimento;

Entre \$401- \$ 1000 – 5% do rendimento;

Acima de \$1001 – 10% do rendimento.

- Defendem que o Imposto sobre vendas deveria baixar para 5% do valor da venda e não 2,5% conforme previsto na PPL.

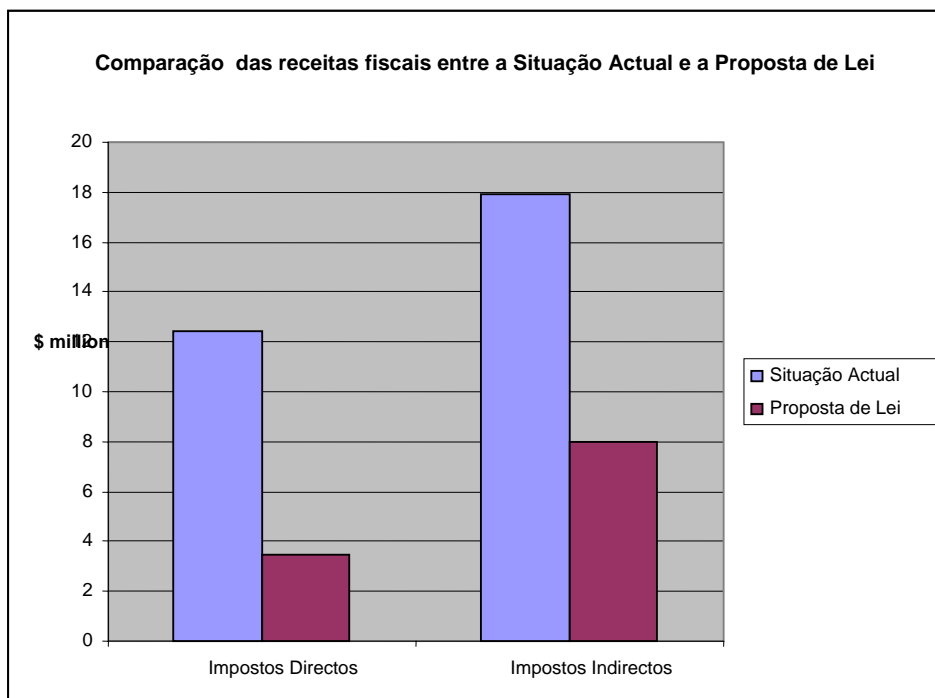
- Quanto aos Impostos Selectivos de consumo defendem que apenas os perfumes deverão baixar o seu valor para 5%.

- No que respeita ao Imposto sobre os Serviços defendem a manutenção de uma taxa de 12% para automóveis, helicópteros, aviões e barcos e, paralelamente, uma baixa para 5% na hotelaria, restauração, bar e telecomunicações.

#### **IV - Apreciação da Comissão Parlamentar C**

### **INTRODUÇÃO**

Antes de mais, deve ser aqui realçado que o Estado terá uma perda estimada de \$18.8 milhões/ano, com a introdução desta reforma fiscal. No que respeita aos impostos directos é expectável uma diminuição de 71% dos rendimentos. Já no que respeita aos impostos indirectos este valor será de cerca de 55%, conforme tabela abaixo:



A diminuição das receitas provenientes dos impostos directos são principalmente da responsabilidade da diminuição ou isenção da carga fiscal dos impostos sobre o trabalho, da redução para 10% da taxa dos impostos directos sobre as pessoas colectivas, o fim do imposto mínimo e a redução das taxas liberatórias.

A isenção do imposto sobre o trabalho para aqueles que ganham até \$550 irá maioritariamente beneficiar os funcionários públicos. Se se tiver em consideração, como acima exposto, que os trabalhadores das empresas petrolíferas irão ver baixar apenas marginalmente o seu contributo, tal poderá criar uma tensão social na sociedade timorense, além de ser uma solução constitucionalmente discutível.

O Governo defende que com esta baixa dos impostos sobre o consumo e nos direitos aduaneiros os preços no consumidor tenderão a baixar. No entanto, num mercado dominado pelo lado da oferta (produtores e retalhistas), como é o Timorense, esta assunção está longe de estar verificada, correndo-se o risco de apenas ver aumentar os lucros agentes económicos.

## **IV-2 – ANÁLISE NA ESPECIALIDADE**

### **1. Dos elementos de suporte à Proposta de lei:**

Verifica-se que a presente Proposta de Lei não é acompanhada de um estudo de carácter económico<sup>2</sup> que permita perceber como são sustentadas as afirmações de natureza conclusiva da exposição de motivos, aliás muito sucinta. Assim, no capítulo das “**Implicações**” temos como exemplos, **nos parágrafos**:

#### **1.1. Do desenvolvimento económico**

Apenas é dito:

*“O impacto não será imediato, mas ao longo do tempo estas medidas significarão o aumento do investimento e da criação de emprego”.*

Não há qualquer estudo que demonstre esta conclusão, sendo certo que o país apresenta indicadores de sinal contraditório. Por exemplo a falta de mão-de-obra qualificada.

Seria importante a presente proposta ser acompanhada de um estudo económico de suporte à criação directa e indirecta de investimento, nacional e estrangeiro. Na sua ausência, propõem-se que as facilidades criadas sejam acompanhadas de medidas de natureza económico-jurídica susceptíveis de incentivar o investimento que não seja meramente especulativo.

A criação de investimento, ainda que alcançável nos termos tidos como possíveis pela exposição de motivos da Proposta de Lei pode levar à criação de investimento meramente especulativo, isto é, de investimento estrangeiro que visa uma boa remuneração enquanto ela seja viável para, quando já não cumprir os objectivos (meramente especulativos) ser retirado, com perda de riqueza para o país e, eventualmente, de postos de trabalho. A situação descrita pode ser corrigida ou atenuada se as alterações propostas forem acompanhadas de medidas capazes de frustrar essa tendência, tais como a obrigação de permanência durante um dado período de tempo; a obrigação de criação de postos de trabalho com mão-de-obra nacional, ainda que percentual.

---

<sup>2</sup> Em sede de audiência na Comissão C, dos Senhores Ministros, foi referido estar em curso a elaboração de estudos de natureza económica. Todavia, como não acompanham a actual Proposta de Lei a sua ausência permite que se suscitem diversas questões, como as descritas, aliás, diversas suscitadas pelos Senhores Deputados na Comissão C.

### **1.1.1. Recursos Humanos**

A estrutura social timorense encontra-se em fase de formação a diversos níveis, tais como o académico e profissional, sendo de particular importância saber-se se será capaz de responder, em termos de recursos humanos à procura de mão-de-obra gerada pelo investimento estrangeiro, sob pena de a atracção do investimento ser acompanhada da entrada de trabalhadores estrangeiros. Tal facto tem vindo a ocorrer com a exportação de mão-de-obra barata e com algum nível de qualificação da China para o resto do Mundo. Podemos citar o exemplo do que ocorreu em países como Angola, e diversos países europeus<sup>3</sup>. A título exemplificativo refira-se que este fenómeno abalou a produção de gravatas de sede em Itália – reputadas como as melhores do mundo –, com a exportação de mão-de-obra barata e com algum nível de qualificação da China para Itália. Mais facilmente ocorrerá num país mais próximo.

Reitera-se: é importante que as medidas sejam acompanhadas de mecanismos de retenção das empresas durante um dado período de tempo, assim como à obrigatoriedade de contratação de mão-de-obra local (em valores percentuais).

### **1.1.2. Controlo dos instrumentos de política monetária**

O presente estudo merece ainda uma outra referência, cuja Proposta de Lei não deixa perceber mas à qual as alterações propostas, pelas suas implicações económicas não se pode estar alheio. Trata-se do facto de Timor-Leste ter como moeda oficial uma moeda estrangeira. Este permite dois efeitos de natureza económica sobre os quais as autoridades monetárias não podem ter controlo, ou total controlo:

#### **1.1.2.1. A constante, actual, oscilação do dólar americano:**

A perda do valor do USD, inibe o poder de compra das famílias, mas facilita as exportações pois se Timor-leste tiver bens para vender ao exterior estes tornam-se mais baratos para quem compra; contrariamente dificulta a as importações (a mesma moeda

---

<sup>3</sup> É particularmente ilustrativo desta exportação de mão-de-obra o livro *A China Abala o Mundo* de James Kynge. Neste livro o autor explica como desapareceram as famosas gravatas de sede italianas. Inicialmente confeccionando-as na China, depois, comprando as fábricas italianas baratas porque não conseguiam concorrer com os preços das gravatas chinesas de igual qualidade, entrando em processo de falência. A seguir vieram os despedimentos dos trabalhadores pois a China exportou mão-de-obra para a Itália. Noutro passo escreve o autor: "Aconteceu tudo muito repentinamente. Ainda há poucos anos a China pairava, para a maioria de nós, como uma presença grande mas distante. Hoje afecta e influencia tudo. A competição pelos nossos empregos, as nossas economias, as coisas que compramos, o desaparecimento da selva amazónica, o preço do petróleo, o equilíbrio de poderes no mundo e tantas das outras tendências que estão a modificar o mundo têm, pelo menos em parte, o dedo da China.", in *A China Abala o Mundo*.



permite comprar menos). Ora, Timor-Leste depende mais do exterior do que o que exporta, e não tem qualquer controlo sobre o valor da moeda.

### **1.1.2.2. Falta de controlo da massa monetária**

Não tendo Timor-Leste a emissão da moeda em circulação, sempre se questiona se o Banco Central terá um controlo total da massa monetária em circulação, pois a criação de investimento meramente especulativo, terá como consequência a saída do capital (investido e lucros gerados) quando a situação não permita ao especulador auferir o que se propunha.

## **1.2. Dos consumidores**

A referência a uma previsão estimada de descida do nível de preços com que o consumidor médio se depara em 4% emerge na proposta, na exposição de motivos, como uma afirmação de natureza conclusiva que não é sustentada, ainda que seja possível obter-se esse resultado. Todavia, a descida de preços não é linear. À descida das taxas de importação não corresponde necessariamente um aumento de bem-estar. Com efeito, a descida das taxas de tributação das pessoas naturais, ou pessoas físicas, e dos produtos, pode impulsionar. A redução das taxas de tributação aumenta (ou melhor, liberta) a capacidade de os cidadãos efectuarem despesas, pressionando a procura. Ora, a pressão da procura estimula a subida geral dos preços, sendo este dado inevitável. Deste modo, a descida dos preços de importação resultante da descida das taxas que lhe são inerentes pode ser compensada pela pressão da procura, elevando o preço final dos bens. A falta de um suporte (estudo) económico não nos permite aceitar, sem mais, aquela conclusão de *“uma redução de 4% do nível de preços com que o consumidor médio se depara”*.

## **1.3. Produção local**

O impacto desta lei a nível da agricultura é assumido como negativo no curto prazo devido à diminuição das taxas de importação, referindo-se porém que se sentirá sobretudo nos produtores de arroz. Ora, sabe-se que os impactos num sector se reflectem em todo o sector, por via indirecta. Ademais, se a agricultura carece de ser incrementada, pois não produz o suficiente mas há condições de aumentar a produção, a utilização de taxas mais baixas à importação de produtos agrícolas é um estímulo de sinal contrário. Se se pode comprar mais barato, por que razão se vai produzir? O encerramento em catadupa de fábricas na Europa devido à chegada de produtos chineses a baixo custo é disso um exemplo. A crise do sector do vestuário em Portugal deve-se aos produtos importados chineses, pela simples razão de que a União Europeia no âmbito da Organização Mundial do Comércio negociou a entrada de quotas de produtos chineses, baixando as taxas

alfandegárias. Houve, só em Portugal centenas ou milhares de perdas de postos de trabalho no sector. Tem que haver uma pauta aduaneira capaz de proteger a produção e o comércio interno. Questiona-se assim, se paralelamente à presente lei se prevêem medidas proteccionistas capazes de compensar os efeitos inevitáveis da política fiscal.

#### **1.4. Do quadro macroeconómico**

A exposição de motivos apresenta apenas de uma forma ténue, quase residual (em duas linhas, numa proposta de sensivelmente 80 páginas), a questão da **incerteza da receita petrolífera**, embora diga de forma clara que *“existe uma incerteza enorme relativamente às receitas petrolíferas no futuro”*. Porém conclui ser *“importante manter sistemas de tributação doméstica para que seja possível obter receitas adicionais através do aumento das taxas, caso seja necessário”*. Sempre se questiona como será sustentável subir as taxas em geral quando se tiver atraído o investimento que ainda não atingiu a fase de retorno desse mesmo investimento, que, sabe-se, por vezes só se atinge no médio prazo. Subir as taxas, se necessário, daqui a 5 ou 6 anos será destruir a economia por completo pois nada do agora conseguido se consolidou: as famílias deixam de comprar provocando baixa de preços, gerando prejuízos incalculáveis para os vendedores que se repercutem no encerramento de estabelecimentos, perde de postos de trabalho, generalizando-se uma crise económica.

## **2. Utilização de Conceitos Indeterminados**

Em diversos artigos da Proposta de Lei em apreço encontramos conceitos indeterminados. Duas razões são apontadas para a necessidade de não dotar a lei fiscal de conceitos desta natureza:

### **2.1. Ser contrária ao princípio da segurança e certeza jurídica**

Um estado de direito deve permitir ao cidadão conhecer os requisitos legais pelos quais se conforma a sua vida. Também esse sentido e alcance estão insertos na expressão estado de direito, a determinar que toda a actuação do Estado se deve conformar ao direito e à justiça. A utilização de conceitos indeterminados, que facultem à Administração Tributária uma elevada margem de discricionariedade, senão arbítrio, retiram a previsibilidade que a lei deve conferir às situações jurídicas, de conformidade de actuação da administração face à lei, conferindo um grau de incerteza tanto mais problemático quando toca a situação económica dos sujeitos passivos.

## **2.2. Porque potencia a corrupção**

Conferir uma tão larga margem de manobra a quem deve apreciar o cumprimento da lei potencia hipóteses de corrupção. Com efeito, se quem decide (e sabemos que a Administração Tributária não passa de uma entidade abstracta que opera pelos seus funcionários) pode ou não aceitar como custos determinadas despesas empresariais, tendo a possibilidade de as considerar razoáveis ou não, sempre se pode excogitar que em conformidade com os montantes envolvidos as tentações sejam concomitantes. Esta é uma razão acrescida para propor se abandonem os conceitos indeterminados, tais como “custos razoáveis”, ou se a Administração Tributária “estiver convencida”. São exemplos destas situações:

2.2.1. Na alínea d) da definição de “benefícios não salariais”, onde se deixa à Administração Tributária a possibilidade de não considerar “**razoáveis**” determinados custos.

2.2.2. No nº 3 do artigo 6º: o tratamento de um pagamento único pode ser a título de remuneração por serviços especificados “na medida em que a Administração Tributária considere **razoável** tendo em atenção todas as circunstâncias”;

2.2.3. No nº 3 do artigo 9º: a Administração Tributária pode dispensar determinado requisito “**se estiver convencida de que (...)**”.

Afigura-se necessário um escrutínio de toda a proposta de modo a encontrar uma redacção que permita ir ao encontro dos objectivos desejados sem, todavia, pôr em causa a situação jurídica dos contribuintes mediante um poder quase arbitrário da Administração Tributária. A título de exemplo, pode, pela inversão do ónus da prova, ser o contribuinte que, nos termos do nº 3 do já citado art. 9º terá que demonstrar à Administração Tributária, pelos dados da sua contabilidade que provavelmente “(...) não estará sujeita ao pagamento de imposto sobre serviços nos meses subsequentes em causa”.

## **3. Do início da vigência da Lei proposta**

### **3.1. Dos Procedimentos Administrativos**

Sem a implementação dos procedimentos administrativos, em simultâneo com o início da vigência da nova lei, a ser aprovada, afigura-se difícil perceber a sua implementação, tanto quanto a mesma terá eficácia retroactiva. Sempre se questiona como estarão os funcionários da Administração Tributária preparados para fazer aplicar uma lei que entra em vigor no dia imediato ao da sua aplicação e, dada a produção de efeitos no primeiro dia do mês seguinte, ser aplicável às obrigações fiscais constituídas nessa data ou a partir dessa

data, obrigação extensível à retenção de imposto. Conjugada com esta questão encontra-se a do Regime Jurídico das Infracções Fiscais, como infra se expõe.

### **3.2. Da *vacatio legis***

A este propósito deve salientar-se que deveria haver uma *vacatio legis* alargada de modo a obter-se dois objectivos de natureza convergente: a lei ser conhecida pelos contribuintes e ser objecto de estudo pelos funcionários da Administração Tributária. Só este conhecimento permite que seja susceptível de ser implementada. Nota-se porém, que para além do conhecimento da lei substantiva é necessária a implementação e o conhecimento da lei adjectiva, sob pena de aquela não ser executável.

### **3.3. Do Regime Jurídico das Infracções Fiscais – RJIF**

Urge saber se o actual regime das infracções fiscais é susceptível de responder às implicações do novo diploma, sob pena de, por ausência de um regime jurídico sancionatório a lei não ser cumprida. V.g., dada a ausência de procedimentos administrativos adequados e de um RJIF que se adequa às exigências da nova lei, conjugado com o decurso de prazos de prescrição e caducidade, o contribuinte pode vir a não pagar um imposto que lhe é devido.

Em face do exposto neste parágrafo, afigura-se preferível estabelecer uma *vacatio legis* alargada, que poderia ser, a verificar-se a aprovação da Proposta de Lei, desde a sua publicação até ao final do ano civil e económico em curso, dando-se a entrada em vigor a 1 de Janeiro de 2009. Além do desejado efeito de tornar possível o conhecimento da lei pelos contribuintes e pelos operadores tributários, haveria ainda tempo para proceder à aprovação dos dois diplomas fundamentais à aplicação da Lei Tributária: os procedimentos administrativos e o RJIT.

## **4. Deficiências de tradução**

Alerta-se para o facto de o texto apresentado em língua portuguesa apresentar deficiências de tradução, emergentes da não utilização dos conceitos no seu estrito sentido jurídico-fiscal. Por exemplo, no art. 95º, onde a expressão “all appointments made under the repealed legislation (...)” é traduzida por “todas as nomeações efectuadas ao abrigo da legislação revogada (...)”, conferindo à letra da lei um sentido que em inglês não tem. A tradução correcta seria “todas as referências legais feitas com base na legislação agora revogada (...)”.

Além da referida, há inúmeras situações que carecem de análise na medida que o texto a aprovar será na versão portuguesa. As deficiências de tradução servirão para fundamentar a sua não aplicação pelos seus destinatários sendo, como tal, uma forma de potenciar a evasão e elisão fiscal.

**5. Da constitucionalidade da proposta de Lei face ao artigo 97º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste – a questão da retroactividade proposta**

Determina o nº do art. 97º da CRDTL:

*“Não podem ser apresentados projectos ou propostas de lei ou de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento ou nos Orçamentos Rectificativos. “*

É apresentado como argumento de que a actual proposta de Lei, a ser aprovada não viola o preceito constitucional porquanto o actual Orçamento do Estado prevê um volume de receitas tal como o que emerge da aprovação desta Lei. Ora, sendo tal verdade, o certo é que a actual execução orçamental só pode estar a ser realizada com base na actual lei, e não numa lei futura. Assim, eventualmente, haverá neste momento um excesso de receita face ao esperado como se poderá comprovar pela comparação das receitas do ano em curso, pelos meses já decorridos, face ao total de receitas previstas no Orçamento do Estado se calculadas por duodécimos. Possivelmente, da análise comparativa das receitas e despesas correntes haverá uma subutilização das actuais receitas, ou dito de outro modo, o Estado está a gastar menos do que no momento poderia face às receitas não petrolíferas.

Tem pois de se prever na actual Proposta de Lei uma articulação com o Orçamento do Estado de modo a não inviabilizar a mesma por inconstitucionalidade. Em todo o caso, atendo à execução orçamental em curso afigura-se difícil retroagir os efeitos da lei a 1 de Janeiro de 2008 nos termos propostos.

**6. Questões para possível reflexão em sede de discussão na generalidade e na especialidade:**

6.1. **Qual o(s) estudo(s) económico(s)** que suporta(m) as conclusões da exposição de motivos referentes:

6.1.1. À descida do nível geral dos preços em 4% (*in Consumidores*);

6.1.2. Ao incremento do investimento externo.

Sem um suporte económico as afirmações são meramente conclusivas.

- 6.2. Relativamente ao investimento externo importa saber se há medidas concretas capazes de suportar essa expectativa de investimento. Com efeito a simples descida das taxas não é condição suficiente. O investimento surgirá, sim, mas é necessário oferecer todo um conjunto de **infra-estruturas capazes de suportar a atracção de empresas**, tais como, vias de comunicação, acessibilidade de serviços, ausência de entraves burocráticos (que podem ser um obstáculo à constituição das empresas), mão-de-obra qualificada e mesmo os aspectos relacionados com o sistema judicial (a capacidade de dar resposta aos conflitos emergentes, seja ao nível geral dos contratos comerciais, seja no domínio das questões laborais e dos litígios com o fisco).
- 6.3. É necessário prever o impacto da maior disponibilidade financeira das famílias na procura de bens resultante da menor tributação directa e indirecta. Tenderá a verificar-se um **efeito inflacionista**. Ora, num país que maioritariamente importa o que consome terá como consequência exportar riqueza para o exterior. Mesmo que se mantenha o nível das importações, se importa mais caro sai mais dinheiro para o exterior, sendo esse prejuízo suportado internamente. Relacionada com esta questão,
- 6.4. A possível descida das taxas de importação surge no âmbito de relações bilaterais? No domínio actual, em que o comércio mundial é regulado entre grandes blocos, pouca margem de manobra há. Todavia, uma descida de taxa se não for acompanhada de uma regulação nas relações bilaterais, dos termos de troca, há o risco de um **desequilíbrio abrupto da balança das transacções correntes**.
- 6.5. Foi estudada a possibilidade de alterar o sistema de tributação do consumo de modo a **por termo aos designados impostos em cascata**? Há, com efeito, a possibilidade de com a introdução de um sistema de tributação apenas do valor acrescentado se manter a mesma taxa de importação e obter mais baixos preços do que o sistema proposto vai conseguir. Veja-se o seguinte exemplo, em que permanecem os impostos em cascata (imposto sobre imposto) como se pode ver no exemplo de uma operação simples (apenas dois operadores económicos e o consumidor final): **A** -2,5%→ **B** -2,5%→ **C**. Temos que **A** – é importador; **B** é retalhista; **C** é consumidor:

<b>A – Primeiro preço</b>		100
Lucro de <b>A</b> :	20	
Total	120	
Venda a <b>B</b> :	$120 + 2,5\% \times 120 =$	123
Proveito de <b>B</b> :	10	

Venda a <b>C</b> :	$(123+10) +$	$(2,5\% \times 133) =$	136,325
Total de imposto	$136,325 - 100 - 20 -$		
=		$10 =$	6,325
		-----	
<b>Taxa efectiva =</b>	$6,325/100$		<b>6,325%</b>

6.6. A exposição de motivos apresenta a questão da **incerteza da receita petrolífera**, referindo que *“existe uma incerteza enorme relativamente às receitas petrolíferas no futuro”, para concluir ser “importante manter sistemas de tributação doméstica para que seja possível obter receitas adicionais através do aumento das taxas, caso seja necessário”*.

Assim questiona-se, qual ou quais os estudos económicos sobre:

6.6.1. Face à referida incerteza das receitas petrolíferas – é a Proposta de Lei que refere essa incerteza – se há algum estudo económico que permita ter a percepção da utilização do fundo petrolífero a curto e médio prazo como fonte de financiamento do Orçamento do Estado.

6.6.2. A sustentabilidade da economia, ou melhor, sobre o impacto social e económico, da possível subida das taxas, se necessário (*prima facie* afigura-se um efeito catastrófico na economia).

6.7. O **impacto desta lei a nível da agricultura** é assumido como negativo no curto prazo devido à diminuição das taxas de importação. Sendo a actual Proposta de Lei contrária à necessidade de incrementar a agricultura (e não apenas na produção do arroz pois a crise do sector estender-se-á a todo o sector agrícola) questiona-se:

6.7.1. Que estudo permite sustentar uma Proposta de Lei que é assumida – é a proposta que o refere – como tendo um impacto negativo na agricultura.

6.7.2. Se se prevêem medidas que permitam atenuar este efeito negativo para as famílias dependentes do sector agrícola, certamente de mais baixo poder económico.

7.1 - *Administração Fiscal* – O Governo tem como maior objectivo desta baixa dos impostos e encorajar a criação de novas empresas e negócios, quer de capital nacional quer através de investimento directo estrangeiro.

No entanto, este aumento não deverá acontecer num futuro imediato, nem o número de contribuintes líquidos em Timor-Leste, pelo sendo de primeira importância que o nível de cumprimento do novo sistema de impostos seja realmente efectivo.

## **V. Sobre o impacto orçamental**

Como já foi referido, esta Proposta de Lei levará a uma perda de receitas aproximada de \$18.1 Milhões/ano.

## **VI. Propostas de Alteração**

Foram apresentadas várias propostas de alteração, nomeadamente aos artigos, 1.º, 8.º, 9.º, 10.º, 12.º, 13.º, 16.º, 18.º, ao título da Secção I do Capítulo VII, 23.º, 25.º, 27.º, 30.º, 36.º, 37.º, 38.º, 58.º, 59.º, 60.º, 62.º, 63.º, 64.º, 65.º, 68.º, 72.º, 89.º, 93.º, 94.º, 95.º, 96.º, e ao n.º 2 do Anexo IX.

Foram ainda introduzidas alterações várias a nível de legística formal, que não alteraram, de forma alguma, o teor desta Proposta de Lei.

## **VII. Parecer**

A Comissão é, assim, de PARECER que a Proposta de Lei reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais e está, por isso, em condições de subir ao Plenário para discussão e votação na generalidade e na especialidade, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis.

## **VIII. Aprovação do Relatório**

Este relatório foi discutido e aprovado no dia 25 de Abril de 2008, e aprovado com 5 votos dos Deputados presentes a favor, 0 votos contra e 3 abstenções.

Parlamento Nacional, 25 de Abril de 2008.

O Relator da Comissão

O Presidente da Comissão

José Manuel C. V. Carrascalão

Cecílio Caminha

ANEXO: Proposta de Lei, com as alterações formais já introduzidas, e as propostas de Lei inseridas em *Itálico*, para votação na especialidade.