

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

O REMPE E A TRIBUTAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL

Nélida da Conceição Fortes

Lisboa, janeiro de 2022

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

O REMPE E A TRIBUTAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL

Nélida da Conceição Fortes

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica de Jesuíno Alcântara Martins, Professor Especialista.

Constituição do Júri:

Prof. Doutor Paulo Nogueira Costa – Presidente
Prof.^a Doutora Clotilde Celorico Palma – Arguente
Prof. Especialista Jesuíno A. Martins – Vogal

Lisboa, janeiro de 2022

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido (no seu todo ou qualquer das suas partes) a outra instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas. Mais acrescento que tenho consciência de que o plágio – a utilização de elementos alheios sem referência ao seu autor – constitui falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

DEDICATÓRIA

Em primeiro lugar dedico este trabalho a mim própria, pelo esforço que fiz para alcançar mais esta etapa. Também dedico esta dissertação à minha família, em especial à minha mãe Maria Leandra Fortes e aos meus irmãos: Édna Cristina Fortes, Carina Soraia Fortes, Artemísia da Conceição Fortes, Manuel de Jesus Fortes, José Manuel Fortes e Maria de Ramos Fortes.

AGRADECIMENTOS

Antes de mais agradeço a Deus por ter saúde e ter conseguido realizar este objetivo.

Várias são as pessoas que deram o seu contributo para que este trabalho se tornasse possível, pelo que aqui apresento os meus agradecimentos pela colaboração.

Ao meu Orientador Professor Especialista Jesuíno Alcântara Martins, que deu a sugestão do tema e que desde o início colaborou de forma atempada no estudo dando as suas sugestões.

Reconheço a preciosa colaboração dada pelo Centro de Estudos Jurídicos Fiscais e Aduaneiros (CEJFA) do Ministério das Finanças, na pessoa do Dr. Gustavo Moreira, que disponibilizou documentos importantes a esta dissertação.

Agradeço aos colaboradores das Instituições que atuam no processo de formalização, inscrição, certificação e fiscalização do REMPE, que participaram na entrevista para enriquecer o trabalho com a sua experiência prática e teórica, e em especial ao Dr. Belarmino Lucas, que esteve na implementação do Regime, sendo que as suas perceções foram muito úteis ao estudo e disponibilizou um documento que serviu para enriquecer o trabalho.

Um agradecimento especial à Senhora Diretora Nacional de Receitas do Estado, Dra. Liza Vaz, que desde o início permitiu que me fossem facultados todos os dados necessários à concretização da minha análise pela Direção Geral de Contribuições e Impostos.

Agradeço ao meu amigo e colega Alexandre dos Santos Dias, que dedicou um pouco do seu tempo para ler e dar sugestões em algumas partes do trabalho, bem como facultando um dos livros que serviu de base a algumas citações.

À minha amiga e colega Roxane Iari Melício de Pires de Pina, que colaborou comigo na disponibilização de livros para melhoria desta dissertação.

Ao Diretor do Serviço de Justiça Tributária da DGCI, Dr. Elias Monteiro, pela colaboração na obtenção de dados e pelas sugestões de melhoria na parte de análise de dados.

Por fim, agradeço ao meu namorado Carlos Monteiro, que sempre colabora nos meus projetos e em especial à minha família que sempre me apoia no necessário.

RESUMO

Nos últimos anos Cabo Verde tem apostado em promover uma economia mais competitiva e dinâmica, através da atração do investimento privado, do aumento da produtividade e diminuição da informalidade.

Algumas das medidas que têm vindo a ser introduzidas visam a transformação da economia informal numa economia formal, tentando que as empresas formalizem os seus negócios.

Para conseguir este objetivo Cabo Verde tem induzido e incrementado, no plano fiscal, um quadro legislativo mais propício e incentivador da formalização da economia Cabo-verdiana, que tem por enfoque a atração dos agentes económicos, e por outro lado, o alargamento da base tributável.

Foi com a perceção desta problemática que surgiu o tema preferencial para a tese “O REMPE e a Tributação da economia informal”, onde se pretende analisar o impacto da implementação do Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas (REMPE) em Cabo Verde, na vertente da formalização da economia, um dos principais objetivos deste regime, e os seus reflexos em termos fiscais no capítulo da arrecadação de receitas.

Na mira deste desiderato será realizado uma análise quantitativa com dados estatísticos, para a avaliação dos objetivos do REMPE no que tange ao número de empresas formalizadas/alargamento da base tributável e o respetivo impacto nas receitas fiscais do tributo especial unificado, introduzida por este regime jurídico.

Serão também expostos os principais incentivos atribuídos no âmbito do regime e analisada a articulação das instituições envolvidas na gestão dos processos REMPE.

Em suma, pretende-se verificar se, na verdade, o REMPE terá ou não contribuído para aumentar a formalização das empresas em Cabo Verde e alargar a base tributável, dos micro e pequenos contribuintes para uma maior justiça e equidade fiscal na tributação dos rendimentos empresariais, tendo em conta o universo dos dados analisados. Por último, será feita uma análise crítica às principais alterações efetuadas ao quadro legal do mesmo.

Palavras-chave: Economia Informal, Microempresa e Pequena empresa, Justiça fiscal e Equidade fiscal, Alargamento da base tributável, Formalização.

ABSTRACT

Lately, Cape Verde has been focused on promoting a more competitive and dynamic economy by attracting private investment, increasing productivity and reducing informality.

Some of the measures that have been introduced aim at transforming the informal economy into a formal economy, trying to make companies formalize their businesses. In order to achieve this goal Cape Verde has induced and increased, at the fiscal level, a legislative framework that is more propitious and that encourages the formalization of the Cape Verdean economy, which is focused on attracting economic agents but also on widening the tax base.

It was with the perception of this problem that we came up with the preferred theme for our thesis "REMPE and Taxation of the informal economy", where we intend to analyze the impact of the implementation of the Special Regime for Micro and Small Enterprises (REMPE) in Cape Verde in terms of the formalization of the economy, one of the main objectives of this regime, and its reflexes in fiscal terms in the chapter on revenue collection.

In the scope of this desideratum, a quantitative analysis with statistical data will be carried out in order to assess the objectives of REMPE regarding the number of formalized companies/extension of the tax base and the respective impact on fiscal revenues and of the Unified Special Tax, introduced by this legal regime.

The main incentives granted under the regime and an articulation of the institutions involved in the management of REMPE processes are also exposed.

In short, it is intended to verify whether, in fact, REMPE has contributed to increase the formalization of companies in Cape Verde and expand the tax base of micro and small taxpayers for greater justice and fiscal equity in the taxation of business income, taking into account the universe of data analyzed. Finally, a critical analysis of the main changes made to the legal framework will be done.

Key-words: Informal Economy, Micro and Small Enterprise, Tax Justice and Equity, Broadening the Tax Base, Formalization.

ÍNDICE

RESUMO	VI
ABSTRACT.....	VII
ÍNDICE DE QUADROS	X
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	XI
LISTA DE ABREVIATURAS.....	XII
1 INTRODUÇÃO.....	1
1.1 RELEVÂNCIA E OBJETO DA INVESTIGAÇÃO	3
1.2 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	4
1.3 METODOLOGIA	5
2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO	8
2.1 ECONOMIA INFORMAL E A TRANSIÇÃO PARA A FORMALIDADE.....	8
2.2 As MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E O TRATAMENTO FISCAL DIFERENCIADO	13
2.3 JUSTIÇA/EQUIDADE TRIBUTÁRIA E O ALARGAMENTO DA BASE TRIBUTÁRIA	20
3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA.....	27
3.1 CARATERIZAÇÃO DO SISTEMA FISCAL DE CABO VERDE	28
3.2 REFORMA DO SISTEMA FISCAL DE CABO VERDE	31
3.2.1 Reforma da legislação tributária	31
3.2.2 Reforma da gestão tributária.....	39
3.3 A INFORMALIDADE NA ECONOMIA CABOVERDIANA	43
3.4 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS EM CABO VERDE	54
4 O REMPE E A TRIBUTAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL.....	63
4.1 O REGIME ESPECIAL DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	63
4.1.1 Enquadramento Fiscal das micro e pequenas empresas	64
4.1.2 Apuramento da matéria coletável	66
4.1.3 Obrigações fiscais.....	69
4.2 ARTICULAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA GESTÃO DO REMPE..	71
4.3 OS INCENTIVOS ATRIBUÍDOS NO REMPE	74
5 AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS DO REMPE.....	79
5.1 O REMPE E A FORMALIZAÇÃO /ALARGAMENTO DA BASE TRIBUTÁVEL	80
5.2 O IMPATO DO TEU NAS RECEITAS FISCAIS	88

5.3	CÁLCULO COMPARATIVO DO IMPOSTO – REMPE / MÉTODO DE ESTIMATIVA (ANTIGO RIUR).....	94
5.4	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.....	98
5.5	ANÁLISE CRÍTICA ÀS ALTERAÇÕES AO REMPE.....	104
6	CONCLUSÃO	110
7	RECOMENDAÇÕES E LIMITAÇÕES DO ESTUDO	113
7.1	RECOMENDAÇÕES.....	113
7.2	LIMITAÇÕES	114
8	BIBLIOGRAFIA/REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
9	APÊNDICE.....	120
10	ANEXOS	121

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 2-1 – Constrangimentos enfrentados pelas MPE.....	17
Quadro 2-2 – Comparação mundial das perdas fiscais com os gastos com saúde	25
Quadro 3-1 – Estrutura do volume de negócios, da produção e do valor acrescentado mensal por ramo de atividade e meio de residência. Cabo Verde, 2015	45
Quadro 3-2 – Dificuldades apresentadas pelo setor informal em Cabo Verde, ano de 2015	49
Quadro 3-3 – Situação das UPI em relação ao imposto e o registo (em % das UPI). Cabo Verde, 2015	51
Quadro 3-4 – Previsão de formalização das UPIs em Cabo Verde de 2020 a 2023	53
Quadro 3-5 – Evolução das empresas ativas, segundo a dimensão, entre 2017 a 2019	56
Quadro 3-6 – Número Pessoal ao serviço e Volume de Negócios 2019	57
Quadro 3-7 – Distribuição do Volume de Negócios por dimensão da empresa e setor de atividade, ano de 2019	58
Quadro 3-8 – Tipo de empresas e número de pessoas ao serviço de 2017 a 2019.....	59
Quadro 4-1 – Classificação das Micro e Pequenas empresas.....	65
Quadro 4-2 – Data de entrega do modelo 107 e pagamento do TEU.....	69
Quadro 4-3 – Condições de Financiamento do programa Startup Jovem	77
Quadro 5-1 – Receitas do Tributo especial Unificado de 2016 a 2019.....	89
Quadro 5-2 – Comparação da Cobrança de Receitas no Método estimativa/REMPE.....	91
Quadro 5-3 – Estrutura de Gastos e Rendimentos.....	94
Quadro 5-4 – Comparação do Cálculo do Imposto no REMPE e Método Estimativa (RIUR)	96
Quadro 5-5 – Comparação do Lucro obtido na atividade	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3-1 – Evolução do número de declarações entregues em sede do IVA	40
Gráfico 3-2 – Entrega do Modelo 107, Modelo 106 e DPR (outubro de 2015 e 2019)	41
Gráfico 3-3 – Distribuição (em %) dos ativos ocupados no setor informal por sexo de acordo com o estatuto e o setor de atividade. Cabo Verde, 2015.....	48
Gráfico 3-4 – Número de segurados ativos no regime REMPE no INPS	60
Gráfico 3-5 – Obstáculos encontradas pelas MPE	61
Gráfico 4-1 – Entrega modelo 107 em 2015 e 2019.....	70
Gráfico 5-1 – N° de MPE constituídas, certificadas, inscritos e enquadradas no REMPE .	81
Gráfico 5-2 – N° de empresas inscritas no REMPE e Regime Geral no INPS	82

LISTA DE ABREVIATURAS

CGT: Código Geral Tributário

CIRPC: Código do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

CIRPS: Código do Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

ECV: Escudos Cabo-verdianos

DGCI: Direção Geral de Contribuições e Impostos

DNRE: Direção Nacional de Receitas do Estado

INE: Instituto Nacional de Estatística

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social

IRPC: Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRPS: Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IUR: Imposto Único Sobre o Rendimento

IVA: Imposto Sobre o Valor Acrescentado

MPE: Micro e Pequenas Empresas

MPME: Micro, Pequena e Média Empresa

OCDE: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT: Organização Internacional do Trabalho

PIB: Produto Interno Bruto

PRÓ EMPRESA: Instituto de Apoio e Promoção Empresarial

REMPE: Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas

RIUR: Regulamento do Imposto Único Sobre o Rendimento

SNCRF: Sistema de Normalização Contabilística e de Relato Financeiro de Cabo Verde

TEU: Tributo Especial Unificado

UPI: Unidades de Produção Informal

VN: Volume de Negócio

1 INTRODUÇÃO

Com esta dissertação pretende-se obter o grau de Mestre em Fiscalidade, ministrado pelo Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, sob o tema: “O REMPE e a tributação da economia informal”, tendo em conta a realidade de Cabo Verde.

Em Cabo Verde a maioria das atividades económicas é assegurada por empresas de pequena dimensão e muitas delas são informais, sendo que segundo dados da INE (Instituto Nacional de Estatística), as micro e pequenas empresas (MPE) representavam cerca de 80% do tecido empresarial em 2019, e no ano de 2015 havia cerca de 33 289 unidades de produção informais (UPI) no país.

Assim, pela importância que as micro e pequenas empresas e a economia informal têm no volume de emprego que asseguram e na promoção do desenvolvimento económico e social do país, houve a necessidade de criar um quadro legal específico para enquadrar esses agentes económicos, tendo para este efeito sido aprovado o Regime Especial de Micro e Pequenas empresas (REMPE).

Tal como consta do Decreto-Lei nº 12/2016, de 01 de março, que faz a primeira alteração ao REMPE, os objetivos da criação da Lei de micro e pequenas empresas foi a de promover a competitividade, produtividade, formalidade, e desenvolvimento do tecido empresarial desta categoria de empresas e, por outro lado, criar uma certa equidade fiscal na tributação, com vista a uma maior amplitude, racionalidade e respeito pelo princípio da igualdade.

Assim, o REMPE introduz um quadro tributário e contributivo, mas ao mesmo tempo é favorável à promoção da competitividade, produtividade, formalização e desenvolvimento de micro e pequenas empresas.

O objetivo do enquadramento destes agentes nas estruturas públicas do país é trazer benefícios tanto para os seus operadores, que têm acesso à formação e à segurança social, mas também para o próprio Estado, que consegue ter um maior controlo destas atividades e alargar a base tributária deste segmento de contribuintes com vista à sua tributação através das políticas de formalização dos mesmos.

Alguns resultados já foram alcançados, mas o que é certo é que muitos destes agentes ainda se encontram na informalidade, continuando os seus rendimentos a não ser tributados e, conseqüentemente, no plano fiscal representam uma mancha de contribuintes não inscritos e relapsos.

Neste contexto, a presente dissertação baseia-se na análise da implementação do REMPE em Cabo Verde tendo em conta os seus objetivos de formalização da economia e, conseqüentemente, do alargamento da base tributária para efeitos fiscais.

Para o efeito inicia-se demonstrando a relevância do tema, os objetivos desta investigação e a metodologia que expõe os métodos e técnicas utilizadas para análise das informações e obtenção dos resultados pretendidos.

De seguida faz-se a abordagem teórica do tema da economia informal e a preocupação dos governos a nível mundial para a transição para a formalidade, assim como a importância das micro e pequenas empresas no desenvolvimento económico e social, principalmente dos países subdesenvolvidos, e a tentativa de um tratamento fiscal diferenciado. Conclui-se com os princípios da equidade e justiça fiscal. Estas abordagens serão feitas de forma abrangente, porém com nuances da realidade Cabo-verdiana.

O terceiro capítulo faz a contextualização do tema, através da caracterização do sistema fiscal de Cabo Verde, incluindo as reformas da legislação e da gestão tributária. Apresenta também a situação atual da economia informal e das micro e pequenas empresas, focando a sua importância para a economia e redução do desemprego e os constrangimentos enfrentados.

O quarto capítulo aborda a implementação do REMPE em Cabo Verde, introduzindo o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE) na esfera fiscal, e faz também uma síntese das instituições envolvidas no processo e da articulação entre as mesmas, bem como dos incentivos fiscais e financeiros atribuídos no âmbito deste regime.

No quinto capítulo serão apresentados os resultados obtidos através da análise e tratamento dos dados estatísticos e da entrevista aplicada, para verificar até que ponto o regime permitiu a formalização de unidades informais e o alargamento da base tributável. Será também averiguado o impacto do tributo especial unificado nas receitas fiscais, concluindo com uma análise crítica às principais alterações efetuadas ao regime desde 2014 até abril de 2020.

Por fim apresentam-se as conclusões, recomendações e limitações do estudo.

1.1 RELEVÂNCIA E OBJETO DA INVESTIGAÇÃO

A relevância do objeto da investigação: “O REMPE e a Tributação da economia informal” resulta da importância a nível económico e social que as micro e as pequenas empresas e a economia informal assumem no desenvolvimento económico e social de Cabo Verde, principalmente no que tange a criação de emprego, redução da pobreza e pacificação social.

A integração formal destes agentes através de um regime próprio é essencial porque permite que as pessoas que participam neste setor de atividade económica beneficiem dos serviços públicos essenciais, tendo assim acesso à segurança social e, conseqüentemente, possam ser abrangidas pelo incremento económico do país. Por outro lado, esta integração formal no sistema legal e fiscal permite ao Estado tributar os rendimentos gerados por estas atividades e, assim, arrecadar receitas fiscais.

Com a elaboração deste trabalho pretende-se, ainda, lançar as bases para outras pesquisas relevantes para este tema inovador. A área da fiscalidade em Cabo Verde, a nosso ver, carece de estudos. Pretende-se ainda dar a conhecer os objetivos principais e os incentivos fiscais proporcionados por este regime especial de tributação das micro e pequenas empresas.

É nossa convicção que este trabalho vai proporcionar um melhor conhecimento do REMPE à generalidade dos contribuintes e, simultaneamente, oferecer à Direção Nacional de Receitas do Estado (DNRE) uma visão global, estratégica e integrada sobre os reflexos deste regime na estrutura do sistema fiscal e do seu impacto na arrecadação das receitas fiscais.

A técnica de entrevistas será utilizada para obter informações atuais, tendo em conta que o REMPE é um tema pouco ou nada explorado em Cabo Verde. Por isso não temos muita literatura sobre a implementação e os impactos deste regime.

1.2 OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO

O trabalho tem como objetivo principal avaliar os reflexos do Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas no intervalo temporal de 2016 a 2019, através de duas vertentes essenciais:

1. Avaliar o seu contributo na formalização de micro e pequenas empresas que atuam na economia informal com referência aos anos de 2016 a 2019;
2. Avaliar o seu contributo no alargamento da base tributável para efeitos fiscais, verificando também o impacto do tributo especial unificado (TEU) implementado por este Regime na arrecadação de receitas fiscais referente aos anos de 2016 a 2019.

Embora de forma geral o trabalho envolva o período de 2015 a 2019, optou-se por avaliar estes objetivos a partir do ano de 2016, porque foi este o primeiro ano de funcionamento efetivo do REMPE, até ao ano de 2019, visto que não se pretende incluir o período da pandemia COVID 19 (que se iniciou em 2020 em Cabo Verde). A partir de 2020 tem-se um período que não é comparável aos anos anteriores, nem em termos económicos nem fiscais, nomeadamente pelas medidas fiscais excecionais que foram introduzidas.

Foram ainda estabelecidos como objetivos secundários:

1. Analisar os principais incentivos fiscais e financeiros e o seu impacto na atração destas empresas, em resultado da aprovação e implementação do REMPE.
2. Identificar e seriar os organismos públicos que são responsáveis pela fiscalização das medidas e da ação decorrente da aplicação deste quadro legal, analisando a articulação entre os mesmos.
3. Analisar as alterações que já foram efetuadas ao regime desde a sua entrada em vigor em 2014, fazendo uma breve análise crítica aliada a sugestões, tendo em conta os objetivos da sua implementação.

1.3 METODOLOGIA

Pretende-se, neste ponto, explicar os procedimentos adotados durante o percurso do trabalho, entre os quais o tipo de pesquisa, o universo do estudo, o método de abordagem e as técnicas utilizadas para a recolha e tratamento de dados e informações.

Numa primeira fase metodológica recorreu-se a pesquisa bibliográfica, através da leitura e consulta de livros, revistas e jornais, artigos científicos, Dissertações, Teses, Relatórios Oficiais do Banco Mundial, da Organização para a Cooperação Desenvolvimento Económico (OCDE), da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como de páginas da Internet, para possibilitar uma revisão da literatura existente sobre o assunto em questão. Isto permitiu obter uma visão teórica e histórica sobre o mesmo.

Para complementar esta fase foi feita a pesquisa documental, analisando documentos oficiais tais como Boletins Oficiais – Leis, Decretos-Lei e Portarias relacionados com o nosso objeto de estudo, bem como Relatórios oficiais do Banco de Cabo Verde, da Direção Nacional de Receitas do Estado de Cabo Verde, do Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde e do Ministério das Finanças de Cabo Verde. Estes documentos permitiram-nos entender melhor o assunto e os seus parâmetros para conseguir obter um melhor caminho de análise.

Quanto aos métodos utilizados neste trabalho para haver uma maior abrangência da matéria estudada, e para que se possam fazer as correlações necessárias para obter os resultados, optou-se pelo método misto através da triangulação das técnicas de tratamento e análise de dados quantitativos e qualitativos.

Sobre o método misto, Bryman, 2012, p. 631), diz que

[...]as pesquisas quantitativas e qualitativas estão, cada uma, conectada a suposições epistemológicas e ontológicas distintas, mas as conexões não são vistas como fixas e inelutáveis. [...] A versão técnica sobre a natureza do quantitativo e a pesquisa qualitativa essencialmente vê as duas estratégias de pesquisa como compatíveis. Como resultado, o método misto de pesquisa torna-se viável e desejável¹.

Assim, para alcançar os objetivos propostos e obter resultados acerca do tema a estudar, fez-se a triangulação das metodologias de investigação, isto é, utilizaram-se métodos e técnicas

¹ [...] quantitative and qualitative research are each connected with distinctive epistemological and ontological assumptions, but the connections are not viewed as fixed and ineluctable. [...] The technical version about the nature of quantitative and qualitative research essentially views the two research strategies as compatible. As a result, mixed methods research becomes both feasible and desirable. Tradução livre no autor. No original»

de investigação qualitativa com a aplicação e análise qualitativa da entrevista e métodos e técnicas quantitativas relacionado ao tratamento e análise secundária de dados estatísticos.

Para Ruas (2017, p.148) «a triangulação acrescenta valor e credibilidade aos resultados da investigação porque permite que se faça o cruzamento de dados e informação obtida de diferentes formas e diferentes métodos num mesmo processo de investigação».

Por isso na abordagem quantitativa far-se-á uma análise secundária dos dados estatísticos oficiais coletados e das Instituições envolvidas na implementação do REMPE e seu acompanhamento. Isto porque têm um maior grau de qualidade e rigor nas informações que dispõem e por não se basearem em amostras, o que permite obter um quadro completo num curto espaço de tempo e ter os recursos disponíveis e o cruzamento das variáveis necessárias para se chegar às conclusões do estudo.

Bryman (2012) menciona que a análise secundária de dados pode ser feita com dados coletados por outros pesquisadores ou com estatísticas oficiais coletadas por departamentos governamentais no decurso do seu trabalho ou especificamente para fins estatísticos.

O autor enumera algumas vantagens da utilização da análise secundária para os estudantes: entre outros, o custo, o tempo, a obtenção de dados de alta qualidade e a possibilidade de fazer análises de subgrupos e outras interpretações².

A análise secundária de dados terá como base estatísticas oficiais facultadas por instituições governamentais de Cabo Verde: Direção Geral de Contribuições e Impostos (DGCI), Pró Empresa, Casa do Cidadão, Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e Instituto Nacional de Estatística (INE).

Será feita a análise secundária desses dados, no intuito de verificar o contributo do REMPE na formalização de micro e pequenas empresas que atuavam no regime informal, e no alargamento da base tributável, logo, conseqüentemente, os efeitos do TEU na arrecadação de receitas.

A análise de dados terá como foco: o número de empresas formalizadas e/ou enquadradas no REMPE, o número de micro e pequenas empresas que aderiram ao sistema nacional de previdência social, a quantidade de certificados emitidos naquele Regime e o nível de receitas efetivamente arrecadadas no TEU (tributo especial unificado). Vai utilizar-se a

² Sobre a análise secundária de dados ver Alan Bryman, *Social Research Methods*, 4ª edição, 2012, pp. 311-315.

técnica de cruzamento de dados estatísticos e cálculos de variáveis para se chegar ao resultado pretendido.

Para o efeito convém salientar que, tratando-se de dados estatísticos já produzidos e que serão objeto de análise secundária, o instrumento de tratamento de dados a utilizar será o *Excel*, através de fórmulas que permitem obter as informações para confirmação do estudo.

A abordagem qualitativa será feita com a aplicação de um guião de entrevista a pessoas que participaram, presenciaram ou se inteiraram de ocorrências relativos ao nosso objeto de estudo e que possam fornecer depoimentos significativos.

O questionário qualitativo³, cujo objetivo principal é complementar a análise dos dados quantitativos, foi enviado a oito pessoas que fazem parte das instituições envolvidas no processo de gestão do REMPE (DGCI: Direção Geral de Contribuições e Impostos, INPS: Instituto Nacional de Previdência Social, Pró Empresa e Casa do Cidadão) e a um advogado que trabalhou diretamente na implementação do REMPE. Dos entrevistados fazem parte quatro (4) colaboradores que exercem as funções de Direção e Coordenação nas Instituições DGCI, INPS, Pró-empresa e Casa do Cidadão, quatro (4) funcionários – um em cada uma destas instituições que trabalham diretamente com o REMPE, e um advogado que fez parte do processo de implementação do REMPE em Cabo Verde.

A entrevista encontra-se estruturada por cinco perguntas completamente abertas de caráter geral, onde se pretende captar a perceção dos entrevistados no que tange aos efeitos da implementação do regime na formalização das unidades informais em Cabo Verde e no alargamento da base tributável. Pretende-se também verificar se há uma relação direta entre os incentivos fiscais, financeiros e organizacionais atribuídos no âmbito do regime com a aderência de micro e pequenas empresas à formalidade, e, por último, avaliar a articulação entre as instituições envolvidas na implementação, acompanhamento e controlo das micro e pequenas empresas, tal como estipulado no próprio regime.

Eis os procedimentos metodológicos adotados para esta investigação, tendo em conta os objetivos apresentados para esta dissertação.

³ Ver **Apêndice A** – Guião de Entrevistas

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Antes de enunciar o tema nesta dissertação é necessário fazer uma abordagem teórica e conceptual da economia informal, das micro e pequenas empresas e dos conceitos de equidade e justiça fiscal adequada ao trabalho. Essa abordagem servirá de base para analisar o caso específico de Cabo Verde e compreender o tema em questão.

2.1 ECONOMIA INFORMAL E A TRANSIÇÃO PARA A FORMALIDADE

Nas últimas três décadas a economia informal tem sido objeto de numerosos estudos e debates políticos a partir de diferentes perspectivas. Tem importância na geração de emprego, na segurança no mercado de trabalho e, recentemente, na tributação. A informalidade é considerada uma das formas de evasão fiscal.

Uma pesquisa realizada pelo Banco Mundial (*World Bank*), que mede o grau de informalidade entre as empresas de 144 países incluindo Cabo Verde, destaca que os níveis de informalidade variam entre regiões⁴. Na América Latina e Caribe e na África Subsariana mais de 60% das empresas apontam a concorrência desleal com empresas informais, enquanto na Europa e Ásia Central o número está abaixo de 40%.

A conceptualização da economia informal tem evoluído ao longo dos anos. Passou de um conceito restrito de “setor informal” ao conceito de “economia informal”, instituído na 90ª Conferência Internacional do Trabalho⁵ de 2002 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que tem estado na linha da frente dos estudos sobre a informalidade. Esta nova conceção traz inovação em termos de análise, criando um quadro que reconhece a diversidade e a heterogeneidade dos setores e dos seus agentes envolvidos.

Assim a OIT define que o termo economia informal se refere a:

Todas as actividades económicas dos trabalhadores e unidades económicas que – na lei ou na prática – não estão abrangidas ou estão insuficientemente cobertas por disposições formais. As suas actividades não estão incluídas na lei, o que significa que operam fora do âmbito formal da lei; ou não são abrangidas na prática, o que significa que - embora elas estejam a operar no âmbito formal da lei, a lei não lhes é aplicada ou

⁴ The World Bank – Enterprise surveys: Informality, ver pesquisa na página: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploretopics/informality>

⁵ International Labour Conference 90th Session - Decent work and the informal economy, Geneva, 2002 – disponível em: <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

não é assegurada; ou a lei desincentiva a conformidade porque é inapropriada, onerosa ou impõe custos excessivos”⁶

De modo geral, a economia informal é constituída fundamentalmente por pequenas unidades económicas que produzem bens de forma artesanal ou comercializam bens em pequena escala e que não estão abrangidas pelas estruturas legais e regulamentares dos países.

Entretanto, estudos atuais têm entendido a economia informal não sob o rótulo da ilegalidade, mas pela ótica da sua importância económica e social, pois envolve a maior parte das atividades produtivas e de geração de rendimentos para as populações mais carenciadas, principalmente nos países subdesenvolvidos.

[N]o nosso entender, colocar o foco central da “economia informal” na ilegalidade ou na precariedade [...] traz o risco de fazer com que se perca de vista o traço eminentemente estrutural do setor informal nas sociedades subdesenvolvidas. Se é verdade que ele não é o mesmo de antes, tampouco podemos esquecer a sua não-novidade e a sua feição histórica específica nos nossos mercados de trabalho (BARBOSA, 2009 Citado por Krein e Proni, 2010)⁷.

Não há dúvida de que a economia informal não é um fenómeno novo nos países subdesenvolvidos, tendo existido sempre como um meio de sobrevivência de várias populações que não tiveram a oportunidade da educação e de um trabalho remunerado, sendo que o proprietário cria o seu próprio emprego e empregos de outras pessoas.

Assim, esta economia não pode ser analisada à margem da economia dita formal. Diversos estudos têm demonstrado que as economias informais podem coexistir e ser sustentadas em paralelo com a expansão da economia formal, visto que os trabalhadores e produtores na economia informal ficam ligados à economia global de várias formas.

Esta ligação é demonstrada por Amaral (2005), que exemplifica o caso dos pequenos vendedores que dependem dos comerciantes do setor formal no fornecimento de produtos que usam na atividade, ou no caso de pequenos produtores que carecem de matérias-primas fornecidas pelo setor formal para as suas pequenas produções.

⁶ Relatório da OIT - Transição da economia informal para a economia formal, conferência internacional do trabalho, 103ª sessão, 2014 - parágrafo 4 p. 8.

⁷ BARBOSA, A. de F. De “setor” para “economia informal”: aventuras e desventuras de um conceito. São Paulo: USP, 2009. mimeo.

Em especial em África, a economia informal tem assumido um papel não tanto marginal, pois tem contribuído para alimentar várias famílias que não têm acesso a educação e, portanto, a um emprego formal.

[E]stá provado que nas cidades dos países em desenvolvimento, com manifestas dificuldades do Estado e do setor dito formal em darem respostas às necessidades básicas da população, o setor informal supre essas faltas, quer nas áreas da produção (agricultura peri-urbana, artesanato e formas industriais simples), da distribuição (comércio e serviços), da construção (habitação), dos serviços sociais (educação e saúde) e, sobretudo, do emprego gerador de oportunidades salariais de uma grande parte da população, muitas vezes a maioria dos habitantes de uma aglomeração urbana. Estima-se que esse setor emprega uma percentagem elevada da população ativa, permitindo a sua sobrevivência. Ele constitui, deste modo, um fenómeno estruturante e é inegável a sua importância estratégica. Amaral (2005, p.58)

De acordo com a 103ª Conferência Internacional do Trabalho, o emprego não agrícola na economia informal representava 66% por cento do emprego total na África Subsariana, 51% na América Latina e 10% na Europa Oriental.⁸

Em Cabo Verde, no emprego informal destacam-se os vendedores ambulantes ou *rabidantes*, que comercializam verduras, hortaliças, frutas produzidas no país, peixes etc. Há igualmente outras atividades: engraxadores de sapatos, lavadores de carros, etc. Também se destacam pequenas produções como costureiras, carpinteiros, oficinas de mecânica, produção de queijos e produtos de pastelaria.

Para os autores Afonso, Gonçalves e Ferreira (2015, p.10) «A economia informal permite a sobrevivência ou a incubação de pequenos/micro negócios que por via legal não seriam possíveis devido à carga de obrigações fiscais, laborais e burocráticas [...]»

A propósito da carga fiscal, a ideia que subsiste é de que a economia informal não é tributada, e que a fuga à tributação é uma das características principais da informalidade, sendo a tributação relacionada apenas com a formalidade.

Todavia, estudos em África têm demonstrado algumas formas de tributação da economia informal, muitas vezes tributada de forma indireta, por exemplo, na aquisição de produtos

⁸ Relatório da OIT - Transição da economia informal para a economia formal, conferência internacional do trabalho, 103ª sessão, 2014 - parágrafo 4 p. 10.

para revenda ou através de aquisição de licenças; mas também de forma direta com taxas estaduais fixas.

Em Cabo Verde pode citar-se o fato de no antigo Regulamento do IUR se prever a tributação de atividades informais pelo método de estimativa com referência à tabela de rendimentos mínimos por atividade económica. As atividades informais são agora tributadas pelo Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas, após formalização da empresa.

As novas abordagens da sociologia fiscal demonstram uma mudança de paradigma no que tange a relação tributação/informalidade, deixando a tributação de ser considerada como um agravante da economia informal.

Meagher (2018, p. 3) explica que atualmente «A tributação é vista como um meio de empoderamento de atores informais por meio de negociações fiscais com o Estado, levando a ganhos na prestação de serviços e responsabilidade pública»⁹.

Estudos demonstram que ampliando a base tributável pode-se não só aumentar receitas fiscais, mas também contribuir para uma cultura de justiça e cumprimento. Isto contribui para uma maior consciência dos cidadãos sobre o papel do Estado.

Das pesquisas realizadas, identificou-se que as atividades informais resultam muitas vezes de deficiências das estruturas legais e institucionais de um país, o que pode acarretar alguns custos sociais, económicos e também fiscais para os Estados.

A OIT¹⁰ aponta alguns exemplos de custos da informalidade:

- Para os indivíduos: os trabalhadores (especialmente mulheres) envolvidos nas atividades informais estão sujeitos a vulnerabilidades como violência, assédio sexual e outras formas de exploração;
- Para o negócio: as unidades informais não beneficiam de direito de propriedade, o que as priva de aceder a créditos ou financiamentos. As micro e pequenas empresas informais não têm capacidade de gerar lucro suficiente para investir e manter o negócio por longo prazo;
- Para o governo: as empresas não registadas muitas vezes não pagam impostos, colocando uma carga fiscal injusta sobre as micro e pequenas empresas registadas e

⁹ «Taxation is viewed as a means of empowering informal actors through tax bargaining with the state, leading to gains in service provision and public accountability. Tradução livre no autor. No original»

¹⁰ Relatório da OIT - Transição da economia informal para a economia forma, conferência internacional do trabalho, 103º sessão, 2014 – pp. 13-14

que estão legalizadas. O governo privado de receitas tem dificuldades também em alargar o sistema de saúde e educação, tomando muitas vezes a decisão de aumentar as taxas do imposto.

Assim, por causa dos custos que acarreta (e apesar de ser de difícil estatística porque envolve mobilidade constante dos agentes, do tipo de atividade, da duração da atividade, bem como a diversidade que caracteriza as atividades), os países têm sentido a necessidade de elaborar métodos para análise desta realidade e de procurar soluções para a sua integração.

Dos estudos consultados nota-se que as principais motivações dos países em formalizar a economia incluem a fiscalidade, a falta de competências e acesso a mercados, infraestruturas, financiamento e a corrupção.

Neste sentido, atualmente tem-se falado muito da transição da economia informal para a formal, em que os governos têm colocado em prática políticas fiscais, monetárias e de emprego para a promoção da formalização, principalmente das micro e pequenas empresas com políticas competitivas, capazes de criar emprego produtivo e sustentável.

Geralmente, o objetivo destas intervenções é simplificar o processo de registo das empresas informais reduzindo os custos de formalização e ampliando os benefícios resultantes da formalização.

Por exemplo, em 2010, a Lei Geral das MPE no Brasil¹¹ criou o conceito jurídico de “microempresário individual” e o registo simplificado, com uma contribuição única, dando acesso à segurança social, cuidados médicos e licença de maternidade. O programa destinado a trabalhadores informais e independentes atribuía um certificado para microempresários individuais formais facilitando o seu acesso aos mercados e ao crédito. Segundo os dados estatísticos disponíveis em 2015, foram registados, em meados de 2014, cerca de 4 milhões de microempresários¹². Este aumento de registos também se fez sentir na segurança social.

Um estudo realizado pela SEBRAE em 2020¹³ demonstra que de 2006 a 2019 o número de empresas formais aumentou no país. Em 2019 aponta a existência de 53% de negócios formalizados e 47% de informais.

¹¹ Relatório da OIT - Transição da economia informal para a economia formal, conferência internacional do trabalho, 103º sessão, 2014, p. 35.

¹² Relatório OIT 2015 Conferência internacional do trabalho, 104º sessão – Pequenas e médias empresas e a criação de emprego digno e produtivo – 2015 p.47.

¹³ Estudo SEBRAE – Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Nacional – março 2020 p.9.

Cabo Verde não foge à regra e através do Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas, em que o objetivo é a formalização da economia, criou o «balcão único»¹⁴ da Casa do Cidadão. Este, em articulação com o instrumento “empresa no dia”, permite também às MPE efetuar a constituição da empresa em 24 horas, o que simplificou o registo das mesmas e diminuiu os custos de formalização, contribuindo para criação de novas empresas.

Na Colômbia, a Lei n.º 1429 proporciona às micro, pequenas e médias empresas (MPME) incentivos para formalizar as suas estruturas e criar novos postos de trabalho, particularmente para trabalhadores jovens com menos de 28 anos. As medidas para aumentar a produtividade incluem a modernização do quadro institucional para as MPME, melhorando o seu acesso aos mercados financeiros e dando apoio ao desenvolvimento tecnológico¹⁵.

Pelo supra exposto conclui-se que o setor informal pode ser uma fonte de concorrência desleal para empresas registadas e privar os Estados de parte da receita tributária, diminuindo a capacidade de supervisão e regulação do Estado. A sua formalização é por isso necessária, tanto para o benefício da sociedade como para os próprios agentes.

2.2 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS E O TRATAMENTO FISCAL DIFERENCIADO

As micro e pequenas empresas (MPE) desempenham um papel importante no desenvolvimento e crescimento económico para qualquer nação, pois absorvem grande parte da mão de obra disponível e movimentam todos os setores da economia. Isto é especificamente relevante nos países em desenvolvimento, onde a pobreza e a distribuição de riqueza constituem grandes desafios.

Estas empresas atuam nos setores do comércio, indústria e serviços, sendo que empiricamente se tem comprovado que as MPE são inegavelmente os motores de desenvolvimento da economia, principalmente nos países menos desenvolvidos.

Antes de iniciar esta abordagem vamos definir “empresa”, e fazer um enquadramento das micro e pequenas empresas, que neste trabalho serão referidas pela sigla “MPE”.

¹⁴ Art.º 8º do REMPE e Decreto-Lei nº 9/2008 de 13 de março.

¹⁵ Relatório da OIT - Transição da economia informal para a economia formal, conferência internacional do trabalho, 103º sessão, 2014, pp. 34-35.

A Comissão Europeia (Recomendação 2003/361 / CE de 6 de maio de 2003)¹⁶ define Empresa como:

Qualquer entidade que, independentemente da sua forma jurídica, exerce uma atividade económica. São, nomeadamente, consideradas como tal as entidades que exercem uma atividade artesanal ou outras atividades a título individual ou familiar, as sociedades de pessoas ou as associações que exercem regularmente uma atividade económica.

O Código Comercial¹⁷ de Cabo Verde define empresa como: «Toda a organização de fatores produtivos para o exercício de uma atividade económica destinada ao mercado, nomeadamente para a produção, circulação e a troca sistemática e vantajosa de bens ou serviços no mercado».

No entanto, as organizações empresariais diferem consoante a dimensão, ramo de atividade, o número de empregados, a capacidade financeira, etc., variando desde pequenas empresas em nome individual às gigantescas sociedades anónimas que dominam o mercado. Quanto à dimensão são utilizados os conceitos de micro, pequenas, médias e grandes empresas.

Não há unanimidade no que respeita ao conceito de micro e pequenas empresas (MPE) tendo em conta a heterogeneidade que apresentam e, portanto, são várias as definições adotadas pelos países. Estão relacionadas com políticas económicas, financeiras e sociais.

Na já citada Recomendação CE 2003/361 são definidos dois critérios para diferenciar as microempresas e as pequenas empresas: o volume de negócios e o número de trabalhadores.

Assim, uma microempresa é definida como tendo menos de 10 funcionários e volume de negócios inferior a 2 milhões de euros; uma pequena empresa como uma empresa com menos de 50 trabalhadores e um volume de negócios inferior a 10 milhões de euros¹⁸.

Na República da Moldova¹⁹ uma microempresa é definida como tendo um número de trabalhadores anual inferior a nove, com receitas anuais de vendas e valor contabilístico total anual dos ativos inferior a 3 *Million Lei*. Uma pequena empresa tem menos de quarenta e

¹⁶Artigo 1º da Comunicação CE 2003/361/CE de 03 de maio de 2003.

¹⁷ Artigo 2º do Código Comercial aprovado pelo Decreto-Lei nº 1/2019 de 23 de julho.

¹⁸ Artigo 2º nº 2 e 3 Comunicação CE 2003/361/CE de 03 de maio de 2003.

¹⁹ Documento facultado pelo Centro de Estudos Jurídicos Fiscais e Aduaneiros de Cabo Verde: *Taxation of Small Businesses in the Republic of Moldova* George Kozhkar Deputy Chief of the Central State Tax Inspection.

nove trabalhadores, com receitas anuais de vendas e valor contábilístico total anual dos ativos inferior a *25 million Lei*.

No Brasil, segundo a SEBRAE (Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas)²⁰, o critério principal é a receita bruta tal como definida na Lei Complementar 123/2006 (Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE)), em que a Microempresa (ME) deve apresentar receita bruta anual inferior ou igual a R\$360.000,00, e a empresa de pequeno porte tem o limite de faturação anual de R\$ 4.800.000,00.

Nos países desenvolvidos (especificamente nos países do G20), segundo um estudo realizado pela OCDE²¹, microempresas (menos de 10 pessoas empregadas) são a forma mais comum de empresa, representando cerca de 78% das empresas no Japão e 96% de todas as empresas na Dinamarca, Índia, Holanda, Espanha e Suécia.

Nos países subdesenvolvidos a tendência é a mesma, representando as MPE mais de 50% do total. Em África especificamente, segundo estudos da OIT consultados, incluindo Cabo Verde, verifica-se que estas têm uma representação de 80% a 95% no total.

Verifica-se assim que as micro e pequenas empresas vêm desempenhando um papel relevante na economia dos países, nomeadamente na criação de empregos e na contribuição para a economia através do PIB, em especial nos países subdesenvolvidos.

Segundo Chiavenato (2008, p.40) «[...]as pequenas empresas constituem o cerne da dinâmica da economia dos países, as entidades impulsionadoras do mercado, as geradoras de oportunidades, aquelas que proporcionam empregos mesmo em situações de recessão.»

Nota-se em primeiro lugar que as MPE constituem uma alternativa de emprego para uma pequena parcela da população que tem condições para desenvolver seu próprio negócio.

Do estudo realizado nos países G20 pela OCDE²² consta que as Microempresas em conjunto com as pequenas empresas respondem por pelo menos 30% do emprego total em todos os países, exceto na Índia. Respondem mesmo por mais de 50% na Estônia, Japão e Nova Zelândia²³. Ainda segundo o estudo, as Microempresas também desempenham um papel

²⁰ Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor individual: diferenças e características publicado em 19 de fevereiro de 2021- SEBRAE.

²¹ OECD (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris. p. 19.

²² Idem p. 19.

²³ OECD (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris. p. 21.

mais significativo no setor de serviços do que no setor manufatureiro, representando em média cerca de 34% do emprego total no setor de serviços e 14% na indústria.

No Brasil, segundo dados de um estudo da SEBRAE e FGV²⁴, (Fundação Getúlio Varga) referente ao ano de 2017, os pequenos negócios são responsáveis por mais da metade dos empregos formais no país, concentrados principalmente nas atividades de Comércio e de Serviços. As micro e pequenas empresas representavam 43% dos empregos na Indústria, 48% nos Serviços e 66% no setor do Comércio.

Nota-se o fortalecimento dos pequenos negócios locais, que vêm ganhando consistência como alternativa possível de ser implementada pelos países em desenvolvimento, devido à fragilidade dos Governos em desenvolver políticas econômicas e sociais sustentáveis. Ao contribuírem para o emprego, contribuem para reduzir a pobreza nos países onde nem todos têm acesso a educação e, portanto, a um salário digno.

Por outro lado, vários estudos têm demonstrado a importância das micro e pequenas empresas na constituição do PIB (produto interno bruto)²⁵ através da contribuição da produção de bens e serviços efetuados por estas empresas. Destaca-se o caso do Brasil, onde há uma vasta gama de estudos sobre estas empresas.

Um estudo da SEBRAE e FGV²⁶ com dados referentes ao ano de 2017 revela que as micro e pequenas empresas representam 30% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

De acordo com o estudo, a maior parte das MPE (micro e pequenas empresas) está nos setores de comércio e serviços, que representam 23% dos 30% do PIB. Na construção civil foi observado um crescimento contínuo da participação das MPE no total do valor adicionado, passando de 43% (em 2014) para 55% do PIB do setor (em 2017).

Apesar da inegável importância no desenvolvimento econômico e social, nota-se que as MPE são um grupo vulnerável, apresentando constrangimentos significativos que impactam a sua atividade, e conseqüentemente a sua produtividade e sobrevivência nos mercados. Algumas delas são apontadas por Chiavenato (2008, p.15), conforme Quadro 2-1, abaixo.

²⁴ Estudo “Participação das MPE na economia nacional e regional”, elaborado por SEBRAE e Fundação Getúlio Vargas (FGV) - dados referentes ao ano de 2017.

²⁵ O PIB é um indicador macroeconômico que mede a soma em valores monetários de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região.

²⁶ Estudo “Participação das MPE na economia nacional e regional”, elaborado por SEBRAE e Fundação Getúlio Vargas (FGV) - dados referentes ao ano de 2017, disponível em <https://www.agenciasebrae.com.br/>

Quadro 2-1 – Constrangimentos enfrentados pelas MPE

Fatores econômicos — 72%	<ul style="list-style-type: none"> • Incompetência do empreendedor • Falta de experiência de campo • Falta de experiência gerencial • Experiência desequilibrada
Inexperiência — 20%	<ul style="list-style-type: none"> • Lucros insuficientes • Juros elevados • Perda de mercado • Mercado consumidor restrito • Nenhuma viabilidade futura
Vendas insuficientes — 11%	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca competitividade • Recessão econômica • Vendas insuficientes • Dificuldade de estoque • Localização inadequada
Despesas excessivas — 8%	<ul style="list-style-type: none"> • Dívidas e cargas demasiadas • Despesas operacionais elevadas
Outras causas — 3%	<ul style="list-style-type: none"> • Negligência • Capital insuficiente • Clientes insatisfeitos • Fraudes • Ativos insuficientes

Fonte: Chiavenato, 2008, p.15

Para as MPE Africanas as dificuldades são ainda maiores, visto que são confrontadas com, por exemplo, insuficientes ou inexistentes políticas públicas de incentivos, falta de infraestruturas, dificuldades de acesso à rede elétrica, a água e à internet.

Neste âmbito, com vista a minimizar os constrangimentos enfrentados por estas empresas, os países têm desenvolvido várias políticas de apoio as micro e pequenas empresas que permitem promover o ambiente favorável às MPE. Como por exemplo a simplificação de formalidades de registo, regimes fiscais ou legislação de trabalho diferenciada, apoios financeiros e de gestão, etc.

O relatório da 104ª Conferência Internacional do Trabalho da OIT²⁷ de 2015 aponta duas justificações económicas para a adoção de políticas de promoção das MPME:

Um dos fundamentos é a existência de falhas do Mercado (falta de informação, elevado custo de serviços), que podem prejudicar o desempenho das PME e a sua participação na atividade do mercado, conduzindo a uma diminuição do crescimento e do emprego. [...] O segundo fundamento para a adoção deste tipo de políticas é que este segmento contribui significativamente para o desenvolvimento económico

²⁷ Conferência Internacional do Trabalho 104.ª Sessão, 2015, Pequenas e Médias Empresas e a Criação de Emprego Digno e Produtivo p. 28.

(criação de emprego, aumento da produtividade) e o alívio da pobreza, merecendo por isso apoio.

Estas políticas são desenvolvidas no sentido de melhorar as condições de acesso ao financiamento, criar um ambiente favorável à criação de empresas, formalizar as empresas da economia informal, promover a produtividade das MPE e melhorar as condições de trabalho.

Dos estudos consultados nota-se que alguns dos instrumentos mais utilizados nas políticas de apoio às MPE são os créditos, subsídios, assistência técnica e incentivos fiscais.

Quanto a incentivos fiscais, a OCDE²⁸ argumenta que uma das razões para apoiar uma tributação diferenciada para as MPE, é que: «[...] o sistema tributário tem uma taxa desproporcional que causa um impacto adverso nas PME, devido ao seu pequeno tamanho, colocando-as em desvantagem em relação aos maiores empreendimentos»²⁹.

Neste sentido os regimes fiscais têm evoluído gradualmente na tributação das MPE e as administrações fiscais tendem a desagrar os impostos para estes contribuintes, aplicando por exemplo taxas mais baixas dos impostos e isenções fiscais, simplificando também os custos de cumprimento das obrigações fiscais destas empresas.

No México, por exemplo, em 2014 foi introduzido o Regime de incorporação fiscal³⁰ (RIF – *Régimen de Incorporación Fiscal*), um novo regime tributário para pequenos contribuintes (indivíduos que realizam atividades comerciais vendendo bens ou serviços) desde que os seus rendimentos não excedam 2 milhões de MXN.

Este regime tributário visa reduzir a informalidade entre as pequenas empresas, o que é um problema generalizado na economia mexicana. Reduz significativamente a segurança social, IVA e impostos especiais de consumo nos primeiros dez anos de operação e cria incentivos para as empresas informais mudarem para o setor formal.

²⁸ OECD (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris, p. 60.

²⁹ « [...] the tax system has a disproportionately adverse impact on SMEs, due to their small size, disadvantaging them relative to larger enterprises. Tradução livre no autor. No original».

³⁰ OECD (2015), Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, Paris. p. 74.

Na República da Moldova³¹ os agentes económicos cujos funcionários não excedam 19 pessoas e cujas receitas anuais de vendas não ultrapassem três *milhões de Lei* têm isenção total do imposto em três períodos de tributação e redução de 35% da taxa do imposto em vigor em dois períodos de tributação.

Um caso de sucesso que aqui merece ser apontado trata-se do caso do Brasil, com a implementação do chamado “Simples nacional”, que implementa um regime tributário diferenciado para as MPE através da concessão de benefícios fiscais e simplificações administrativas.

Segundo informações disponibilizadas no site da Receita Federal, no Brasil adotou-se o chamado Simples Nacional³² (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte³³) que é um regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com entrada em vigor em julho 2007.

Este tributo é recolhido uma única vez por mês utilizando o Documento de Arrecadação Simplificada (DAS) e inclui todos os impostos federais, estaduais e municipais e a Contribuição para a segurança Social a cargo da pessoa jurídica.

Este tipo de tributação ainda permite ter uma redução da carga tributária entre 20% a 50%, dependendo do ramo de atividade e volume de faturação, sendo que grande parte das micro e pequenas empresas pagará menos impostos se optar pelo Simples Nacional³⁴.

Convém salientar que foi com base na experiência dos países da América Latina, entre os quais o Brasil, que Cabo Verde implementou o Regime Especial de Micro e Pequenas empresas, com uma taxa única de 4% aplicada trimestralmente e que substitui impostos sobre o rendimento, o IVA e ainda a taxa social única (TSU) paga na segurança social.

Em conclusão deste ponto, verifica-se sem dúvida que as MPE são um grupo fortemente diversificado, abrangendo todos os setores da economia e que, especialmente nos países

³¹ Documento facultado pelo Centro de Estudos Jurídicos Fiscais e Aduaneiros de Cabo Verde: Taxation of Small Businesses in the Republic of Moldova George Kozhkar Deputy Chief of the Central State Tax Inspection.

³² Informações disponibilizadas no site da Receita Federal do Brasil, disponível em <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documents/Pagina.aspx?id=3>

³³ O termo Empresas de pequeno porte é utilizado no Brasil para designar pequenas empresas.

³⁴ Dados disponíveis em: <https://atendimento.sebrae-sc.com.br/blog/novo-simples-nacional-quando-aderir/>, publicado em 14 de junho de 2021.

subdesenvolvidos, contribuem de forma significativa para o desenvolvimento económico e social. Por isso os governos têm vindo a fazer as adequações necessárias no âmbito fiscal, social e financeiro de modo a aumentar a competitividade das mesmas.

2.3 JUSTIÇA/EQUIDADE TRIBUTÁRIA E O ALARGAMENTO DA BASE TRIBUTÁRIA

Tendo em conta o tema abordado, não se poderia deixar de falar do princípio da justiça e equidade tributária que regem os sistemas tributários, sendo que as MPE são especialmente importantes para as receitas fiscais dos países em desenvolvimento, compreendendo uma parte significativa da base tributária.

Por outro lado, o alargamento da base tributável tem sido utilizado nas reformas tributárias de alguns países como meio de atingir maior equidade e justiça na tributação, sendo também uma das linhas orientadoras das reformas tributárias que se iniciaram em 2013 em Cabo Verde, onde se insere também o regime especial de micro e pequenas empresas.

A equidade e justiça fiscal serão aqui abordados de forma articulada. Estes conceitos têm sido estudados sob algumas perspetivas comuns, citando por exemplo o princípio da capacidade contributiva. Há estudos que já referem a “equidade ou justiça tributária”³⁵, o que orientou também o nosso título.

Como se sabe, a tributação é a principal fonte de receitas dos governos subdesenvolvidos, especificamente dos países desprovidos de recursos naturais, portanto não se pode prescindir de todo dela. Neste sentido, qualquer entidade que exerça uma atividade económica deve estar legalmente registada, para efeitos fiscais, de modo a dar o seu contributo à sociedade e ao seu país em especial.

Deste modo, a reforma tributária tem sido um dos caminhos para alcançar a justiça tributária, princípio altamente discutido no direito tributário. No caso concreto de Cabo Verde, o sistema tributário deve ser compatível com a situação económica e social dos contribuintes, tal como dispõe a Constituição da República de Cabo Verde (CRCV).

Pelo art.º 93.º da CRCV articulado com o art.º 4.º do Código Geral Tributário de Cabo Verde, a tributação é feita no sentido de realizar os objetivos da política económica e social do

³⁵ Refere-se por exemplo os autores Pereira, Afonso, Arcanjo e Santos no livro Economia e Finanças Públicas, 4ª edição, p. 228.

Estado e garantir a justa repartição dos rendimentos e da riqueza, promovendo a justiça social, a igualdade de oportunidades e a justa repartição da riqueza.

Portanto, a conceção e o desempenho do sistema fiscal têm implicações na desigualdade e, como tal, é papel do Estado assegurar que este prossiga um sistema fiscal justo para a distribuição equitativa do rendimento e do bem-estar dos cidadãos.

Em torno do princípio da equidade fiscal ou justiça fiscal o objetivo dos governos é que cada contribuinte pague a sua parte justa, através da tributação e que a carga fiscal seja distribuída de forma equitativa por todos. Quando se fala de distribuição da carga fiscal fala-se tanto na equidade na distribuição como na sua justa repartição, tendo por base o imposto que cada um, dentro das suas capacidades, consegue pagar.

Machado & Da Costa (2012, p. 40) defendem que

o princípio da justiça aponta para que o sistema tributário trate de forma igual as pessoas que estejam em circunstâncias semelhantes fazendo corresponder a uma situação semelhante antes do imposto uma situação semelhante depois do imposto (igualdade horizontal), e imponha taxas mais elevadas às pessoas com maior capacidade contributiva de forma a reduzir as desigualdades sociais verificadas antes do imposto (igualdade vertical).

Nota-se aqui que o princípio da justiça se materializa também no princípio da igualdade, prevista na CRCV, (art.º 24º), em que *Todos os cidadãos têm igual dignidade social e são iguais perante a lei, ninguém podendo ser privilegiado, ou prejudicado, pelas suas condições sociais e económicas ou convicções políticas ou ideológicas*. Relativamente aos impostos, o mesmo princípio é aplicável a todos, havendo uma única diferença: a de que todos pagam na medida da sua capacidade contributiva.

Por outro lado, «[...] a análise da *equidade* visa determinar os efeitos da distribuição da carga fiscal e dos benefícios da despesa pública no bem-estar social» (Pereira, Afonso, Arcanjo e Santos, 2012 p. 7).

Neste contexto, a equidade fiscal é analisada pelo fator distributivo, o que significa que os governos devem garantir uma distribuição equilibrada dos encargos com a atividade pública, de modo a que quantias idênticas de impostos sejam suportados por contribuintes com idênticas características, contribuindo cada um com a sua parcela para o bem-estar de social.

Nota-se que a maior parte das autoridades fiscais, para medirem a equidade e justiça fiscal de um determinado sistema fiscal ou imposto, utilizam como padrão o princípio da capacidade contributiva (*ability to pay*), que tem a sua génese no clássico económico de *Adam Smith de 1776 - The Wealth of Nations*³⁶ (*A riqueza das nações*). Embora seja também utilizado o princípio do benefício, estudos demonstram que este critério se relaciona mais com o princípio da eficiência fiscal do que com o da equidade/justiça.

Pereira, *et al.* (2012 p. 230) afirmam que o princípio da capacidade de pagar põe foco

[...] exclusivamente do lado das receitas, isto é, parte implicitamente da ideia de que o nível e estrutura da despesa pública foi determinado através de um processo político-económico “autónomo”, e que definido o montante a financiar por recurso a impostos, estes deverão ser distribuídos equitativamente entre as pessoas em função da respetiva capacidade económica.

Pode-se assim dizer que um sistema fiscal é justo se a repartição dos impostos pelos cidadãos respeitar a equidade vertical, onde quem tem mais rendimento paga mais impostos, e a equidade horizontal, dando tratamento uniforme aos contribuintes com situações económicas semelhantes, reduzindo assim o esforço fiscal de cada um. É neste sentido que são definidas pelos sistemas tributários normas de incidência e competência para tributar.

Em Cabo Verde, nos termos do art.º 5º do CGT, o princípio da capacidade contributiva é medida para as empresas no que tange ao rendimento real, enquanto que para os pessoas singulares a capacidade contributiva leva em conta os encargos familiares, as taxas progressivas do IRPS e o mínimo de existência³⁷, garantindo uma existência digna ao agregado familiar. Assim se concretiza o princípio da justiça tributária.

Martins (2021, p.10) descreve que,

Em regra, a tributação deve ser feita em função do rendimento real alcançado por cada contribuinte, isto é, sem prejuízo das políticas que visam a coesão social, o desenvolvimento económico e cultural, cada contribuinte deve ser tributado em função da sua capacidade contributiva.

³⁶ Adam Smith, capítulo II “das Fontes do rédito geral ou público da sociedade” no livro *A Riqueza das Nações*, de 1776, abordava já esta questão tendo defendido que os impostos deviam obedecer a quatro máximas: *justiça, certeza, baixo custo de cumprimento e baixo custo de administração*, sendo que estas máximas continuam, ainda, a ser inteiramente pertinentes.

³⁷ N° 2 do artigo 46º do CIRPS prevê o mínimo de existência de 220.000 ECV por cada sujeito passivo.

Pelo que esta justiça fiscal ou equidade fiscal não deve ser medida apenas pelo rendimento de cada um, mas também por outros fatores como as condições de vida das populações, o acesso à saúde, à educação e a um emprego digno, devendo ser minimizada a carga fiscal dos mais pobres.

Atualmente os sistemas fiscais, tentando obter uma maior equidade na tributação, têm alargado a base tributável. No que tange ao conceito de rendimento incluem nele também os ganhos de lotaria, jogos e outros ganhos extraordinários, os acréscimos patrimoniais não justificados, bem como rendimentos provenientes de atos ilícitos em dinheiro ou em espécie.

Outra medida que tem sido aplicada em prol da justiça e equidade tributária, em Cabo Verde inclusive, tem sido o uso de políticas de transição da economia informal para a formal, com o objetivo de alargar a base tributável. Para isso é aplicada uma taxa mais baixa de imposto aos contribuintes com menos rendimento, reduzindo ao mesmo tempo o excesso da carga tributária sobre os que pagam.

Porém, a ampliação da rede de contribuintes não significa necessariamente mais receitas. Tal é o caso da formalização dos micro e pequenos contribuintes, onde se tem optado por uma taxa mais baixa de impostos e/ou isenções.

Tal como Sanches (1996, p.150) descreve, «O alargamento da base tributável não deve assim implicar a multiplicação dos impostos [...]», pelo que se pode alargar a base tributável, aumentando o número de contribuintes e fatos tributários sujeitos ao imposto, sem aumentar a carga fiscal.

Ao alargar a base tributária abrangendo tanto as diversas categorias de rendimentos como os vários tipos de contribuintes pode-se conseguir alcançar uma tributação mais equilibrada e menos desigual.

Pelo que é importante também que as unidades económicas que exercem atividades informais estejam registadas para contribuírem na medida das suas capacidades para a despesa pública, bem como para terem acesso a melhores condições.

Segundo Sanches, (2010 p.13),

A justiça tributária faz uma avaliação quantitativa do modo como são distribuídos os encargos tributários entre as várias categorias de contribuintes, com vista a saber como a carga fiscal é partilhada entre todos, tendo em conta a incidência entre os contribuintes com maiores ou menores rendimentos.

Neste sentido, e porque os sistemas fiscais devem ser justos e equitativos perante as diferenças, é necessário que as MPE em específico (categoria de contribuintes com condições especiais) sejam tributadas na medida dos rendimentos que conseguem produzir, tendo igualmente em conta a sua contribuição para o desenvolvimento económico e social.

Daqui decorre nos termos do artigo 6º do CGT que um dos objetivos da tributação é favorecer o emprego e o investimento socialmente relevante, bem como a competitividade da economia Cabo-verdiana no quadro de sã concorrência.

O objetivo da abordagem justa e equitativa nos sistemas fiscais é a de minimizar o “sacrifício” de todos para com a sociedade. Quando todos pagamos impostos a tendência é que a carga tributária seja menor para cada um, e todos beneficiamos das estruturas de saúde, segurança ou educação, independentemente do grau de utilização dos serviços públicos. Estes são financiados basicamente por impostos.

No entanto, o que o Estado considera adequado que o contribuinte pague, muitas vezes não é considerado justo por parte do contribuinte. Tal como descrevem Bairrada e Martins, (2013, p.41) «a definição de justiça depende em parte do valor que a sociedade dá a uma maior igualdade na distribuição do rendimento e como as pessoas reagem aos efeitos dos impostos», o que leva muitas vezes a fuga no pagamento de impostos.

Esta situação priva o Estado de receitas que podem ser investidas em bens e serviços públicos essenciais a um efetivo bem estar social, pondo em causa a concretização de uma das premissas da Constituição, a de que *devem ser criadas condições económicas, sociais culturais e ambientais que promovam e facilitem a melhoria da qualidade de vida das populações*³⁸.

Assim, a fraude e evasão fiscal constituem um desafio à justiça e à equidade fiscal. Os governos têm de fazer esforços no sentido de que tanto os particulares como as empresas, incluindo as multinacionais, paguem a sua quota-parte para o equilíbrio das finanças públicas.

Quando não pagamos as consequências são várias: serviços públicos deficientes, desigualdades, más condições de vida, governos e administrações públicas débeis.

³⁸ Artigo 71º da Constituição da República de Cabo Verde.

É, porém, do conhecimento geral que muitos contribuintes, multinacionais incluídas, fazem arranjos artificiais no sentido de evitar o pagamento de impostos, privando o Estado de grande parte de receitas que poderiam ser revertidas ao bem-estar social e económico de todos. Segundo a OCDE³⁹, a evasão fiscal e sonegação de impostos ameaçam as receitas dos governos em todo o mundo, o que significa menos recursos para infraestruturas e qualidade de vida inferior tanto para as economias desenvolvidas como em desenvolvimento.

De um estudo realizado por *Tax Justice Network (Rede de Justiça Fiscal)*⁴⁰ - “*O estado atual da justiça fiscal*”, os países perdem anualmente cerca de US\$ 427 bilhões em impostos em função do abuso fiscal cometido por empresas multinacionais e indivíduos ricos. Refere ainda que países de alto rendimento perdem mais impostos do que países de baixo rendimento. Porém, as perdas fiscais em comparação com as bases tributárias e os gastos com saúde têm sido maiores em países de baixo rendimento.

O estudo demonstra que os países de baixo rendimento perdem em média o equivalente a 52% dos seus orçamentos de saúde comparando com os de alto rendimento que perdem apenas 8,4%, conforme Quadro 2-2 abaixo.

Quadro 2-2 – Comparação mundial das perdas fiscais com os gastos com saúde

	Perda total de receita (US\$)	Perda média de receita tributária como parte da receita tributária total	Perda média de receita fiscal como participação nos gastos com saúde
Países de baixa renda	\$45,021	54,78%	52,36%
Países de alta renda	\$382,745	2,45%	8,41%

Fonte: Adaptado de Tax Justice Network, *O estado atual da justiça fiscal*, p. 30

É neste sentido que muitos países têm desenvolvido políticas para reduzir a fuga aos impostos, bem como para tentar equilibrar a distribuição da carga fiscal aos contribuintes, com um cuidado especial nos contribuintes mais “pequenos”.

Cabo Verde tem adotado um sistema tributário inspirado por princípios de justiça, equidade, eficiência e simplicidade, compatível com a situação económica do país e de acordo com a capacidade contributiva dos Cabo-verdianos. Isto materializa-se também nos preceitos legais do Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas.

³⁹ Uma das medidas para combater a evasão fiscal foi a implementação do Plano BEPS, em fevereiro de 2013 e quando, em abril de 2009, o G20 anunciou o fim do sigilo bancário.

⁴⁰Estudo realizado por *Tax Justice Network e Global Alliance for Tax Justice* – *O estado atual da justiça fiscal 2020 – Justiça fiscal em tempos de COVID 19* – novembro de 2020 p. 14 e 30.

Sanches 2010, p. P60, realça que

[...] a dispensa da declaração para os contribuintes de menores rendimentos é por isso, ao lado da isenção do mínimo de existência, uma imposição da justiça fiscal, tal como a consagração de regimes simplificados para as pequenas e microempresas (singulares ou coletivas).

Em alguns países as MPE podem ser tributadas sob regimes fiscais especiais, tal como o caso da aprovação do REMPE em Cabo Verde, procurando alcançar a equidade e justiça na tributação e permitindo que tenham condições de se manterem no mercado de forma competitiva. Incentivam também a geração de emprego, contribuindo ao mesmo tempo para a redistribuição de rendimento e desenvolvimento do país.

Alguns exemplos passam por fornecer créditos ou deduções em relação aos cálculos do imposto sobre as MPE.

Portanto, atualmente, em todo o mundo, os legisladores têm tentado cumprir os objetivos da justiça e equidade fiscal tentando mitigar condições económicas e sociais indesejáveis e trazendo equilíbrio ao sistema fiscal.

Após introduzir os conceitos chave essenciais à compreensão do tema está-se em condições de apresentar o contexto fiscal, social e económico do tema tendo em conta a realidade Caboverdiana.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Cabo Verde, apesar de ser uma economia de pequena dimensão, vem conquistando um lugar no panorama mundial, tendo atualmente um sistema fiscal mais moderno, eficiente e adaptado às novas tecnologias.

É um dos países africanos com maior estabilidade económica e social e com um sistema fiscal que tende a acompanhar as alterações a nível internacional.

Merece destaque o fato de que em julho de 2018 Cabo Verde aderiu ao Fórum Mundial sobre a Transparência e Troca de Informações Fiscais (*Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes*), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), uma medida importante no alinhamento da fiscalidade às práticas internacionais de transparência e partilha de informação fiscal.

Também é membro do grupo quadro inclusivo da iniciativa BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) desde 2019, tendo-se comprometido desde esta altura (e participando na primeira reunião em junho de 2019) a implementar as medidas do BEPS a iniciar no BEPS Ação 5 - *combater de modo eficaz as práticas prejudiciais tendo em conta a transparência e substância*, e da Ação 7 - *estabelecimento estável*, sendo que algumas destas medidas foram introduzidas em 2020 nos códigos existentes⁴¹.

Segundo o relatório do *Paying Taxes* de 2018⁴², na região Africana Cabo Verde surge na 14ª posição na taxa de imposto e taxa de contribuição, em que apresenta uma taxa global de imposto de 36.2%, sendo 18.6% em imposto sobre o lucro (*profit taxes*) e 17.6% em imposto sobre o trabalho (*labour taxes*) - a média regional era de 47.1%. Quanto ao tempo para cumprir com as obrigações fiscais⁴³, nos impostos sobre o rendimento das empresas (*Corporate income tax*) é de 35 horas, nos impostos sobre o trabalho (*labour taxes*) é de 85 horas e no imposto sobre o consumo é de 60 horas (*consumption taxes*), o que lhe conferiu a 13ª posição na região da África.

⁴¹ De 28 a 30 de janeiro de 2020 Cabo Verde participou da 8ª reunião do quadro inclusivo BEPS promovido pelo G20/OCDE com o objetivo de prevenir a transferência artificial de lucros empresariais para as jurisdições com baixa tributação e combater a os esquemas internacionais de ausência de tributação de atividades empresariais – Newsletter DNRE em ação, fevereiro de 2020 disponível em www.dnre.gov.cv

⁴² Relatório Paying Taxes 2018 – World Bank Group e PWC, p. 6 – disponível em <https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc-paying-taxes-2018-full-report.pdf>

⁴³ Idem, p. 64.

Neste capítulo faz-se a caracterização geral do Sistema Fiscal de Cabo Verde, onde se insere o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas, tendo em conta as reformas ocorridas na última década, relevantes para o tema. Em seguida far-se-á o enquadramento da problemática da economia informal e das micro e pequenas empresas em Cabo Verde.

3.1 CARATERIZAÇÃO DO SISTEMA FISCAL DE CABO VERDE

A Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) determina os princípios do sistema fiscal, isto é, o poder tributário do Estado e dos municípios, os fins e objetivos dos tributos, bem como os princípios aplicados na tributação.

No artigo 93º da CRCV definem-se as bases do sistema fiscal Cabo-verdiano quando se refere que: *“O sistema fiscal é estruturado com vista a satisfazer as necessidades financeiras do Estado e demais entidades públicas, realizar os objetivos da política económica e social do Estado e garantir uma justa repartição dos rendimentos e da riqueza”*.

No citado artigo também estão garantidos os princípios da tributação dos quais o princípio da legalidade tributária⁴⁴, o princípio da não retroatividade da lei fiscal e a proibição de se alargar a base tributável ou agravar a taxa de qualquer imposto no respetivo ano após a aprovação do orçamento do estado.

O princípio da legalidade tributária determina que os impostos são criados por lei, e esta determinará a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. Por sua vez o princípio da não retroatividade vem dizer que a lei não tem efeito retroativo, salvo se tiver conteúdo mais favorável ao contribuinte.

Outro princípio que rege o sistema fiscal Cabo-verdiano é o princípio da igualdade⁴⁵, consagrado no artigo 24º da CRCV e estendido ao sistema fiscal pelo nº 1 do artigo 93º da CRCV quando fala da justa repartição do rendimento e da riqueza.

Ainda nos termos do artigo 8º do Código Geral Tributário (CGT), articulado com o artigo 22º da CRCV, é garantido aos contribuintes o acesso a justiça tributária para a tutela plena e efetiva de todos os seus direitos e interesses legalmente protegidos.

Quanto aos impostos, o sistema fiscal de Cabo Verde encontra-se dividido entre:

⁴⁴ Este princípio também se encontra plasmado no artigo 7º do Código Geral tributário (CGT).

⁴⁵ Este princípio também se encontra plasmado no nº 2 do artigo 4º do CGT.

- Impostos diretos que incidem sobre o rendimento e o património: impostos sobre o rendimento de pessoas singulares (IRPS), Imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRPC), Tributo Especial Unificado (TEU) e o Imposto único sobre o património (IUP);
- Impostos indiretos incidentes sobre o consumo e a despesa: o Imposto sobre o valor acrescentado (IVA), o Imposto de selo (IS) e o Imposto sobre consumo especial (ICE);
- E os tributos parafiscais, no caso, a taxa social única (TSU).

O imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas regulado pelo Código do Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (CIRPC) incide sobre o lucro das sociedades comerciais, civis, empresas públicas e outras entidades que exerçam a título principal uma atividade de natureza comercial industrial agrícola ou piscatória, bem como sobre os rendimentos obtidos em território nacional por entidades não residentes⁴⁶.

Quanto ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRPS), este abarca os rendimentos das pessoas singulares provenientes de: rendimentos de trabalho dependente e pensões (Categoria A); rendimentos empresariais e profissionais (Categoria B); Rendimentos prediais (Categoria C); Rendimentos de capitais (categoria D) e Ganhos patrimoniais (Categoria E)⁴⁷.

O Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE), apesar de ser um diploma autónomo, encontra-se articulado com o CIRPC. Neste prevê-se o regime simplificado aplicado a contribuintes que se enquadram na Lei Especial de Micro e Pequenas empresas e não estão obrigados a aplicar o SNCRF⁴⁸. Bem como no CIRPS, em que os contribuintes que exercem atividades enquadradas na Categoria B podem ser tributados pelo REMPE⁴⁹.

O imposto único sobre o património é um imposto municipal e arrecadado pelas autarquias locais, vigorando ainda o regulamento do IUP⁵⁰ de 1999. Este imposto incide, entre outros, sobre o valor patrimonial dos prédios situados no território de cada município, sobre o valor

⁴⁶ Artigos 4º e 6º do CIRPC aprovado pela Lei nº 82/VIII/2014 de 7 de janeiro alterado pela Lei nº 116/IX/2021.

⁴⁷ Artigo 1º do CIRPS aprovado pela Lei nº 78/VIII/2014 de 31 de dezembro alterado pela Lei nº 116/IX/2021

⁴⁸ Artigo 15º e 16º do CIRPC aprovado pela Lei nº 78/VIII/2014 de 31 de dezembro alterado pela Lei nº 116/IX/2021.

⁴⁹ Artigo 29º do CIRPS aprovado pela Lei nº 78/VIII/2014 de 31 de dezembro alterado pela Lei nº 116/IX/2021.

⁵⁰ Decreto Lei nº 18/99 de 26 de abril Regulamento do IUP carecendo de atualização tendo em conta o ambiente atual económico, social e fiscal do país.

das transmissões gratuitas ou onerosas de imóveis e sobre o valor de uso ou fruição dos veículos automóveis sujeitos a registos à Taxa de 1,5 %⁵¹.

O Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) tem maior expressividade na arrecadação de receitas em Cabo Verde, e incide sobre as transmissões de bens e prestações de serviços, realizadas a título oneroso em território Cabo-verdiano, e ainda sobre importação de bens. O IVA é devido pelas pessoas singulares ou coletivas, residentes, que exercem uma atividade económica com carácter de habitualidade, sendo tributado a uma taxa única de 15%⁵².

O ICE (imposto sobre o consumo especial) é um imposto, incidente numa única fase, sobre determinados bens produzidos ou introduzidos no território nacional, cobrado pelas Instâncias Aduaneiras, com as taxas variando de 10% a 150 por cento.

O Imposto de selo (IS) incide sobre as operações financeiras, operações societárias, transmissões patrimoniais e atos jurídicos documentados, entre outros factos não sujeitos ou isentos do IVA. A taxa varia consoante a verba a aplicar, de 0.5% á 15%.

Existem ainda os tributos parafiscais, que se resumem à taxa social única (TSU) cobrada aos trabalhadores para efeitos de contribuição para segurança social e pensão de reforma. É aplicada aos trabalhadores dependentes, aos trabalhadores em regime de trabalho por conta própria e aos trabalhadores de serviços domésticos.⁵³

Como já se referiu, em Cabo Verde os impostos indiretos têm maior peso na arrecadação de receitas. Segundo dados do Relatório de enquadramento orçamental de 2020⁵⁴, em 2019 foram cobrados cerca de 13.169 milhões de CVE em impostos diretos, representando cerca de 6.7% do PIB Cabo-verdiano, enquanto que com os impostos indiretos foram cobrados cerca de 19.734 milhões de CVE representado cerca de 10% do PIB.

⁵¹ Lei nº 52/VIII/2013 de 30 de dezembro que aprova o OE de 2014.

⁵² Com a atual situação da pandemia COVID 19 foi aprovado uma taxa de 10% para os serviços de alojamento em estabelecimentos hoteleiros ou similares e serviços de restauração pelo facto de o setor do turismo ser o mais impactado pela pandemia.

⁵³ Decreto-lei 48/2009 e Decreto lei 49/2009, ambos de 23 de novembro – a partir de 2009 passam a estar abrangidos os trabalhadores por conta própria e as empregadas domésticas.

⁵⁴ Relatório de enquadramento do Orçamento de Estado de 2020 p. 101.

3.2 REFORMA DO SISTEMA FISCAL DE CABO VERDE

Na última década Cabo Verde sofreu profundas reformas no seu sistema tributário, que foi ajustado ao crescimento económico e social impulsionada pelas suas relações com a união europeia e instituições africanas e internacionais.

Serão aqui compiladas de forma breve as reformas efetuadas no sistema tributário em duas vertentes: a Reforma da Legislação Tributária e a Reforma da Gestão Tributária.

3.2.1 REFORMA DA LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA

Cabo Verde assumiu a reforma tributária como um dos pilares básicos para aumentar a competitividade da economia, bem como para simplificar e racionalizar os procedimentos na arrecadação de receitas. Estas reformas abrangeram o Código de benefícios fiscais, o Imposto de selo, a tributação dos rendimentos, o IVA e o procedimento e processo tributário.

Tendo o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE) sido implementado no âmbito destas reformas, serão aqui abordados a reforma ao procedimento e processo tributário, a reforma do imposto sobre o rendimento e a reforma do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), que estão intimamente relacionadas com o tema em análise.

I. Reforma do Procedimento e Processo

Em 2013 deu-se a reforma processual e procedimental, com a aprovação do Código Geral Tributário (CGT), do Código de Processo Tributário (CPT), e do Código de Execuções Tributárias CET). Estes substituíram o Código Geral Tributário e de Processo Tributário que vigoravam desde 1993 e que se mostravam deficientes face as práticas internacionais e à evolução da economia Cabo-verdiana.

Segundo Martins (2021), «Estes novos códigos tiveram por objetivo modernizar, clarificar e sistematizar os normativos jurídicos relativos aos poderes da Administração Tributária e dos direitos e garantias dos contribuintes».

O Código Geral Tributário⁵⁵ fixa os princípios fundamentais do sistema fiscal Cabo-verdiano e trouxe novidades como: a determinação indireta da matéria tributável, a audição prévia na emissão de atos e decisões que afetem os direitos dos contribuintes, a compensação de

⁵⁵ Lei n° 47/VIII/2013 de 20 de dezembro que aprova o CGT – Código Geral Tributário.

créditos fiscais com os créditos do contribuinte e introduz a possibilidade da entrega das declarações fiscais por meios eletrónicos.

Por outro lado, dota a Administração Fiscal de ferramentas para combater a fraude e evasão fiscal. Destaca-se a introdução da cláusula geral antiabuso⁵⁶, a derrogação do sigilo bancário⁵⁷, a tributação de sinais exteriores de riqueza⁵⁸ e a introdução do regime de tributação privilegiada⁵⁹, com o objetivo da melhoria dos níveis da arrecadação da receita e melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária.

Este código ocupa-se ainda da Relação Jurídica Tributária⁶⁰, inspirada nas regras da relação jurídica civil, enunciando as regras sobre a sua constituição, a sua extinção, os sujeitos ativos, sujeitos passivos e o objeto da relação jurídica tributária.

O Código de Processo Tributário⁶¹ disciplina exclusivamente o processo judicial, desenvolvendo e simplificando os meios de defesa do contribuinte, e introduz uma novidade, que é a possibilidade dos contribuintes resolverem seus litígios com a Administração Tributária através da arbitragem tributária⁶².

O Código das Execuções Tributárias⁶³ traz essencialmente os princípios que regem a execução tributária, estabelece os elementos fundamentais do título executivo e regras e prazos na reversão dos processos de execução tributária a responsáveis subsidiários. Clarifica-se a prioridade dos bens a penhorar e os procedimentos a seguir em cada classe de bens a penhorar.

Com estas reformas do procedimento e processo tributário prepararam-se as bases para a reforma dos impostos sobre o rendimento, que veio a acontecer em 2014/2015.

⁵⁶ Artigo 31º do CGT aprovado pela Lei nº 47/VIII/2013 de 20 de dezembro.

⁵⁷ Art.104º á 106 do CGT.

⁵⁸ Art.º 95.º do CGT e 42.º do CIRPS.

⁵⁹ Art.º 32º do CGT regime de tributação privilegiada – “qualquer regime nacional ou estrangeiro cuja taxa nominal de imposto seja inferior a 10%, ou isenção, desagravamento ou exclusão total do imposto”.

⁶⁰ CGT: sujeito ativo (art.º 16º) - estado e autarquias locais; sujeito passivo (artº17) - sujeito passivo originário, substituto tributário e responsável tributário; objeto da Relação jurídica tributaria (art.º 29º): é formado pelo crédito e dívida tributários e por todos os direitos e deveres do sujeito passivo e do sujeito ativo.

⁶¹ Lei nº 48/VIII/2013 de 20 de dezembro que aprova o Código de Processo Tributário (CPT).

⁶² O artigo 214º da Constituição da República de Cabo Verde (2ª revisão ordinária de 2010) prevê a criação por Lei de Tribunais Arbitrais. A arbitragem tributária foi instituída pela Lei nº 108/VIII/2016 de 28 de janeiro que aprova o Regime de Arbitragem tributária em Cabo Verde. Apesar de ainda não estar em funcionamento o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde já possui o conselho diretivo nomeado em fevereiro de 2020 e em junho 2021 deu início o primeiro curso para os juízes Árbitros Tributários.

⁶³ Lei nº 49/VIII/2013 de 26 de dezembro que aprova o Código das Execuções Tributárias (CET).

II. Reforma da Tributação dos Rendimentos

As disposições do Regulamento do Imposto Único sobre o Rendimento (RIUR) que vigorava desde 1993 em Cabo Verde reunia num único documento a tributação dos rendimentos pessoais e empresariais, aplicando-se a pessoas singulares e coletivas sem discriminação.

Neste regime eram previstos três métodos de tributação: o método declarativo, aplicado aos trabalhadores dependentes; o método de estimativa, aplicável a pessoas singulares não enquadradas como empresas e a trabalhadores independentes; e o método de verificação, exclusivo da tributação das empresas, porém, com regras de tributação muito complexas.

Consta do anteprojeto do CIRPS⁶⁴ que alguns fatores dificultavam a aplicação do imposto único sobre o rendimento (IUR), de entre os quais: uma concretização técnica deficiente, tratamento conjunto de pessoas singulares e coletivas, existência de lacunas na base de incidência, e desadequação com o Sistema Nacional de Contabilidade e Relato Financeiro (SNCRF). O ambiente económico e social do país determinou à entrada do século XXI as alterações ao RIUR para uma maior eficiência e simplicidade do sistema fiscal.

Do ponto de vista formal, a reforma fiscal faz a separação desse imposto único em dois impostos distintos, um dirigido às pessoas singulares, o IRPS, o outro às pessoas colectivas, o IRPC, como é regra universal dos sistemas fiscais da atualidade.

Convém salientar que a reforma sobre a tributação dos rendimentos não se inicia pela aprovação do CIRPS e CIRPC⁶⁵, mas sim, a reforma do IUR – Imposto único sobre o rendimento, começa com a aprovação do Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE) em agosto de 2014.

Aliás, no próprio diploma do REMPE já se previa a alteração da legislação do imposto sobre o rendimento e do IVA para que ficassem em harmonia com o referido diploma.

De forma geral, o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE) veio substituir o antigo regime de tributação do método de estimativa⁶⁶, previsto no Regulamento do IUR,

⁶⁴ Preâmbulo do anteprojeto do CIRPS p.1.

⁶⁵ Foram aprovados diplomas complementares a estes códigos, tais como o Decreto-Lei nº 6/2015 de 23 de janeiro de 2015 (regime das retenções na fonte) e a portaria nº 42/2015 de 24 de agosto de 2015 (regime de amortizações e reintegrações adaptado ao CIRPC e SNCRF) e a portaria nº 75/2015 de 31 de dezembro de 2015 (regula os preços de transferências adaptando-se a globalização mundial das empresas).

⁶⁶ Artigo 20º e nº 1 do artigo 21º do RIUR: o método da estimativa aplicava-se a todas as pessoas singulares não enquadradas no conceito fiscal de empresas, sendo a matéria coletável determinada por presunção, tendo em conta o volume de negócios declarado pelo contribuinte, ou fixado pelo chefe de Repartição de Finanças tendo em conta a atividade exercida com base na tabela dos mínimos que era publicada anualmente nos

e que era aplicado aos contribuintes singulares ou empresários em nome individual que desenvolviam atividades comerciais e industriais, com volume de negócios até 5.000.000 ECV onde também se enquadravam as atividades informais.⁶⁷.

O REMPE é direcionado às micro e pequenas empresas com volume de negócios (VN) inferior ou igual a 10.000.000 ECV (dez milhões de escudos), em que a matéria colectável é determinada à margem da contabilidade, por razões de racionalização do sistema, simplificando assim as obrigações dos pequenos contribuintes. Institui o imposto TEU (tributo especial unificado), a uma taxa de 4% sobre o volume de negócios trimestral, cujo objetivo é promover o desenvolvimento deste segmento de contribuintes, formalizar a economia e alargar a base contributiva e fiscal.

Com a aprovação dos CIRPS e CIRPC operada a partir de 2015⁶⁸ houve a reformulação da tributação em sede do imposto sobre o rendimento, distinguindo a tributação dos rendimentos obtidos em sede pessoal dos rendimentos obtidos pelas empresas, o que facilita a aplicação da lei quer pela Administração Fiscal quer pelos particulares.

Nestes códigos adotou-se o princípio da tributação global *world-wide-tax*⁶⁹ às pessoas singulares/coletivas residentes no território nacional e a extensão da obrigação do imposto tendo em conta o princípio da territorialidade⁷⁰, em que a tributação dos não residentes incide apenas sobre os rendimentos obtidos em território nacional⁷¹.

Passaram a existir em Cabo Verde dois tipos de Contribuintes: pessoas singulares, abrangidas pelo CIRPS; e pessoas coletivas (empresas), sujeitas as regras pelo CIRPC.

A liquidação do imposto passa a ser efetuada pelo próprio contribuinte na sua declaração (autoliquidação) e não pela Administração Tributária como era regra, ficando este serviço com a incumbência de fazer as liquidações officiosas e adicionais. Foi igualmente introduzida a obrigação da entrega da declaração de rendimentos por via eletrónica⁷².

orçamentos de estado. A taxa em IUR era de 15% anualmente, e em IVA de 5% trimestralmente. Ficavam isentos do pagamento do IVA apenas os contribuintes com volume de negócios até 180.000\$00 anual.

⁶⁷ N° 2 artigo 21° do RIUR – Decreto Lei n° 1/96 de 15 de janeiro.

⁶⁸ CIRPS aprovado pela Lei n° 78/VIII/2014 de 31 de dezembro alterado pela Lei n° 116/IX/2021 e CIRPC aprovado pela Lei n° 82/VIII/2015 de 7 de janeiro alterado pela Lei n° 116/IX/2021

⁶⁹ Os residentes são tributados na globalidade dos seus rendimentos dentro e fora de Cabo Verde.

⁷⁰ Os não residentes são tributados apenas sobre os rendimentos obtidos em Cabo Verde.

⁷¹ Artigo 4° e 7° do CIRPC.

⁷² Art.º 99º CIRPC e 5º do CIRPS com a Portaria n° 78/2015 de 31 de dezembro que aprova o modelo 112 e modelo 1B (declaração anual de rendimentos).

O CIRPS trouxe novidades, como a dedutibilidade à coleta de despesas sociais, a tributação das manifestações de fortuna⁷³ com o objetivo de prevenir a fraude e evasão fiscal e, mais recentemente, a tributação dos rendimentos dos residentes não habituais⁷⁴ que exercem em Cabo Verde atividades de alto valor acrescentado⁷⁵.

Em suma, passa-se do modelo complexo, onde a declaração do contribuinte e o acerto no final do ano eram a regra, para um modelo mais simples, onde a maior parte dos contribuintes é tributada por retenção na fonte (taxas liberatórias), apresentando carácter excecional ou facultativo a declaração e acerto no final do ano, simplificando assim o cálculo do imposto.

Por outro lado, consta do anteprojeto⁷⁶ do CIRPC que o crescimento da economia de Cabo Verde - acompanhado da criação diária de novas empresas nacionais e a presença de grupos económicos multinacionais no país (acompanhados por empresas de consultoria) - implicou a modernização das regras de tributação das empresas.

Assim, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas introduz como linhas principais o alargamento da base tributável, a adopção de normas que previnam o abuso e fraude fiscais, e a moderação dos níveis de tributação, em articulação com as regras do Código do IRPS e do Código do IVA, do Código dos Benefícios Fiscais e pelo Código Geral Tributário.

Com base nas regras da extensão da obrigação do imposto, o CIRPC adota o conceito de estabelecimento estável⁷⁷, aplicado em todos os acordos tributários tendo como base o artigo 5º da Convenção modelo OCDE (CMOCDE)⁷⁸ e as legislações internas dos países.

⁷³ Artigo 43º do CIRPS com última alteração efetuada pela Lei nº 116/IX/2021 de 02 de fevereiro.

⁷⁴ Artigo 22º e nº 1 do artigo 46º conjugado com o nº 2 do artigo 47º todos do CIRPS, introduzido pela Lei nº 20/IX/2017 de 30 de dezembro que aprova o orçamento de Estado de 2018. A tributação dos Rendimentos de categoria A e B obtidos por residentes não habituais em atividades de alto valor acrescentado é feita com a aplicação da taxa de 10%, enquanto que aos rendimentos da categoria C é aplicada a taxa de 20%.

⁷⁵ Portaria nº26/2018 de 08 de agosto que aprova a tabela de atividades e de profissões de alto valor acrescentado exercidas por residentes não habituais. Esta permite à Cabo Verde atrair profissões de elevado valor acrescentado e de propriedade intelectual e industrial e *Know-How*.

⁷⁶ Preâmbulo do anteprojeto do CIRPC p.1.

⁷⁷ Artigo 8º do CIRPC.

⁷⁸ O nº 1 do Artigo 5º da Convenção Modelo OCDE (CMOCDE) define “estabelecimento permanente” como “uma instalação fixa, através da qual uma empresa exerça toda ou parte da sua atividade” – Model Tax Convention on income and on capital, novembro de 2017, p. 31.

Outras novidades introduzidas pelo CIRPC são os preços de transferência⁷⁹, a nova forma de dedução dos prejuízos fiscais⁸⁰ (com regras que previnem a manipulação dos prejuízos), a tributação autónoma e os pagamentos fracionados.

Foram introduzidos os conceitos de relações especiais⁸¹, subcapitalização⁸² e regime fiscal claramente mais favorável⁸³, permitindo à Administração Fiscal fazer correcções que se mostrem necessárias para a determinação do lucro tributável, de forma a permitir maior justiça e equidade tributária e ao mesmo tempo diminuir casos de fuga e evasão fiscal.

Um marco importante foi adequar a lei fiscal do IRPC aos imperativos do novo Sistema de Normalização Contabilística e de Relato Financeiro (SNCRF), aprovado pelo Decreto-lei n.º 5/2008, baseado nas normas internacionais de contabilidade e de relato financeiro emitidas pelo *International Accounting Standard Board*.

Com as reformas à tributação direta houve a necessidade de alterar alguns parâmetros do Código do IVA para adequação aos códigos do IRPC, IRPS e REMPE.

III. Reforma do Imposto sobre o Valor Acrescentado

A reforma da tributação do consumo, isto é, o IVA, ocorreu com as alterações ao Regulamento do IVA (RIVA) em dezembro de 2013⁸⁴, tendo posteriormente sofrido outras alterações em janeiro de 2015⁸⁵, passando a denominar-se de Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado (CIVA).

⁷⁹ Art.º 65º do CIRPC com última alteração efetuada pela Lei n.º 116/IX/2021 de 02 de fevereiro define o regime de preços de transferência. Preços de transferência são definidos pela OCDE como «*the prices at which an enterprise transfers physical goods and intangible property or provides services to associated enterprises*» - cfr. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations de julho de 2017, p. 18. Consiste em estabelecer o preço a praticar entre entidades relacionadas, ou até mesmo dentro da mesma entidade (ex. faturação entre departamentos), quando existe uma transação comercial.

⁸⁰ Art.º 59º CIRPC: este prevê a dedução de prejuízos até 7 anos posteriormente ao período de tributação, mas não pode a dedução ser superior a 50% do lucro tributável. Quando haja isenção parcial ou total, ou redução de IRPC, ou tiver sido tributado por métodos indiretos não pode deduzir os prejuízos fiscais.

⁸¹ Art.º 66º do CIRPC.

⁸² Artigo 68º do CIRPC prevê os limites aos gastos de endividamento (ex: os empréstimos bancários).

⁸³ São imputação aos sujeitos passivos do IRPC os lucros obtidos em Cabo Verde de sociedades não residentes que beneficiam de um regime de tributação privilegiada prevista no art.º 67º do CIRPC.

⁸⁴ Lei n.º 51/VIII/2013 de 27 de dezembro, aprovando o Código do Imposto sobre o valor Acrescentado (CIVA).

⁸⁵ Lei n.º 81/VIII/2015 de 08 de janeiro que altera e republica o Código do IVA.

Palma (2014) aponta algumas das razões que levaram à introdução do IVA no sistema fiscal nacional em 2003⁸⁶. Entre outros: a sua potencialidade de angariação de receitas fiscais, a sua neutralidade no plano interno e externo e uma menor propensão à fraude e evasão fiscal.

Na reforma do Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) destacam-se duas alterações importantes: introdução do sistema de inversão do sujeito passivo aplicado a adquirentes de serviços de construção civil; e revogação do regime de isenção do IVA⁸⁷ aplicado aos sujeitos passivos com matéria coletável inferior a 180.000 ECV, e do regime simplificado do IVA⁸⁸ (que abrangia os Sujeitos Passivos com volume de negócios anual inferior ou igual a 5.000.000 ECV que liquidavam o IVA à taxa de 5%).

A revogação destes dois regimes deve-se ao facto deste núcleo de contribuintes passar a ser abrangido pelo Regime especial de Micro e Pequenas empresas, onde pagam o imposto TEU (tributo especial unificado) que substitui também o IVA.

Neste sentido, o Código do IVA passou a contemplar apenas um regime – o regime normal do IVA – aplicado a todas as empresas e demais pessoas singulares ou coletivas abrangidas pelo regime de contabilidade organizada, em sede do IRPC. São eles que têm a principal função de arrecadar o imposto e entregá-lo ao Estado.

O CIVA introduziu normas que visam combater a fraude e evasão fiscal, destacando-se aqui a norma em que *quem mencionar indevidamente o IVA na fatura se torna sujeito passivo do IVA*, ficando com a obrigação de o liquidar e entregar ao Estado.

Altera as regras de exigibilidade do IVA⁸⁹ quando na transmissão de bens ou prestação serviços há pagamentos parciais anteriormente à emissão da fatura, sendo o imposto devido no momento do pagamento parcial, e pelo montante recebido.

Alarga as regras de localização das operações⁹⁰ no que tange a prestações de serviços sobre imóveis situados dentro e fora do território nacional, faz a unificação de uma taxa única do

⁸⁶ Lei n.º 14/VI/2002, de 19 de setembro que aprova a Lei de Base do IVA e Lei n.º 21/VI/ 2003 de 14 de julho que aprova o regulamento do Imposto sobre o valor acrescentado (RIVA).

⁸⁷ Artigos 47.º a 53.º da Lei n.º 21/VI/ 2003 de 14 de julho que aprova o regulamento do Imposto sobre o valor acrescentado (RIVA) revogados pela Lei n.º 81/VIII/2015 de 08 janeiro.

⁸⁸ Artigos 54.º a 62.º da Lei 21/VI/ 2003 de 14 de julho que aprova o regulamento do Imposto sobre o valor acrescentado (RIVA) revogados pela Lei n.º 81/VIII/2015 de 08 de janeiro.

⁸⁹ Artigo 8.º n.º1 alínea c) do CIVA.

⁹⁰ No artigo 6.º, foram introduzidas os n.ºs 4 alínea a) prestações de serviços relacionados a imóveis situados fora do território nacional e 5 alínea a) prestações de serviços relacionados com imóveis situados no território nacional.

IVA em 15%, extinguindo a taxa de 6% aplicada nos setores de restauração e turismo, e o prazo de substituição da declaração periódica passa a ser de 30 dias⁹¹.

Quanto às obrigações declarativas, introduz a obrigatoriedade da entrega da declaração periódica do IVA por transmissão eletrónica de dados, tendo-se aprovado o novo modelo 106 e anexos⁹² de clientes, de fornecedores e de regularizações.

Recentemente foi aprovado o regime de crédito do IVA nas aquisições de água e eletricidade exclusivamente para fins agrícolas⁹³ (processando-se esse crédito pela isenção do Iva no momento da aquisição) e o regime de caixa na transmissão dos referidos bens.

Um dos objetivos deste diploma é de isentar os agricultores do pagamento do IVA (o que representa um custo para os mesmos na constituição do preço), sendo que este setor é constituído essencialmente por micro e pequenas empresas, e é um setor importante, empregando cerca de 35.5% da população (dados do INE 2018).

Portanto, tanto as reformas da tributação direta como da tributação indireta foram significativas para o sistema fiscal de Cabo Verde, funcionando como uma lufada de ar fresco nas regras de tributação que já se encontravam desadequadas.

Cita-se, neste caso, o preâmbulo da Lei n.º 86/IX/2020⁹⁴ e Relatório de enquadramento do Orçamento de estado de 2020⁹⁵, onde consta que essas reformas visam essencialmente *«incentivar o empreendedorismo para criar riqueza nacional e empregos sustentáveis, reforçar o princípio da transparência, o combate informalidade e a evasão fiscal, e solidificar a eficiência e eficácia da administração fiscal com vista a alcançar uma maior justiça fiscal e o respeito pelo princípio da igualdade.»*

Em suma, os objetivos da reforma da legislação tributária foram aumentar as receitas fiscais sem aumentar a carga fiscal, alargando a base tributável, e aumentar a contribuição da receita fiscal no PIB mantendo a competitividade e a sustentabilidade orçamental.

⁹¹ Decreto Lei n.º 56/2013 de 30 de dezembro que altera o regime de reembolso e pagamento do IVA.

⁹² A Portaria n.º 2/2014 de 8 de janeiro aprova o novo modelo 106, os anexos e as instruções de preenchimento.

⁹³ Decreto lei n.º 78/2020 de 12 de novembro.

⁹⁴ Publicada a 28 de abril, esta Lei faz novas alterações aos CIRPC e CIRPS e introduziu medidas de transparência, que Cabo Verde assumiu quando passou a constar como membro do fórum global da transparência e troca de informações, e como membro do grupo “quadro inclusivo” da iniciativa BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*). Algumas destas medidas são alterar/eliminar normas de regimes prejudiciais e introduzir normas que reflitam as ações do BEPS, especificamente a ação 7 - *Permanent establishment*.

⁹⁵ Relatório de enquadramento do Orçamento de Estado de 2020 p.26 disponível em <https://www.mf.gov.cv/>

3.2.2 REFORMA DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

A Administração Fiscal Cabo-verdiana⁹⁶ desempenha um papel fundamental na arrecadação de impostos para o financiamento do desenvolvimento do país, tornando-se portanto imperativo apostar na melhoria da eficiência e da eficácia da Administração Fiscal, investindo nas novas tecnologias de informação e na informatização dos serviços.

A Reforma da Gestão Tributária iniciou-se com um plano estratégico da DNRE⁹⁷ que abrangia inicialmente os anos de 2012 a 2015 e que se baseava em duas vertentes:

1. Direcionado ao contribuinte no que tange a simplificação dos procedimentos, reduzindo os custos de cumprimento das obrigações tributárias.
2. Para a DNRE, na adoção de soluções inovadoras de gestão que permitam à Administração Fiscal atuar de forma eficaz e eficiente.

Tinha como objetivo, por um lado, aumentar o cumprimento das obrigações fiscais e, por outro, a diminuição da fraude e evasão fiscais.

O projeto de maior impacto até agora na reforma da gestão tributária trata-se da entrega das declarações por via eletrónica, que tem produzido efeitos positivos na administração dos impostos e teve o seu momento pioneiro com as declarações modelos 106 e anexos do IVA⁹⁸. Em 2014 determinou-se a obrigatoriedade da entrega por transmissão eletrónica de dados.

Este procedimento foi alargado para os outros impostos: IRPC - modelo 1B (declaração anual de rendimentos), retenções na fonte - DPR (declaração periódica de rendimentos), IRPS - modelo 112 (declaração anual de rendimentos), REMPE – modelo 107 (declaração trimestral), marcando uma fase importante na gestão do sistema fiscal em 2015⁹⁹, ao determinar a obrigatoriedade da entrega dessas declarações por via eletrónica de dados.

Como se pode verificar pelo Gráfico 3-1, a entrega das declarações eletrónicas do IVA aumentou consideravelmente de 2015 a 2019, registando cerca de 44.000 (cerca de 4.052

⁹⁶ Diretivas para elaboração do orçamento de estado para 2015 p. 14-15.

⁹⁷ Plano estratégico da DNRE – Reformas tributárias 2012-2015 de abril de 2016.

⁹⁸ Esta obrigatoriedade veio a ser incrementada através da portaria no 2/2014 de 08 de janeiro conjugada com o artigo 37º do CIVA.

⁹⁹ Daqui destacam-se a portaria nºs 78/2015, que aprova o modelo de declaração anual de rendimentos para pessoas coletivas (modelo 1B) e para pessoas singulares (modelo 112) a serem entregues por via eletrónica; a portaria nº 6/2015, que aprova o modelo de Declaração periódica de rendimentos (DPR) para as retenções na fonte; e a portaria nº 7/2015, que aprova o modelo 107 para declaração trimestral do TEU dos contribuintes enquadrados no regime de micro e pequenas empresas.

contribuintes) declarações entregues no ano de 2019, uma diferença de 10% em relação ao ano de 2015, demonstrando que efetivamente a medida foi eficiente e eficaz.

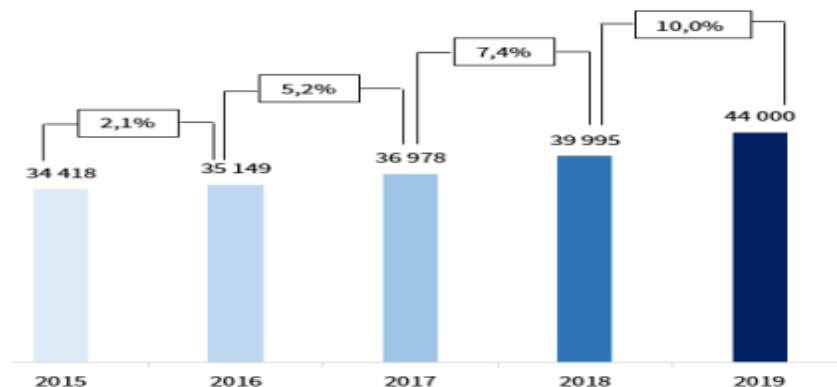


Gráfico 3-1 – Evolução do número de declarações entregues em sede do IVA

Fonte: Boletim estatístico do IVA 2015-2019, p. 13

A obrigatoriedade da entrega eletrónica das declarações contribuiu para a diminuição dos custos de cumprimento das obrigações tributárias dos contribuintes. Trouxe por isso vantagens quer para a administração fiscal quer para os sujeitos passivos, em termos de comodidade, economia, tempo e segurança.

Na Administração Fiscal houve um aumento da eficiência e eficácia no tratamento daquelas declarações e na análise das mesmas, melhoria da qualidade das bases de dados, facilidade do acesso à informação e consequente redução dos custos administrativos.

Entrou em funcionamento o site da internet da DNRE www.dnre.gov.cv, com o objetivo de aumentar a satisfação do contribuinte através da melhoria dos serviços¹⁰⁰. Este site disponibiliza informações tributárias e aduaneiras que facilitam o cumprimento das obrigações fiscais e permite uma maior proximidade à Administração fiscal. Consta que em 2019 havia cerca de 7401¹⁰¹ utilizadores a utilizar este site à procura de informações.

Introduziu-se a opção de o contribuinte solicitar o pagamento a prestações de dívidas online, pedir a emissão de declarações de situação fiscal, de rendimento e de NIF (emitidas de forma

¹⁰⁰ No site www.dnre.gov.cv e www.portondinosilha.cv estão, para além das informações tributárias e aduaneiras, serviços aos quais os contribuintes podem aderir online, facilitando o cumprimento de obrigações tais como: pedido de declarações, pagamento de impostos, consulta do provedor do contribuinte, participação de infrações e consulta de notificações. São ainda disponibilizadas as newsletters da DNRE e estatísticas fiscais.

¹⁰¹ Estatísticas performance DNRE de 2019 – www.dnre.gov.cv

automática pelo sistema), consultar a situação fiscal online e pagar eletronicamente as dívidas fiscais através da plataforma do site *portondinosilha*.

Estes serviços foram muito importantes na reforma da gestão tributária, pois permitiram diminuir os custos de cumprimento (monetários e temporais) para os contribuintes e reduzir o tempo de resposta por parte da Administração tributária.

Para ilustrar melhor esta questão, os dados disponíveis no Gráfico 3-2 mostram que cerca de 5567 empresas cumpriram em outubro de 2019 por via eletrónica a entrega do modelo 107, 3454 cumpriram com a entrega do modelo 106 e 7541 entregaram retenção na fonte (incluindo os contribuintes enquadrados no regime Rempe¹⁰²), verificando-se um aumento considerável do cumprimento destas obrigações online em outubro de 2019 em relação a outubro de 2015.

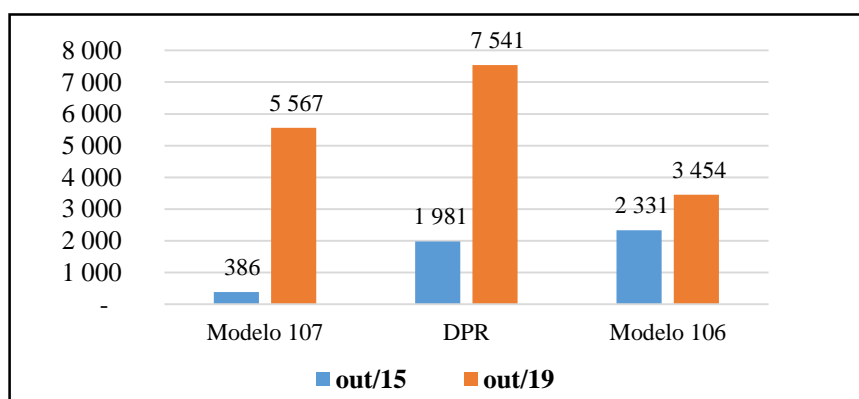


Gráfico 3-2 – Entrega do Modelo 107, Modelo 106 e DPR (outubro de 2015 e 2019)¹⁰³

O programa de cidadania fiscal também foi implementado na reforma da gestão tributária, com o objetivo de orientar os contribuintes, dando-lhes instruções oficiais de cumprimento das suas obrigações. Destaca-se o projeto TAC (técnico de apoio aos contribuintes) dirigido essencialmente aos contribuintes das micro e pequenas empresas, onde o intuito foi capacitar jovens desempregados para prestarem serviços às micro e pequenas empresas na entrega das declarações online (neste caso do modelo 107).

Tal como mencionado, a reforma de gestão tributária teve também o propósito de dotar a Administração Fiscal de forte capacidade inspetiva, por meio de ferramentas que permitem fazer análise e cruzamentos de dados para apuramento da situação fiscal do contribuinte.

¹⁰² Os dados, por serem entregas mensais e trimestrais, são referentes aos meses de outubro dos anos de 2015 e de 2019, por referência ao 3º trimestre do TEU que é entregue em outubro, sendo que o 4º já é entregue no ano seguinte, uniformizando assim os dados recolhidos, com referência ao mesmo mês.

¹⁰³ Dados facultados pela DGCI – Tabela Dinâmica_Gre_Cadastro e Gre_MOD107_Modelo de 2015 á 2019.

Desta forma arrecadam-se de forma mais rápida os seus impostos, e moderniza-se e informatiza-se a Direção Geral de Contribuições e Impostos (DGCI).

Neste sentido têm-se desenvolvido alguns projetos, entre os quais: o Sistema integrado de Segurança e Eficiência Fiscal (SISEF), que tem por finalidade a instauração automática dos processos de contraordenação e execução fiscal¹⁰⁴; o Plano de acompanhamento do IVA (PAIVA), que é uma ferramenta de apoio ao controlo e acompanhamento específico do IVA¹⁰⁵; e o sistema integrado de inspeção tributária (SIIT)¹⁰⁶, em fase de implementação, que permite à Administração Tributária auditar de forma automatizada o cumprimento das obrigações fiscais dos sujeitos passivos.

Estão em fase de implementação os projetos Fatura Eletrónica (E-fatura), instituída em 2020 pelo regime jurídico¹⁰⁷, com uma adesão de forma faseada tendo em conta os tipos de contribuintes¹⁰⁸, abrangendo inicialmente os importadores e grandes contribuintes.

E igualmente o projeto SAF-T¹⁰⁹ (Standard Audit File for Tax Purposes) – criado pela Portaria n.º 47/2021¹¹⁰ de 07 de outubro - estabelecendo a entrega obrigatória do SAF-T CV contabilidade e SAF-T CV inventário de forma eletrónica, permitindo à Administração tributária realizar auditoria tributária (inspeções) de uma forma simplificada e automatizada, reduzindo os custos de deslocação dos inspetores num país insular como Cabo Verde.

Os resultados alcançados com a reforma da gestão tributária¹¹¹ são essencialmente: a simplificação do processo tributário, o aumento do cumprimento das obrigações fiscais, o combate à fraude e evasão fiscal, o cumprimento das obrigações fiscais de forma rápida e

¹⁰⁴ Documento Interno: SISEF – DNRE – a primeira fase foi implementada em 2018 para as faltas de entrega do modelo 106, falta de entrega do modelo DPR e falta de pagamento do IVA e retenção na fonte. Está prevista uma segunda fase para os impostos IRPC, TEU, IRPS e falta de entrega da DAICF, modelo 107 e modelo 1B e modelo 112.

¹⁰⁵ Guião de utilização – BI – Receitas do estado – PAIVA 1ª Fase implementado em 2018.

¹⁰⁶ SIIT (sistema integrado de inspeção tributária) – documento produzido pelo SITA - serviço de inspeção tributária e aduaneira em 07/2020.

¹⁰⁷ O regime foi instituído pelo Decreto lei n.º 79/2020 de 12 de novembro e aprova o regime jurídico que institui a fatura eletrónica e os documentos fiscalmente relevantes eletrónicos, bem como as condições para a sua emissão, conservação e arquivo. Foi criado um grupo Técnico através do despacho n.º 7/2018 de 30 de outubro B.O n.º 62 II serie para o efeito.

¹⁰⁸ Portaria n.º 74/2020 de 28 de dezembro, que regulamenta a implementação e adesão à fatura eletrónica.

¹⁰⁹ Documento de harmonização dos projetos de implementação da fatura eletrónica e SAF-T – Relatório Técnico junho de 2020 – Departamento de Finanças Públicas Cabo Verde p. 7.

¹¹⁰ Define a estrutura de dados a que deve obedecer o ficheiro de exportação do SAF-T contabilidade/Inventário

¹¹¹ Para mais informações sobre a Reforma da Gestão Tributária consultar o Plano de ação de reforma setorial 2017 – 2020, DGCI, Praia Cabo Verde disponível em: <https://mf.gov.cv/web/dnre/documentos-estrategicos>

remota (podendo as empresas prescindir da deslocação às estruturas fiscais para o efeito) e a constituição de uma base de dados para efeitos de auditoria fiscal.

Além de contextualizar o tema a nível fiscal, os dois pontos seguintes trazem o panorama económico e social da economia informal e das micro e pequenas empresas em Cabo Verde, permitindo entender o contexto geral da problemática aqui abordada.

3.3 A INFORMALIDADE NA ECONOMIA CABOVERDIANA

Os estudos sobre a economia informal em Cabo Verde tratam do aspeto sociocultural desta realidade, onde as mulheres têm desempenhado um papel relevante, com foco nos comerciantes informais, os chamados “*rabidantes*”¹¹². Assim, as atividades informais em Cabo Verde surgem em primeiro lugar como um setor de desenvolvimento espontâneo de atividades económicas das famílias, estando culturalmente enraizadas nas ilhas.

Relativamente aos estudos oficiais sobre a economia informal, em Cabo Verde existem até ao momento dois estudos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), sendo um de 2009 e o outro, mais atual, de 2015.

No inquérito ao setor informal de 2015 a INE refere que a economia informal em Cabo Verde é caracterizada por um conjunto de unidades de produção que não dispõem de um número de contribuinte (NIF) e/ou de uma contabilidade organizada.

Neste trabalho, para caracterizar o setor informal em Cabo Verde, foram utilizados os dados estatísticos do último Inquérito Multiobjectivo Continuo (IMC) - Módulo Setor informal¹¹³, realizado pela INE em 2015, que fornece os dados oficiais mais recentes disponíveis relativos a este tema.

Convém salientar que o inquérito utilizado para elaborar este ponto será referido pela sigla IMC – INE – 2015, e que os participantes abrangidos pelo mesmo serão referidos como UPI - unidades de produção informal.

A abordagem à economia informal em Cabo Verde será articulada com o enquadramento teórico, versando pontos como: a economia informal na criação de emprego e riqueza para

¹¹² Palavra utilizada no Crioulo, com origem na variante crioula das ilhas de Sotavento, para designar as pessoas que fazem a atividade comercial informal. Nas ilhas de Barlavento são também designados de vendedores ambulantes.

¹¹³ Inquérito Multiobjectivo Continuo (IMC) - Módulo Setor Informal em Cabo Verde 2015, novembro de 2018.

o país (demonstrando aqui o aspeto social e cultural do mesmo); as dificuldades enfrentadas por estas unidades informais; e a sua relação com as estruturas governamentais.

I. O setor informal na criação de riqueza para o país

Em Cabo Verde as atividades informais são diversificadas, abrangendo nomeadamente: trabalho autónomo ligada à atividade de pesca e venda de peixes; produção agrícola; criação de animais (bovinos, caprinos, suínos e aves); atividades artesanais; atividades domésticas; serviços como eletricidade, carpintaria, atividade de pedreiro, canalização; atividades de transporte terrestre de passageiros e bens; e comércio de bens alimentares, vestuário, calçado e restauração.

Estas atividades encontram-se divididas pelo setor comercial, industrial e de serviços, desenvolvidas por pessoas individuais, em nome próprio ou por pequenas unidades com mais de um trabalhador, em locais fixos e móveis.

Dados do Inquérito Multiobjectivo Contínuo (IMC-INE- 2015), referentes ao setor informal em Cabo Verde, demonstram que havia em Cabo Verde no ano de 2015 cerca de 33 289 unidades de produção informais (UPI), (excluindo as do setor agrícola), distribuídas em 28,5% para o setor dos serviços, 34,9% para o comércio e 36,6% para a indústria, sendo que mais de um terço (34,8%) se concentra na Cidade da Praia ilha de Santiago¹¹⁴, e que apenas 22,1% tem espaço para desenvolver a sua atividade.

O estudo revela que

O número de unidades informais criadas ao longo dos últimos cinco anos representa quase o dobro do que tinha sido observado em 2009. [...] A hipótese de um aumento do setor informal como um modo de inserção privilegiada da mão-de-obra, em tempos de dificuldades económicas, poderia explicar a ascensão do informal nos últimos anos.

– INE (2015, p.30)

Outra explicação pode ser dada pelo fato de que, muitas empresas começam a operar sem formalizarem as suas atividades junto das instituições públicas para o efeito. O estudo do Banco Mundial (*World Bank*) sobre informalidade, já citado neste trabalho, demonstra que

¹¹⁴ Santiago é a maior ilha do arquipélago de Cabo Verde e com maior densidade populacional, e pertence ao grupo do Sotavento.

em Cabo Verde as empresas passam em média 2 anos a operar sem estarem formalmente inscritas¹¹⁵.

A produtividade e riqueza geradas pelo setor informal foram medidas pelo volume de negócios, produção mensal e valor acrescentado das unidades de produção informais.

Segundo o Relatório anual de 2015 do Banco de Cabo Verde¹¹⁶, o valor acrescentado bruto das atividades informais, excluindo o setor agrícola, em 2015 ascendia a 12% do PIB do país.

Conforme se pode constatar pelo Quadro 3-1, o montante global mensal do volume de negócios do setor informal é estimado em 2 376 milhões de ECV, em que 80% do mesmo é gerado no meio urbano. Mais de metade do volume de negócios produzido por este setor é gerado pelas atividades informais do setor de comércio, no valor de 1 214 milhões de ECV, correspondendo a 51.1%, do total do volume de negócios gerado na economia informal.

Quadro 3-1 – Estrutura do volume de negócios, da produção e do valor acrescentado mensal por ramo de atividade e meio de residência. Cabo Verde, 2015

Setores de atividade/meio residência	Volume de negócios		Produção		Valor acrescentado	
	Em milhões de ECV	%	Em milhões de ECV	%	Em milhões de ECV	%
Sector						
Industria	580,9	24,5	564,4	37,9	506,9	41,7
Comércio	1214,8	51,1	414,2	27,8	319,7	26,3
Serviços	580,3	24,4	512,3	34,4	388,7	32
Meio						
Urbano	1 894,7	79,7	1 231,0	82,6	1 018,4	83,8
Rural	481,3	20,3	259,9	17,4	197,0	16,2
Total	2 376,0	100	1 490,9	100	1 215,3	100

Fonte: Adaptado de INE, IMC 2015, módulo setor informal, Tabela 27, p.62

A contribuição deste setor deriva particularmente do ramo do comércio a retalho de produtos alimentares, com uma contribuição de 29,3%. O comércio a retalho de produtos alimentares é uma particularidade da economia informal em Cabo Verde, característico da maioria das localidades nas ilhas do arquipélago. Praticam este tipo de comércio indivíduos ou famílias¹¹⁷, muitas vezes em habitação própria, vendendo bens de primeira necessidade a

¹¹⁵ Ver Pesquisa na página: The world Bank – Enterprise surveys: Informality. Os dados de Cabo Verde são referentes ao ano de 2009.

¹¹⁶ Relatório Anual do Banco de Cabo Verde, ano de 2015.

¹¹⁷ Porém, tal como mencionamos, está também presente no comércio formal, havendo empresas registadas que praticam também esta atividade em larga escala.

preços muito mais baixos do que os praticados nos centros urbanos. Os ganhos são essencialmente para o sustento da família.

O valor da produção mensal do setor informal ronda os 1 491 milhões de ECV, sendo a maior parte da produção gerada no meio urbano, com o valor de produção mensal de 1.231 milhões de ECV, representando 82,6% do total da produção.

Na verdade, é nos centros urbanos que se desenrolam a maior parte das atividades, sejam formais ou informais, e as trocas comerciais entre o meio rural e urbano, visto que é ali que se encontra a maior parte da população em Cabo Verde. Consequentemente, há uma maior propensão para o consumo.

Ao contrário do que acontece com o volume de negócios, com a produção verifica-se que o setor industrial e de serviços são os setores que mais contribuem para a produção nacional, com uma produção mensal de 37,9% e 34,4% respetivamente, enquanto o setor do comércio contribui com cerca de 27,8%.

Na produção industrial (que inclui atividades de transformação de produtos agrícolas), o IMC-INE-2015 destaca as produções de grogue e mel de cana de açúcar¹¹⁸ como as mais produtivas, representando cerca de 18,4% da produção agrícola.

O comércio a retalho de produtos alimentares contribui com cerca de 15% da produção mensal do setor informal.

Segundo o inquérito, o indicador “valor acrescentado”¹¹⁹ permite avaliar melhor a contribuição do setor informal para a economia, em termos de criação de riqueza. Deste modo, analisando os dados expostos no Quadro 3-1, o setor da indústria é o que mais contribui para a criação de riqueza nacional, representado cerca de 42% do valor acrescentado (cerca de 507 milhões de ECV). Os restantes 58,3 % do valor acrescentado na criação de riqueza são contributos dos setores dos serviços (32%) e comércio (26%).

II. A economia informal e a criação de emprego

Consta do enquadramento teórico que uma das contribuições do setor informal na economia dos países em desenvolvimento é medida pela criação de postos de trabalho, o que de certa

¹¹⁸ A produção de grogue e mel de cana tem mais expressão nas ilhas mais agrícolas como Santo Antão e Santiago.

¹¹⁹ O conceito de valor acrescentado foi definido pela INE neste estudo como «*valor de todos os bens e serviços transformados ou inteiramente consumidos durante o processo de produção*».

forma tem merecido a atenção dos governos para a implementação de políticas que abrangem este setor.

Sob esta vertente, a economia informal em Cabo Verde aparece, assim, como uma fonte principal de ocupação e, portanto, de rendimento para muitas pessoas. Deste modo é inegável a contribuição deste setor para a diminuição da pobreza no país.

O IMC-INE-2015 revela que em 2015 a criação de empregos no setor informal foi de 40,9%. Estes são, contudo, empregos pouco duradouros (menos de 5 anos), verificando-se que apenas as pessoas que desenvolvem as suas atividades por conta própria (autoemprego) são mais duradouras. Isto deve-se ao fato de o setor informal, tanto em Cabo Verde como a nível mundial, ser caracterizado por um dinamismo de criação, extinção e renovação de postos de trabalho.

Outro facto a destacar, e que vai na linha de outras realidades Africanas, trata-se do baixo nível de escolaridade das pessoas que atuam em Cabo Verde no setor informal, sendo que mais de metade (56,2%) dos trabalhadores informais têm o nível do ensino primário (EBI) e cerca de um terço (33,8%) tem o nível secundário.

O Inquérito ao mercado de trabalho de 2020¹²⁰, realizado pelo INE, indica que 51,6% dos empregos em Cabo Verde em 2020 eram informais. Destes, a maior parte são trabalhadores por conta própria (46,6%) no setor informal ou trabalhadores por conta de outrem no setor privado, não beneficiando de proteção social.

O Gráfico 3-3 indica a distribuição dos empregos no setor informal. Nota-se que a maioria é ocupado por trabalhadores por conta própria, isto é, em que as unidades de produção informal podem ser consideradas unipessoais, representando mais de três quartos (76,9%) dos trabalhadores do setor.

Os assalariados (trabalhadores por conta de outrem) representam apenas 7,9% dos empregos no setor informal, enquanto que 8% correspondem à categoria dos patrões que desenvolvem a sua atividade por conta própria empregando ao mesmo tempo outros trabalhadores.

Em relação aos setores de atividade, observa-se que no geral não há diferenças expressivas na distribuição dos trabalhadores. Cerca de 36,4% dos trabalhadores do setor informal encontra-se a trabalhar no setor industrial, apresentando uma diferença de 3,7% e 5,5%,

¹²⁰ Inquérito ao Mercado de Trabalho (IMC) – ano de 2020 – publicado em 14 de maio de 2021 – disponível em www.ine.cv

respetivamente, em relação aos setores do comércio e dos serviços, em que 32,7% exercem as suas atividades no setor comercial e 30,9% no setor dos serviços.

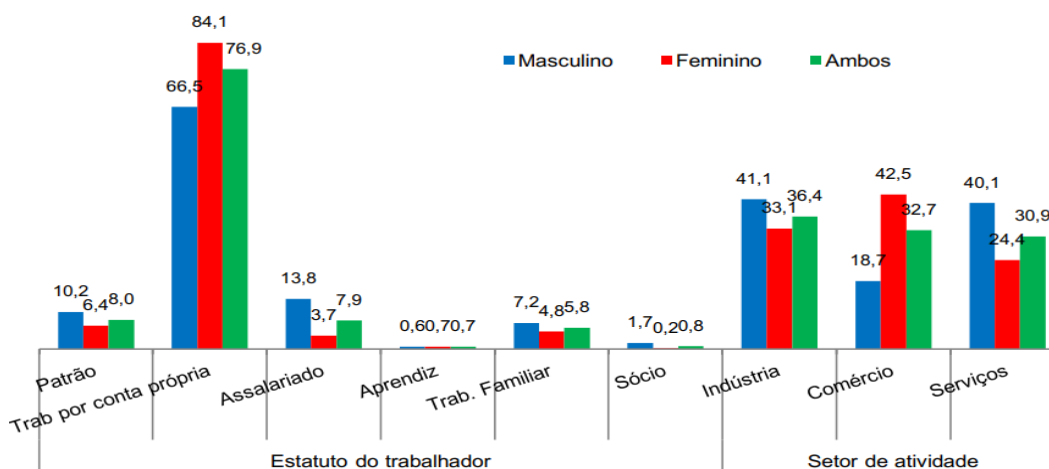


Gráfico 3-3 – Distribuição (em %) dos ativos ocupados no setor informal por sexo de acordo com o estatuto e o setor de atividade. Cabo Verde, 2015

Fonte: INE, IMC 2015, módulo setor informal, p. 36

Um aspeto a destacar na criação do emprego na economia informal em Cabo Verde trata-se da representação das mulheres. O Gráfico 3-3 deixa claro que a percentagem de mulheres a exercer atividades por conta própria no setor informal (84,1%) é muito mais elevada do que a dos homens (66,5%).

O inquérito revela ainda que mais de metade (58,8%) dos ativos do setor informal são mulheres, assinalando que houve um aumento desta participação quando se comparam os dados com os do inquérito sobre o setor informal realizado em 2009 (era 52,5%).

No que tange à distribuição por sexo dos diferentes setores de atividade, observa-se pelo gráfico 3-3 que as mulheres predominam no setor do comércio (42,5%) enquanto os homens são mais representativos no setor da indústria e serviços (com cerca de 40% dos trabalhadores do sexo masculino).

Estes dados demonstram que, tal como em outros países Africanos, as atividades informais são desenvolvidas na maior parte por mulheres, chefes de família¹²¹ que buscam o seu próprio sustento, e o dos filhos, com estes negócios.

¹²¹ Em Cabo Verde boa parte das famílias são chefiadas por mulheres. Em 2016 (últimos dados disponíveis) 66,1% dos agregados familiares monoparentais são chefiados por mulheres e destes 27,9% são famílias monoparentais nucleares (mãe com os filhos) e 38,2% são famílias monoparentais compósitas (incluem pessoas com outro tipo de relação de parentesco: netos, sobrinhos, etc.) Fonte: INE, IMC-CV, 2016 Disponível em: <https://ine.cv/publicacoes/estatisticas-das-familias-condicoes-vida-inquerito-multi-objectivo-continuo-2016/>

Portanto, em Cabo Verde esta realidade informal é caracterizada não só pelo aspeto económico, mas também pelo aspeto cultural. As mulheres, exercendo essencialmente atividades no comércio a retalho e na venda de produtos agrícolas, buscam a sua sobrevivência e das suas famílias.

Observando a realidade económica e social de Cabo Verde, as principais atividades exercidas por mulheres são o comércio, a agricultura e o emprego doméstico, e são desenvolvidas tanto no meio urbano como no meio rural. A maioria é exercida em regime de autoemprego e todas são marcadas pela informalidade e pelo baixo rendimento.

III. Constrangimentos do setor informal em Cabo Verde e a relação com o Estado

Como é do conhecimento geral, a economia informal é vista como um setor não regulado pelo Estado, em que os seus atores exercem as suas atividades à margem das regras fiscais, de segurança social e do emprego. Por outro lado, constitui uma fonte de concorrência desleal para com outras atividades que se encontram formalizadas.

É consensual que este setor não pode ser marginalizado, pois contribui para criação de boa parte do emprego, o que de certa forma alivia a responsabilidade social do governo na criação e manutenção dos postos de trabalho em Cabo Verde.

Porém, as atividades informais são desenvolvidas à margem das estruturas governamentais.

Por serem atividades muitas vezes rudimentares e exercidas por pessoas com baixo escolaridade apresentam algumas dificuldades, elencadas no Quadro 3-2.

Quadro 3-2 – Dificuldades apresentadas pelo setor informal em Cabo Verde, ano de 2015

principais dificuldades	Sector de actividade			Meio		Total
	Indústria	Comércio	Serviços	Urbano	Rural	
Venda da produção por falta de clientes	42,5	57,4	48,7	48,8	52,0	49,4
Venda da produção (concorrência)	36,1	43,2	36,0	36,7	45,8	38,5
Falta de espaço, local adequado	28,8	29,0	24,7	27,4	29,0	27,7
A falta de equipamento	40,3	9,8	26,4	27,0	20,8	25,7
O acesso ao crédito	19,6	14,9	23,8	18,1	23,0	19,1

Fonte: Adaptado de IMC 2015, módulo setor informal p. 80

Tal como se pode verificar pelos dados disponíveis no Quadro 3-2, as principais dificuldades enfrentadas por este setor em Cabo Verde, seja no meio urbano seja no meio rural, são: a falta de clientes, a concorrência com as empresas no mercado que estão legalizadas e a falta de um local adequado para o exercício da atividade.

Com efeito, o estudo demonstra que 49,4% das unidades informais apresentam dificuldades de clientela para o escoamento dos seus produtos, 38,5% têm problemas de venda dos seus produtos devido à concorrência e 27,7% não têm condições de aceder a um espaço ou local adequado.

Convém frisar que o exercício da atividade informal é caracterizado muitas vezes pela mobilidade, por não se ter um espaço próprio ou condições para arrendar um espaço.

Outras dificuldades apontadas são a falta de equipamento, indicada por 25,7% das UPI e o acesso ao crédito, apontado por 19% das mesmas.

Porém, apesar das dificuldades enfrentadas e da sua contribuição para a redução do desemprego e criação de riqueza no país, a sua fraca contribuição para as receitas nacionais é ponto de controvérsia na relação entre o Estado e os promotores do setor informal.

Nota-se que as unidades informais não apresentam qualquer ligação à Administração Fiscal e aos outros serviços públicos em Cabo Verde (como por exemplo: as Câmaras Municipais, que fazem a fiscalização destas atividades e atribuem alvarás de funcionamento; a Conservatória dos Registos Comerciais para o registo comercial ou registo legal da firma; e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), onde devem estar inscritos os trabalhadores tanto dependentes como independentes).

Dos dados recolhidos no IMC-INE-2015, cerca de 89% das UPI não possuem o número de identificação fiscal (NIF)¹²² utilizado para registo e pagamento dos impostos, 91% não têm as suas empresas legalizadas, isto é, com o registo comercial, 97% não estão inscritas na segurança social (INPS), e 84% não estão registadas nas Camaras Municipais¹²³.

Pelo que no Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017-2021¹²⁴, no eixo Empoderamento económico, o governo prevê a *«implementação de programas que permitem o processo de transição do formal ao informal, reconhecendo a informalidade como estratégia para o acesso a recursos económicos»*.

¹²² O Decreto-Lei n.º 89/2005 de 26 de dezembro de 2005, institui em Cabo Verde o Número de Identificação Fiscal (NIF) atribuído a todas as pessoas singulares ou coletivas. O NIF identifica perante a Administração Tributária todos os sujeitos com rendimentos sujeitos ao imposto mesmo que sejam isentos, o que permite à administração Tributária um conhecimento mais rápido dos factos tributários e facilita a relação fisco/contribuente.

¹²³ Informações retiradas do IMC-INE-2015, módulo setor informal, tabela 33, p. 77.

¹²⁴ Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável 2017/2021 Governo de Cabo Verde – p. 131 disponível em: <https://peds.gov.cv/sites/default/files/2018-10/PEDS%202017-2021%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf>

Uma medida que foi criada e direcionada especificamente à economia informal em Cabo Verde foi o REMPE, implementado e aprovado em 2014. Este autoriza a simplificação dos requisitos de registo e funcionamento das micro e pequenas empresas com o intuito de reduzir a informalidade e atrair estes agentes para a formalização.

Tal como exposto na fundamentação teórica do tema “economia informal”, a “fuga” às estruturas públicas é uma característica inerente a este setor, agravada segundo alguns autores pelo excesso de regulamentação por parte dos governos.

Segundo conclusões deste inquérito, esta tese é particularmente desmentida no caso de Cabo Verde, pois o estudo apura que mais de 50% dos promotores da economia informal no país alegam como causa da falta de registo das atividades a falta de conhecimento da regulamentação ou o desconhecimento de que o registo é obrigatório.

Considera-se, no entanto, que esta conclusão é controversa, que aqui se interpreta como uma aparente desinformação, porque no mesmo estudo, com as mesmas unidades de produção informais (como demonstrado no Quadro 3-3) cerca de 61,2%, mais da metade das UPI, responderam que não estão dispostas a registar a sua atividade. Além disso, 71,5% das UPI não estão dispostas a pagar imposto pela sua atividade.

Quadro 3-3 – Situação das UPI em relação ao imposto e o registo (em % das UPI). Cabo Verde, 2015

		Dispostos a pagar impostos da sua actividade			Total
		Paga habitualmente	Sim	Não	
Disposto a registar a sua actividade junta a administração	Sim	9,6	9,1	3,4	22,1
	Não	1,4	3,3	56,5	61,2
	Não sabe	1,8	3,4	11,6	16,7
Total (2015)		12,8	15,8	71,5	100,0

Fonte: Adaptado de IMC 2015, módulo setor informal p. 78

O quadro 3-3 ainda demonstra que apenas 15,8% das UPI estariam dispostas a pagar impostos, um número bastante irrisório tendo em conta o número de UPI existentes.

Esta constatação constitui um entrave ao objetivo do REMPE, que é a formalização empresas que atuam de forma informal em Cabo Verde.

Conclui-se que, apesar de já se terem implementado desde 2014 procedimentos de simplificação da regulamentação empresarial e fiscal e de constituição de empresas, cabe ao estado verificar as melhores estratégias para inserir a economia informal nas estruturas

legais, criando políticas que permitam exercer atividades em melhores condições, de modo a contribuir para o esforço fiscal da nação.

Pelo facto de a economia informal ter um peso económico imenso no desenvolvimento do país, serão expostas a seguir algumas perspetivas futuras e outras medidas para facilitar a transição da economia informal para a economia formal delineadas pelo Governo de Cabo Verde.

IV. Perspetivas futuras para a transição da informalidade para a formalidade

Não é novidade que atualmente os Estados em todo o mundo têm vindo a executar medidas de transição da economia informal para a economia formal como condição fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento de um país.

Assim, estratégias políticas, financeiras, legislativas e regulamentares apropriadas têm sido implementadas pelo Governo de Cabo Verde, no intuito de incentivar esse setor económico a inovar, produzir e formalizar-se, promovendo o espírito empresarial.

Na conferência com o lema “A transição da economia informal à formal, a criação do emprego decente e o crescimento económico”¹²⁵, realizada em 2017 na Cidade da Praia, o Dr. Olavo Correia (Ministro das Finanças de Cabo Verde) realça no seu discurso que:

Faz todo o sentido que tenhamos uma economia formal por forma que aqueles que trabalham nesse setor tenham acesso à saúde, à formação, à segurança social e a uma reforma condigna, mas também o Estado poder arrecadar os impostos e tenha toda informação em relação ao funcionamento desta atividade, que é cada vez mais importante no funcionamento da própria economia.

O Governo de Cabo Verde, reconhecendo a elevada incidência da economia informal (em todas as suas vertentes), o desafio que representa na proteção social e condições de trabalho dignos, os baixos rendimentos da atividade aleada a baixa produtividade, o respetivo impacto no desenvolvimento inclusivo, no Estado de direito, e consequentemente nas receitas públicas, criou o Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023¹²⁶.

¹²⁵ Notícia divulgada no site da Inforpress de Cabo Verde, datado de 31 de março de 2017.

¹²⁶ Documento disponível em <https://www.cplp.org> O programa teve origem na Proposta de Estratégia Nacional de Transição da Economia Informal em Cabo Verde: GETIF 2017 – 2020 financiado pela OIT.

As medidas a serem implementadas pelo Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023 tiveram como base o número de unidades de produção informais referido no inquérito multissetorial contínuo realizado pela INE em 2015. Este teve uma primeira fase abrangendo o período de junho a dezembro de 2020, tendo a segunda fase lugar de janeiro 2021 a abril 2023.

Para o efeito foi aprovada a Resolução N° 45/2018 de 21 de maio, que institui a Comissão Interinstitucional para a Gestão Estratégica da Transição da Economia Informal à Formal (GETIF), da qual fazem parte algumas instituições como sejam: a Direção Nacional de Receitas do Estado, Direção Nacional da Indústria Comércio e Energia, Direcção-Geral do Trabalho e Instituto Nacional de Previdência Social,¹²⁷ entre outras.

Consta do programa que: «Promover a formalização pressupõe fornecer evidências de vantagens em termos do aumento do rendimento líquido, de proteção social, de incentivos, designadamente fiscais, de mercado e de acesso à formação e assistência técnica à organização e gestão»¹²⁸.

Com o programa pretende-se a integração da economia informal no sistema económico formal do país, o aumento do rendimento e da produtividade, a criação de emprego decente, a melhoria do mercado do trabalho e o aumento das receitas fiscais.

Dos dados do Quadro 3-4, deduz-se que o governo prevê formalizar até 2023 cerca de 33.227 Unidades de produção informais em todo o país e capacitar os responsáveis das empresas resultantes da formalização das Unidades de Produção Informal (UPI) nos domínios da administração e gestão de pequenos negócios, reforçando igualmente o papel das mulheres no desenvolvimento das empresas resultantes da formalização das UPI.

Quadro 3-4 – Previsão de formalização das UPIs em Cabo Verde de 2020 a 2023

Desenvolvimento do Programa de Aceleração da Transição da Economia Informal a Formal					
	2020	2021	2022	2023	2020-2023
UPI formalizadas	4011	21337	7879		33227
Cabo Verde (%)	12,1	64,2	23,7		100

Fonte: adaptado de Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023 p. 2

¹²⁷ Outras instituições estão envolvidas neste processo: Instituto de Igualdade e Equidade de Género, Associação Nacional dos Municípios Cabo-verdianos Instituto Nacional de Estatística, e Unidade de Promoção e Desenvolvimento de Microfinanças.

¹²⁸ Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023. Nota conceitual. Ministério das Finanças, abril de 2020, p. 7 disponível em <https://www.cplp.org>

Assim pretendia-se formalizar cerca 12% das UPI até janeiro de 2021, 64,2% de janeiro á dezembro 2021, e 24% de janeiro á dezembro 2022.

Segundo este programa, a formalização das UPI privilegiará a constituição de empresas no REMPE e também a constituição de sociedades cooperativas e de outra natureza.

Tendo em conta a conclusão do estudo da INE sobre a relação do setor informal com as estruturas governamentais (em que 71,5% das UPI não estão dispostas a pagar impostos), aponta-se como solução para este problema o programa de transição para a economia informal, que pretende *implementar ações de sensibilização, com base nas vantagens reais que a formalização proporciona aos agentes económicos em termos de segurança social, proteção de rendimento, apoio financeiro e facilidades fiscais [...]*¹²⁹.

Das pesquisas realizadas não se conseguiu apurar se este programa foi ou não implementado, sendo que não foi possível encontrar nenhum relatório das ações desenvolvidas.

3.4 AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS EM CABO VERDE

Cabo Verde tem vindo a registar uma progressão equilibrada nos diferentes níveis e indicadores políticos, económicos e sociais que concorrem para o desenvolvimento do país, definindo vários objetivos a serem cumpridos, combatendo assim as falhas de mercado.

Neste contexto, as micro e pequenas empresas ocupam uma posição fundamental e relevante no desenvolvimento económico e social em Cabo Verde, à semelhança da generalidade dos países subdesenvolvidos, contribuindo para a competitividade da economia, criação de riqueza e geração de emprego.

Em termos públicos e fiscais esta fração de empresas tem merecido atenção por parte do governo, com a adoção de medidas de tratamento específico ajustadas à sua dimensão e estrutura económica e financeira. Estas medidas são tomadas a nível legal e regulamentar nos diversos setores, com vista à criação de um ambiente que favoreça o desenvolvimento das empresas.

Esta parte do trabalho põe foco na importância das micro e pequenas empresas em Cabo Verde tendo em conta dois aspetos: i) a participação das micro e pequenas empresas na economia Cabo-verdiana, e ii) a geração de emprego no país. Para concluir serão

¹²⁹ Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023. Nota conceitual. Ministério das Finanças, abril de 2020, p. 12.

apresentados alguns obstáculos que esse segmento de empresas enfrenta no desenvolvimento das suas atividades.

Para o efeito utilizar-se-ão os inquéritos anuais às empresas (IAE)¹³⁰ de 2017 a 2019, realizados anualmente pela INE, para além de outros documentos oficiais. Isto permite caracterizar a estrutura do setor empresarial Cabo-verdiano e o contexto das micro e pequenas empresas no país.

I. Participação das Micro e Pequenas Empresas na Economia Cabo-verdiana

Para demonstrar a participação das micro e pequenas empresas de Cabo Verde na economia é feita uma análise da evolução da estrutura empresarial, das empresas por dimensão e setor de atividade e da sua contribuição na criação da riqueza no país e geração de emprego, apresentando no fim alguns constrangimentos destes grupos empresariais.

Dos dados analisados com referência aos IAE 2017 a 2019, verificou-se que em 2019 existiam em Cabo Verde 11 174 empresas, tendo ao longo dos últimos anos o número de empresas aumentado.

Houve uma evolução positiva quanto ao número de empresas existentes nos períodos em análise, sendo em 2017 de 9 932, registando-se um crescimento no número de empresas de cerca de 12,5% face ao ano de 2019.

Segundo dados da IAE de 2019, os setores do comércio, alojamento e restauração e indústria transformadora concentram cerca de 69% das empresas ativas em Cabo Verde, sendo o setor do comércio o maior empregador, com 23,8% de pessoas empregadas.

As empresas sem contabilidade organizada em Cabo Verde são predominantes, representando 65,3% das empresas ativas em 2019. Porém, neste mesmo ano registou-se um maior crescimento nas empresas com contabilidade organizada, 9,4% contra 6,6%, no que diz respeito relação às empresas sem contabilidade em 2018¹³¹.

¹³⁰ Inquéritos anuais às empresas – IAE 2017, IAE 2018 e IAE de 2019 - Disponível em: https://ine.cv/ine_publicacoes_category/estatisticas-empresariais/

¹³¹ Ver relatório IAE 2017 tabela 1 - Distribuição de empresas ativas, segundo a organização de contabilidade. p. 12 https://ine.cv/ine_publicacoes_category/estatisticas-empresariais/.

Quanto à evolução das empresas consoante a sua dimensão, e segundo se vê no Quadro 3-5, em 2019 cerca de 80% das empresas pertenciam à categoria de micro e pequenas empresas, sendo as médias e grandes empresas representadas apenas por 21% do total.

Quadro 3-5 – Evolução das empresas ativas, segundo a dimensão, entre 2017 a 2019¹³²

Tipo de Empresa	Número de Empresas			Taxa Variação (2019/2017)
	2017	2018	2019	
Micro	7 290	7 611	7 550	3,6
Pequenas	1 011	1 099	1 296	28,2
Média	1 360	1 383	1 984	45,9
Grande	271	298	344	26,9
Total	9 932	10 390	11 174	12,5

Fonte: Adaptado de INE, IAE 2017; IAE2018; IAE2019

Confirma-se mais uma vez a predominância das micro e pequenas empresas em Cabo Verde, constatando-se que em 2019 havia 68% de microempresas e 12% de pequenas empresas.

Relativamente à evolução entre 2017 e 2019, o maior crescimento foi registado nas médias empresas (45,5%). Há que assinalar o crescimento das micro e pequenas empresas, que registam em conjunto um aumento de 32%, valor que se considera expressivo tendo em conta as condições económicas do país e o nível de competitividade dessas empresas.

Isto pode ser justificado pelo fato de, a nível empresarial, ser implementado em Cabo Verde o programa Mudar para competir¹³³, a Lei dos investimentos¹³⁴ e a lei do REMPE, todos instrumentos que visam melhorar o ambiente de negócios para as micro, pequenas e médias empresas por incentivar à criação, inovação e atração de investimento.

Em 2019, do total das 11 174 empresas existentes em Cabo Verde, cerca de 81% têm volume de negócios até 10 000 000 ECV. Por outro lado, 92%, empregam até 10 trabalhadores, tal como se verifica no Quadro 3-6.

¹³² Ver relatório IAE 2018 tabela 2 - Distribuição de empresas ativas, segundo a dimensão, página 13, e IAE 2019 tabela 2, - Distribuição de empresas ativas, segundo a dimensão p. 12 todos disponíveis em https://ine.cv/ine_publicacoes_category/estatisticas-empresariais/.

¹³³ O Programa Mudar para Competir tem como objetivo promover uma profunda mudança na Administração Pública, com vista a melhorar os níveis de produtividade e competitividade do País.

¹³⁴ Decreto-Lei nº 34/2013, de 24 de setembro – Regras e princípios do investimento em Cabo Verde. Em conjugação com o Código de benefícios fiscais concede incentivos, reduções de taxa e deduções a matéria coletável das empresas.

Quadro 3-6 – Número Pessoal ao serviço e Volume de Negócios 2019¹³⁵

Nº Trabalhadores	Até 5 Mil Contos	5 a 10 Mil Contos	10 a 20 Mil contos	20 a mais de 100 mil contos	Total
Até 3 trabalhadores	6 964	418	211	318	7 911
De 4 a 5 trabalhadores	586	180	128	200	1 094
De 6 a 10 trabalhadores	463	235	158	387	1 243
De 11 a 20 trabalhadores	145	60	84	255	544
De 21 a 100 trabalhadores	45	4	18	315	382
Total	8 203	897	599	1 475	11 174
Total Em %	73,4	8,0	5,4	13,2	100

Fonte: Adaptado de INE – IAE 2019

No entanto a maioria são empresas com VN até 5 mil contos (microempresas), que representam 73% (mais de um terço do total das empresas no país) e empregam até cinco trabalhadores (92% dos trabalhadores deste escalão).

Estes números demonstram que o tecido empresarial em Cabo Verde é maioritariamente constituído por empresas que têm um volume de negócios até 10 mil contos e empregam até 10 trabalhadores (micro e pequenas empresas).

Este cenário foi um dos motivos que originou a implementação do REMPE¹³⁶, tendo este vindo a abranger empresas com volume de negócios até 10.000 000 ECV e que empregam até 10 trabalhadores. O objetivo é fortalecer este grupo de empresas, que apesar de ser a categoria dominante, são o grupo com mais dificuldades no mercado.

Do número de micro e pequenas empresas (MPE) existentes no ano de 2019 percebe-se a predominância das mesmas no setor do comércio (44%), seguido do setor do alojamento e restauração e da indústria transformadora, com 16%, 4% e 9%, respetivamente, do total das micro e pequenas empresas existentes nesse ano¹³⁷.

Há que referir que as microempresas são mais representativas no setor do comércio, sendo que do total das 3 859 micro e pequenas empresas, no setor do comércio cerca de 3 457 são microempresas, isto é, 90% dos mesmos.

Quanto à riqueza gerada para a economia, constatou-se no ponto anterior que um dos indicadores para fazer a sua medição é o volume de negócios gerado pelas empresas nos

¹³⁵ Ver **Anexo 1** – Quadro - Escalão Número Pessoal ao Serviço e Escalão Volume de Negócios IAE 2019, Dados facultados pelo departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusao.ine@ine.gov.cv

¹³⁶ Páginas 9 a 14 do Documento: Relatório final de consultoria para a implementação do Regime Especial para Micro e Pequenas Empresas - 08 de maio de 2013.

¹³⁷ Ver **Anexo 1** – Quadro - Distribuição do nº de empresas por ramo de atividade e dimensão IAE 2019 - Dados facultados pelo departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusao.ine@ine.gov.cv

respetivos setores de atividade, pelo que foi utilizado este indicador no Quadro 3-7 relativamente ao ano de 2019.

Quadro 3-7 – Distribuição do Volume de Negócios por dimensão da empresa e setor de atividade, ano de 2019¹³⁸

Setores de actividade económica	Tipo de Empresa (PME)			
	Micro	Pequenas	Média	Grande
	Volume Negócios (Contos)	Volume Negócios (Contos)	Volume Negócios (Contos)	Volume Negócios (Contos)
C - Indústria Transformadora	823 279	693 409	4 826 442	21 977 497
G - Comércio por Grosso e a Retalho	4 311 067	2 321 438	39 965 563	114 346 923
I - Alojamento e Restauração	1 351 147	1 922 006	5 057 268	24 234 976
Cabo Verde	8 766 854	6 991 055	67 384 268	254 601 439

Fonte: Adaptado de INE – IAE 2019

O volume de negócios gerado para o total da economia ultrapassou os 250 milhões de contos, sendo que as micro e pequenas empresas em conjunto contribuíram com 15.757.910 milhões de ECV, representando cerca de 5% do volume de negócios gerado em 2019. As médias e grandes empresas são responsáveis por 95% da criação de riqueza no país.

Quanto aos setores de atividade, nota-se que a maior parte do volume de negócios gerado pelas MPE em 2019 concentra-se nas atividades de comércio (especialmente a retalho), nas atividades da indústria transformadora e nas atividades de alojamento e restauração, sendo que estas atividades contribuem para 70% do total do volume de negócios deste segmento empresarial.

No entanto, o que mais contribuiu para o volume de negócios das micro e pequenas empresas foi o setor do comércio (com 42% do total do volume de negócios produzido), seguido da restauração e alojamento (com 20%).

A incrementação dos programas de empreendedorismo e os incentivos financeiros, fiscais e de gestão que Cabo Verde tem vindo a implementar desde a aprovação do REMPE têm como um dos objetivos aumentar a competitividades destas empresas.

¹³⁸ Ver anexo **Anexo 1** – Quadro - Nº de pessoas ao serviço e volume de negócios por setor de atividade e dimensão da empresa IAE 2019. Dados facultados pelo departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusao.ine@ine.gov.cv

II. Contributo das Micro e Pequenas Empresas para o Emprego

O emprego é outra das áreas em que as micro e pequenas empresas têm dado o seu contributo, apesar de ser em menor escala quando se compara com as médias e grandes empresas.

Porém, apesar da limitada capacidade de geração de empregos qualificados - devido à fraca capacidade financeira e baixa produtividade - julga-se que este é um contributo positivo, tendo em conta que tem ajudado à diminuição da pobreza e da taxa de desemprego.

Pelo Quadro 3-8 nota-se que as médias e grandes empresas têm maior número de pessoas ao serviço, tendo em conta a sua dimensão e capacidade económica, empregando 70% dos trabalhadores em 2019. Regista-se por isso um aumento em relação ao ano de 2017, em que empregavam 64% dos trabalhadores.

Quadro 3-8 – Tipo de empresas e número de pessoas ao serviço de 2017 a 2019¹³⁹

Tipo Empresa	Empresas ativas			Pessoal ao Serviço		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Micro	7 290	7 611	7 550	20 046	14 997	13 379
Pequena	1 011	1 099	1 296	5 781	5 604	6 705
Média	1 360	1 383	1 984	14 838	14 364	18 136
Grande	271	298	344	31 225	35 899	33 654
Total	9 932	10 390	11 174	71 890	72 882	73 893

Fonte: Adaptado de INE, IAE 2017, IAE 2018 e IAE 2019

Constata-se que o número de empregados nas micro e pequenas empresas é expressivo, tendo estas a seu cargo cerca de 36% do total dos trabalhadores ao serviço. As microempresas empregavam cerca de 28% de pessoas e as pequenas empresas 8% em 2017. Este valor em 2019 sofreu uma redução de 9%, passando este segmento de empresas a ter cerca de 27% das pessoas ao serviço.

Verifica-se que, apesar de o número de micro e pequenas empresas ter aumentado ao longo dos anos de 2017 a 2019, não foi acompanhado no número de empregados, o que pode ser explicado pelo maior número de micro e pequenas empresas em nome individual, em que os indivíduos criam o seu próprio emprego. Dados do IAE de 2018 e 2019 demonstram que em

¹³⁹ Ver relatório IAE 2017, Tabela 9 - Distribuição das empresas ativas, do número de pessoas ao serviço e do volume de negócios, segundo o tipo de empresas, p. 20 – Dados disponíveis em https://ine.cv/ine_publicacoes_category/estatisticas-empresariais/. Ver também **Anexo 1** – Quadro - Tipo de empresas e número de pessoas ao serviço ano de 2018 e 2019 facultados por INE, email: difusao.ine@ine.gov.cv

Cabo Verde cerca de 70% das empresas são em nome individual e sociedade unipessoal por quota.

Esta redução não marginaliza a contribuição destas empresas no emprego total em Cabo Verde. Esta é considerada expressiva, tendo em conta a estrutura empresarial das mesmas. Ao contribuir com 27% para a criação do emprego reduz em larga escala o desemprego, com consequências positivas na inclusão social e redução da pobreza.

As MPE também têm contribuído para a inserção dos seus trabalhadores na segurança social, tal como se nota pelo Gráfico 3-4.

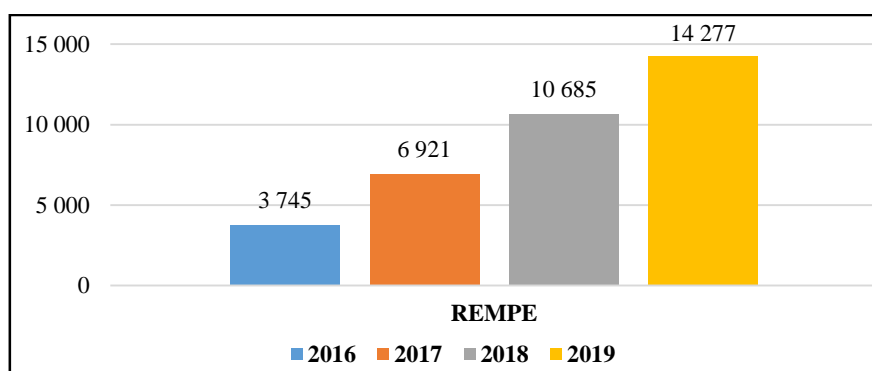


Gráfico 3-4 – Número de segurados ativos no regime REMPE no INPS¹⁴⁰

Dos dados disponíveis nos Relatórios e Contas de 2018 e 2019 do INPS consta que a inscrição de trabalhadores de micro e pequenas empresas no regime REMPE tem aumentado consideravelmente, com uma taxa de crescimento de 281% do ano de 2016 a 2019.

Verifica-se que entre os anos de 2018 e 2019 houve um aumento de trabalhadores inscritos no regime REMPE no INPS de cerca de 3.592, um valor bastante expressivo, demonstrando que a obrigatoriedade de inscrição dos trabalhadores das micro e pequenas empresas no INPS, prevista na norma 24ª do REMPE, tem produzido resultados positivos.

A segurança social obrigatória em Cabo Verde permite aos trabalhadores adquirirem o direito de beneficiar de pensão de reforma e serviços de saúde. Assim, o aumento crescente dos inscritos no regime REMPE no INPS contribui para alargar a base dos beneficiários da segurança social, reduzindo a percentagem da população que se encontra excluída da proteção social.

¹⁴⁰ INPS: Instituto Nacional de Previdência Social - Ver **Anexo 2** – Dados dos Relatórios de Contas Anuais (RCA) de 2018 e 2019 do INPS.

III. Obstáculos enfrentados pelas Micro e Pequenas Empresas

Tal como os operadores informais, as micro e pequenas empresas que atuam no âmbito formal na economia Cabo-verdiana têm enfrentado constrangimentos que as impedem de desenvolver as suas atividades e ganhar consistência no mercado nacional.

As micro e pequenas empresas geralmente apresentam défice de acesso a bens e serviços, aos mercados, ao financiamento, à informação, à formação e à tecnologia.

Um dos problemas que persiste neste grupo de empresas em Cabo Verde é o acesso ao crédito, onde enfrentam restrições de financiamento significativas. Isto condiciona o investimento e a inovação destas empresas, condição essencial para competirem no mercado.

O Banco Mundial, no Relatório *Diagnóstico Estratégico do País (Cabo Verde) (SCD)*, produzido em 2018, expõe no Gráfico 3-5 as principais dificuldades encontradas por estes operadores económicos.



Gráfico 3-5 – Obstáculos encontradas pelas MPE

Fonte: Adaptado de WB/Africa – Diagnóstico Estratégico do País (SCD) 2018, p. 59

Nota-se que a principal dificuldade apontada é o acesso ao financiamento. O estudo descreve que em 2014 apenas 26,5% do total do crédito às empresas foi destinado às micro e pequenas empresas.

As fracas perspetivas de negócios, a pouca capacidade de prestação de garantia, a falta de contabilidade apropriada e o ambiente macroeconómico geral são as principais razões apontadas pelos Bancos para restringir o crédito às MPE.

Um dos outros motivos é normalmente nestas empresas haver uma mistura das contas bancárias pessoais e de negócios, ou seja, não há uma separação entre o património da empresa e o património pessoal.

De facto, as empresas de menor dimensão são as que apresentam maiores dificuldades de acesso ao financiamento devido à sua fraca estrutura financeira.

Para colmatar o problema de acesso ao crédito foi assinado o Protocolo de Ecosistema de Financiamento¹⁴¹ em abril de 2018 pelo Ministério das Finanças e as Instituições de crédito no país, criando uma linha de crédito no montante de cinco mil milhões de escudos Cabo-Verdianos. Este financiamento serve as micro, pequenas e médias empresas. O Estado garantirá 50% do valor do crédito e bonificará os juros em 50 por cento.

Para além do acesso ao financiamento, a burocracia é outro impedimento relevante para a realização de negócios, sendo que muitas empresas não formalizam as suas atividades pois há um vasto número de instituições e documentos que têm que obter.

Outras dificuldades a destacar são a taxa do imposto, a mão de obra pouco qualificada, fraca infraestrutura e restrições da regulamentação do trabalho.

Para o desenvolvimento do tecido empresarial Cabo-verdiano foi identificado um conjunto de incentivos e legislações que contribuem para uma estratégia de desenvolvimento das micro e pequenas empresas. Nota-se, porém, que estas medidas, mecanismos, incentivos e legislações ainda não se encontram definidas de forma integrada e articulada.

Após caracterizar o sistema fiscal e enquadrar a problemática da economia informal e das micro e pequenas empresas em Cabo Verde seguem-se os elementos necessários para a compreensão do Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE) implementado em Cabo Verde, os incentivos atribuídos neste regime e a articulação entre as Instituições envolvidas na gestão do Regime.

¹⁴¹ Foi aprovado Pelo Conselho de Administração do Banco Mundial, em 04 de fevereiro de 2021, um financiamento das micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em Cabo Verde, no quadro do projeto do governo - *Cabo Verde Access to Finance for MSMEs Project*, no valor de 10 milhões de dólares.

4 O REMPE E A TRIBUTAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL

Neste capítulo será desenvolvido o tema do trabalho, dando a conhecer o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE) no que tange ao enquadramento fiscal, apuramento da matéria coletável e às obrigações fiscais.

De seguida far-se-á referência aos principais incentivos atribuídos no âmbito do regime para formalizar a economia Cabo-verdiana, de modo a alargar a base tributável a nível fiscal e a articulação entre as intuições envolvidas na gestão do REMPE.

4.1 O REGIME ESPECIAL DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Uma percentagem significativa das atividades de comércio, de serviço e indústria é assegurada por empresas de reduzida dimensão, em que boa parte é informal. Se por um lado contribuem para a criação de riqueza e redução do desemprego em Cabo Verde, por outro lado, representam um prejuízo para o Estado na arrecadação de receitas, mas também para os próprios operadores desse setor uma vez que lhes ficam vedados alguns direitos.

Neste sentido foi aprovado em 2014 o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresas (REMPE), que traz medidas de simplificação no pagamento de impostos, redução de custos de entrada e de funcionamento, concomitante com políticas públicas de incentivos e programas especiais de desenvolvimento das micro e pequenas empresas (MPE)¹⁴².

A Lei do REMPE foi inspirada em quadros legislativos de países da América Latina¹⁴³ que são referências em Regimes Especiais das MPE para países em desenvolvimento - em especial a “Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e Regime do Simples”¹⁴⁴, do Brasil, de onde se adotou o *monotributo* como taxa única de contribuição à segurança social e de pagamento de impostos - e também de dois países africanos de expressão oficial portuguesa, Angola¹⁴⁵ e Moçambique¹⁴⁶, que possuem legislação específica sobre PME¹⁴⁷.

¹⁴² A Resolução nº 8/2016 de 05 de fevereiro cria o conselho nacional de desenvolvimento das MPE que tem como objetivo principal aprovar políticas públicas de promoção, formalização e o crescimento das MPE.

¹⁴³ Outros países em que se inspirou a Lei do REMPE foram: Argentina, Colômbia, Perú e Chile.

¹⁴⁴ Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006

¹⁴⁵ Lei 30/11 sobre PME.

¹⁴⁶ Estatuto Geral das MPE, 2011.

¹⁴⁷ Relatório final de consultoria para a implementação do Regime Especial para Micro e Pequenas Empresas, maio de 2013.

O objetivo da criação da lei de micro e pequenas empresas aprovado pela Lei n.º 70/VIII/2014 de 26 de agosto foi promover a formalidade e o desenvolvimento do tecido empresarial desta categoria de empresas e, por outro lado, criar uma certa equidade fiscal na tributação e o respeito pelo princípio da igualdade através do alargamento da base tributável.

Para isto as Micro e Pequenas Empresas dispõem de um processo diferenciado e simplificado de constituição e de uma redução considerável no pagamento dos tributos.

Nesta sessão pretende-se focar os pontos essenciais do regime na ótica fiscal, salientando de antemão que serão tidas em conta as alterações realizadas até abril de 2020, pelo facto de as que são posteriores abrangerem medidas no período COVID, que não interessam ao estudo.

4.1.1 ENQUADRAMENTO FISCAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Apesar de entrar em vigor a 27 de agosto de 2014 a aplicabilidade prática do REMPE, este começou a fazer-se sentir só a partir de meados do ano de 2015, em que também já se encontravam em vigor as disposições do CIRPS e CIRPC. Estes garantiam a coerência e consistência da legislação e a materialização dos princípios subjacentes aos Códigos Tributários.

Nos termos do antigo RIUR, as pessoas que desenvolviam atividades comerciais e industriais por conta própria, bem como os que obtinham rendimentos do comércio informal¹⁴⁸ eram tributados pelo método de estimativa, através da Tabela Supletiva dos mínimos para a tributação de rendimentos de atividades comerciais e industriais exercidas por conta própria¹⁴⁹, quando o volume de negócios fosse inferior a cinco mil contos. Com base nos rendimentos mínimos por atividade aí estabelecida, o Chefe de Repartição fixava a matéria coletável para aplicação da taxa de 15% para cálculo do IUR.

Com a reforma fiscal e entrada em vigor do REMPE estes agentes económicos passaram a ser automaticamente abrangidos por este regime. Para além de enquadrar os contribuintes que já eram tributados pelo método de estimativa, também foi estimulada a formalização das atividades informais através da facilidade na criação de empresas com a atribuição de incentivos para a mesma.

¹⁴⁸ RIUR artigo 21º nº 1 e 2 do RIUR.

¹⁴⁹ Lei nº 116/V/99 de 28 de dezembro art.º 17º.

Este regime é aplicável às micro e pequenas empresas constituídas e registadas no território nacional, bem como às empresas já existentes que venham a ser credenciadas como micro e pequenas empresas. Daqui se destacam os contribuintes que não tinham empresa constituída e que eram tributados pelo método de estimativa em RIUR¹⁵⁰.

O regime transitório refere que ficavam enquadradas no regime especial de micro e pequenas empresas todos os contribuintes que eram tributados pelo método de estimativa em RIUR. Este enquadramento foi feito de forma automática pela DGCI em maio de 2015, extinguindo o regime de tributação por método de estimativa. Estes contribuintes podiam optar pelo regime de contabilidade organizada e vice-versa, mediante solicitação à administração fiscal, com efeito a partir do ano civil seguinte.

Nos termos deste regime são categorizadas como micro e pequenas empresas¹⁵¹ as entidades que de forma regular exerçam uma atividade comercial e industrial, incluindo prestação de serviços, e preencham os requisitos constantes no Quadro 4-1.

Quadro 4-1 – Classificação das Micro e Pequenas empresas

Classificação das entidades em sede do REMPE		
Tipo	nº trabalhadores (UTA)	Volume de negócios bruto anual
Micro empresa	até 5 trabalhadores	=< 5.000.000\$00
Pequena empresa	6 a 10 trabalhadores	> 5.000.000\$00 < 10.000.000\$00

Verifica-se que se estabelece uma classificação uniforme das micro e pequenas empresas em todos os setores de atividade económica, assente em dois critérios, a saber: o número de trabalhadores e o volume de negócios (VN) total anual, que não pode ultrapassar os 10.000.000 ECV (dez milhões de escudos).

O regime prevê que caso o contribuinte ultrapasse esse montante em dois anos consecutivos ou três ininterruptos ficam automaticamente excluídos do regime, podendo a administração tributária fazer essa alteração oficiosamente.

O conceito de pequenas empresas também foi introduzido no âmbito da aprovação do Sistema de Normalização Contabilístico e de Relato Financeiro (SNCRF)¹⁵², em que se trata

¹⁵⁰ O Regulamento do Imposto Único (RIUR) aprovado pelo decreto Lei nº 1/96 foi revogado aquando da entrada em vigor do Código do imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (CIRPC) e o Código de imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (CIRPS), aprovados em 2015.

¹⁵¹ Artigo 15º e 16º do REMPE.

¹⁵² Decreto-Lei n.º 5/2008, de 4 de fevereiro.

de sociedades comerciais cujo volume de negócios realizado no exercício imediatamente anterior, ou esperado no exercício em curso, seja inferior ou igual a 10.000.000 ECV¹⁵³.

Convém frisar que o critério que prevalece para efeitos de enquadramento no regime de micro e pequenas empresas é o do volume de negócios¹⁵⁴, excetuando as exclusões das entidades e atividades referidas neste regime.

Ficam excluídas do âmbito de aplicação deste regime especial¹⁵⁵, entre outras:

1. Empresas em cujo capital participe, independentemente da percentagem, o Estado ou outras entidades públicas, e empresas ou sócios, que detêm capital em empresas enquadradas no regime de contabilidade organizada;
2. Empresas licenciadas e instaladas no Centro Internacional de Negócios;
3. Filiais ou sucursais de empresas com sede no exterior;
4. Entidades que exerçam atividade no setor financeiro, importadores, exceto os micro e pequenos importadores¹⁵⁶;
5. As atividades exercidas a título principal ou secundária constantes da lista anexa ao regime¹⁵⁷ que exigem elevado nível técnico e complexidade.

A constituição e registo das micro e pequenas empresas é feita através do balcão único da Casa do Cidadão, e o documento que serviu de suporte¹⁵⁸ à constituição destas empresas deve ser considerado, para efeitos fiscais, como declaração de início de atividade (para as empresas não existentes) ou declaração de alteração (para as empresas já existentes).

4.1.2 APURAMENTO DA MATÉRIA COLETÁVEL

Para além da formalização da economia, este regime veio simplificar a tributação. Em sede do método de estimativa previsto no RIUR os contribuintes eram tributados em imposto sobre o rendimento e em IVA. Para apurar o imposto sobre o rendimento anual era aplicado

¹⁵³ Decreto lei nº 17/2010 de 24 de maio, define o conceito de pequenas entidades.

¹⁵⁴ N° 3 do artigo 4° REMPE.

¹⁵⁵ Artigo 2° do REMPE.

¹⁵⁶ Nos termos da alínea f) do nº 1 do artigo 3° do REMPE considera-se Micro e pequenos importadores (MPI) importadores cujo valor aduaneiro de bens importados não ultrapasse anualmente o valor do volume de negócios para efeitos de enquadramento no regime simplificado para micro e pequenas empresas.

¹⁵⁷ Algumas atividades que constam da Lista anexa ao REMPE: ex.: atividades de consultoria, científica, técnicas e similares, atividades de estabelecimento de saúde com internamento e atividades de docência secundária, superior, formação profissional e formação técnica especializada, atividades de despachantes oficiais, revendedores de combustíveis, agências de viagens, serviços imobiliários, promoção de eventos.

¹⁵⁸ Este documento trata-se do modelo instituído pela administração fiscal, o chamado modelo 110 para Declaração de Início de Atividade, Alteração e Cessação de atividades.

15% sobre o rendimento coletável, dividido em dois pagamentos anuais: 30% pago em janeiro e 70% em julho. No que tange ao IVA, os contribuintes com volume de negócios inferior ou igual a 5.000.000 ECV eram abrangidos pelo regime simplificado em IVA¹⁵⁹, previsto no antigo Regulamento do IVA, e pagavam trimestralmente 5% sobre o volume de vendas ou prestação de serviços.

A fixação do lucro tributável pelo método de estimativa era feita pelo Chefe de Repartição até 31 de maio, com base nos valores mínimos por atividade económica ou setor de atividade, abrangendo também os contribuintes que exerciam atividade de forma informal.

Com a aprovação do Regime Jurídico Especial das Micro e Pequenas Empresas, houve uma nova definição de pressupostos para efeitos de enquadramento dos operadores económicos em sede do IUR e IVA. Este regime estabelece um tributo único de 4% sobre o volume de negócios trimestralmente, substituindo os IVA 5%, IUR 15%, e INPS na parte devida pela entidade patronal -15%, reduzindo assim a carga tributária para este tipo de contribuintes (comparando com a tributação no regime simplificado em IUR).

Para todos os efeitos, o TEU – Tributo Especial Unificado substitui¹⁶⁰:

1. O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRPS);
2. O imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRPC);
3. O imposto sobre o valor acrescentado (IVA);
4. O imposto de incêndio¹⁶¹ (cobrado nas Cidades da Praia e do Mindelo);
5. A contribuição para a segurança social devida pela entidade patronal.

Em sede do IVA¹⁶², as micro e pequenas empresas estão interditas de liquidar o imposto sobre o valor acrescentado, pelo que as faturas emitidas por estas empresas não conferem ao adquirente o direito à dedução do IVA, devendo delas constar expressamente a menção «Tributo Especial Unificado».

Além disso estas empresas estão excluídas do direito a dedução previsto no artigo 18º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado.

¹⁵⁹ Lei n.º 21/VI/2003 de 14 de julho que aprova o regulamento do Imposto sobre o valor acrescentado (RIVA).

¹⁶⁰ N.º 3 do artigo 24º do REMPE aprovado pela Lei n.º 70/VIII/2014 de 26 de agosto com redação dada pela republicação de 28 de abril de 2020, B.O n.º 53 I serie Lei n.º 86/IX/2020.

¹⁶¹ O imposto de incêndio foi aprovado pelo Decreto-lei n.º 71/78 de 26 de agosto.

¹⁶² Artigo 28º REMPE.

Quando uma empresa estiver enquadrada no regime de contabilidade organizada¹⁶³ e opte por alterar para o regime especial de micro e pequenas empresas não tem direito a dedução dos prejuízos fiscais incorridos nos períodos anteriores, mesmo que posteriormente se verifique o regresso ao regime de contabilidade organizada.

Quanto ao apuramento da matéria coletável, nos termos do CIRPC são estabelecidos dois regimes:

- Regime de Contabilidade organizada – contribuintes que estão obrigados a aplicar o Sistema Nacional de Contabilidade e Relato Financeiro (SNCRF)¹⁶⁴.
- Regime simplificado para Micro e pequenas empresas¹⁶⁵ – contribuintes que se enquadram nos pressupostos da Lei especial de Micro e Pequenas empresas, ou optam por este regime e não estão obrigadas a aplicar o SNCRF¹⁶⁶.

O apuramento da matéria coletável para o regime de contabilidade organizada é feito através da declaração anual de rendimentos – modelo 1B do contribuinte, partindo-se do resultado contabilístico, deduzindo os proveitos não tributáveis e acrescentando os custos não aceites para efeitos fiscais para se apurar o resultado fiscal (lucro tributável).¹⁶⁷ Ao lucro tributável apurado são deduzidos os prejuízos fiscais e benefícios fiscais para se apurar a matéria coletável, à qual é aplicada a taxa de 22%, obtendo-se assim a coleta.

Apesar de o regime simplificado para micro e pequenas empresas estar enquadrado como um regime do CIRPC¹⁶⁸, os contribuintes que nele se enquadram não estão obrigados a ter contabilidade organizada, sendo a matéria coletável apurada seguindo as regras específicas do REMPE através dos pagamentos trimestrais.

A matéria coletável em sede do Regime Simplificado para micro e pequenas empresas é calculada através da aplicação da taxa de 4% ao valor de vendas/prestação de serviços trimestralmente, sem qualquer dedução, apurando-se o Tributo especial unificado¹⁶⁹.

Para o apuramento do imposto TEU¹⁷⁰ é aplicada a taxa de 4% sobre o volume de negócios do trimestre sem dedução de descontos, sendo que a liquidação é feita pelo sujeito passivo

¹⁶³ Artigo 32º REMPE.

¹⁶⁴ Artigo 15º e 20º do CIRPC.

¹⁶⁵ Ao abrigo do artigo 29º do CIRPS os rendimentos da Categoria B (rendimentos empresariais e profissionais) também podem ser tributados pelo regime simplificado de micro e pequenas empresas.

¹⁶⁶ Artigo 15º e 16º do CIRPC.

¹⁶⁷ Artigos 21º, 22º 23º, e artigo 84º e 90º do CIRPC.

¹⁶⁸ Art.º 15º e 16º CIRPC.

¹⁶⁹ N.º 2 do artigo 84º e n.º 9 do artigo 96º todos do CIRPC e artigo 25º e 26º do REMPE.

¹⁷⁰ Artigo 25º REMPE.

na declaração modelo 107, acompanhada dos anexos de compras e vendas que devem ser entregues por via eletrónica¹⁷¹.

O pagamento do Tributo Especial Unificado (TEU) é efetuado nas Repartições de Finanças, nos bancos, ou ainda por pagamento online nos prazos¹⁷² descritos no Quadro 4-2:

Quadro 4-2 – Data de entrega do modelo 107 e pagamento do TEU

Trimestre	VN dos períodos	Taxa	Data Pagamento
1º	janeiro, fevereiro e março	4%	30/abr
2º	abril, maio e junho	4%	31/jul
3º	julho, agosto e setembro	4%	31/out
4º	outubro, novembro e dezembro	4%	31/jan

No apuramento do tributo especial unificado¹⁷³ as microempresas constituídas no âmbito do regime beneficiam de redução do TEU de 30% nos dois anos seguintes, enquanto que as pequenas empresas beneficiam de redução do TEU de 30% no 1º ano de atividade e 20% no segundo ano de atividade.

Convém referir que as microempresas que não atinjam o volume de negócios de 1.000.000 ECV (um milhão de escudos) estão isentas do pagamento do TEU¹⁷⁴.

O produto do Tributo Especial Unificado é distribuído nas seguintes proporções: 30% para o Tesouro Público; 70% para o organismo gestor de segurança social (INPS).

4.1.3 OBRIGAÇÕES FISCAIS

No que tange a obrigações fiscais também se nota que foram simplificadas, essencialmente permitindo as entregas trimestrais da declaração modelo 107 acompanhadas dos anexos de vendas e de compras¹⁷⁵ entregues por via eletrónica (incluindo o valor das vendas e compras do trimestre anterior), apurando-se o TEU devido em cada período e efetuando o respetivo pagamento.

Tratando-se de empresas que não atinjam o volume de negócios de 1.000.000 ECV, estas só devem entregar anualmente a declaração de volume de negócios no mês de janeiro.

¹⁷¹ A declaração modelo 107 é entregue através do site portondinosilha.gov.cy

¹⁷² Nº 2 do artigo 26º do REMPE.

¹⁷³ Artigo 41º nº 1 e 2 – estas reduções são concedidas uma única vez e não se aplicam às micro e pequenas empresas constituídas antes da aprovação do diploma.

¹⁷⁴ Nº 5 do artigo 41º do REMPE com alteração efetuado pela Lei nº 5/IX/2016 de 30 de dezembro de 2016 que aprova o orçamento de estado para o ano de 2017.

¹⁷⁵ Artigo 29º nº 1 conjugado com a Portaria nº 7/2015 de 12 de fevereiro que aprova modelo 107 e anexos verificar.

Vários são os contribuintes do REMPE que já cumprem com a entrega eletrónica da declaração trimestral, modelo 107, como se nota pelo Gráfico 4-1.

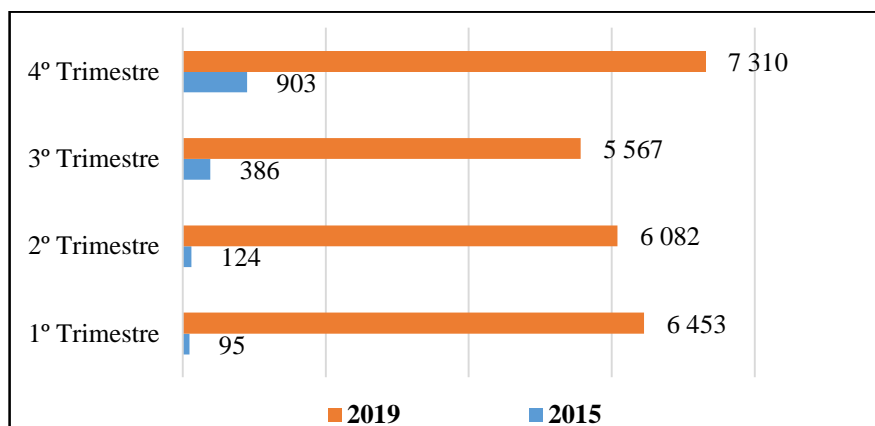


Gráfico 4-1 – Entrega modelo 107 em 2015 e 2019¹⁷⁶

Dos dados no Gráfico 4-1, verifica-se que em 2019 cerca de 6.300 micro e pequenas empresas cumpriram com a entrega do modelo 107 trimestralmente, por via eletrónica. Houve uma grande evolução de 2015 a 2019, sendo que em 2015 deu-se o início às entregas eletrónicas das declarações. Convém frisar que ainda em 2015 foram entregues cerca de 12.296 modelo 107 (soma dos 4 trimestres) em formato impresso (papel). Logo, a entrega eletrónica do modelo 107 registou um aumento significativo.

As micro e pequenas empresas enquadradas no regime, devem também registar no prazo de 30 dias a contar da respetiva receção as faturas, recibos, guias ou notas de devolução relativamente a bens e serviços adquiridos, bem como os documentos emitidos relativamente a bens e serviços transmitidos e conservá-los pelo período de oito anos subsequentes.

Não estão obrigados a ter contabilidade organizada nem técnico de contas, mas devem possuir um livro de registo de compras e um livro de registo de vendas que podem ser substituídos por registos informáticos, constituindo estes os anexos à declaração.

Estão dispensadas da emissão de faturas¹⁷⁷ mas têm a obrigação de emitir o talão de venda ou de serviço prestado, os quais devem ser impressos e numerados em tipografias autorizadas ou processados através de máquinas registadoras.

¹⁷⁶ Dados facultados pela DNRE – Gre_MOD107_Modelo de 2015 á 2019.

¹⁷⁷ Apesar de estarem desobrigadas da emissão de fatura devem emití-la quando for solicitado apesar de não conferirem ao adquirente o direito a dedução do IVA.

Não devem liquidar o IVA, pelo que na fatura/talão de venda emitida deve constar a expressão “Tributo Especial Unificado”.

Recentemente em 2020 foi introduzida a obrigatoriedade de terem pelo menos uma conta bancária para movimentarem os pagamentos e recebimentos da atividade empresarial. Devem igualmente disponibilizar aos clientes um meio de pagamento eletrónico.

Nos termos do regime as micro e pequenas empresas estão sujeitas a inspeção¹⁷⁸ para verificação do cumprimento das obrigações relativas ao volume de negócios, registo de vendas e prestação de serviços e pagamento do tributo especial unificado. Podem ser objeto de liquidação oficiosa e adicional pela Direção Geral de Contribuições e Impostos (DGCI).

4.2 ARTICULAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES NA GESTÃO DO REMPE

No âmbito do REMPE aprovado, para estimular a formalização, isto é, a constituição e registo das micro e pequenas empresas, foram implementadas algumas políticas de simplificação de práticas administrativas que facilitam a constituição, registo e início de atividade, reduzindo os custos de contexto e de entrada em funcionamento.

Para implementar estas políticas foram articulados os serviços das seguintes instituições: Casa do Cidadão, Administração Fiscal (DGCI), Instituto Nacional de Previdência Social, Pró Empresa, Câmara de Comércio Indústria e Serviços e Câmaras Municipais. O papel preponderante é assumido pelos serviços da Casa do Cidadão, Pró Empresa, INPS e Administração Fiscal (DGCI).

Em primeiro lugar foi criado um balcão único¹⁷⁹ para efeitos de constituição de micro e pequenas empresas, realizada pelo serviço da Casa do Cidadão através do sistema “empresa no dia”¹⁸⁰. Neste sistema, num prazo máximo de 24 horas pode fazer-se o registo e constituição do mesmo, com o objetivo de facilitar a constituição de empresas,

¹⁷⁸ Nos termos do artigo 33º do REMPE, conjugado com os artigos 85º e 87º do CGT, as micro e pequenas empresas podem ser sujeitas a liquidações oficiosas quando não entregarem a declaração ou liquidações adicionais no caso de se verificar que nas declarações houve omissões que resultaram em um imposto liquidado/pago inferior ao devido.

¹⁷⁹ Artigo 8º do REMPE.

¹⁸⁰ A empresa no dia é um sistema de constituição de sociedades num prazo máximo de 24 horas e foi criado pelo Decreto-Lei nº 9/2008 de 13 de março, que institui o regime especial de constituição e início de atividades de empresas comerciais por quotas e anónimas, nas modalidades de constituição presencial “empresa no dia” e constituição “online” de sociedades comerciais. É promovida pela Casa do Cidadão em articulação com a Conservatória dos Registos Comerciais.

desburocratizar e simplificar os procedimentos administrativos e diminuir os custos de abertura. Convém aqui salientar que no ato da constituição estas empresas podem livremente fixar o montante do capital social¹⁸¹ e ficam dispensadas da publicação de qualquer ato societário¹⁸².

Após a constituição é de imediato comunicada à Pró Empresa (organismo que faz a certificação das micro e pequenas empresas) a constituição da empresa, para que possa ser reconhecido o estatuto de micro e pequena empresa através da certificação.

As micro e pequenas empresas devem estar reconhecidas através de certificação¹⁸³ realizada pela Pró Empresa¹⁸⁴ (anteriormente ADEI), visando conferir o estatuto de micro ou pequena empresa. Este estatuto permite beneficiar de incentivos fiscais, financeiros, e outros perante entidades públicas e privadas. Permite igualmente a melhoria de acesso a dados estatísticos e de gestão de informação sobre as micro e pequenas empresas, ficando acessíveis às entidades interessadas para a criação de políticas públicas de combate à pobreza, promoção do emprego, do empreendedorismo e desenvolvimento económico e social.

A declaração de registo/constituição é dada a conhecer à Administração Tributária¹⁸⁵ da área fiscal do contribuinte, e deve ser considerada como declaração de início da atividade para enquadramento do contribuinte no regime, para efeitos de cumprimento das suas obrigações fiscais.

O regime também prevê a obrigatoriedade das micro e pequenas empresas inscreverem os seus trabalhadores no organismo gestor da segurança social (INPS)¹⁸⁶.

Assim, a DGCI (Direção Geral de Contribuições e Impostos) fica responsável pela inspeção do cumprimento das obrigações fiscais declarativas e pela inspeção da liquidação e pagamento do TEU. O INPS fica responsável pelo processamento e fiscalização do cumprimento da contribuição à previdência social.

¹⁸¹ N° 2 art.º 7º elimina-se a obrigatoriedade de um capital mínimo para a constituição das MPE. O capital social passa a corresponder, no caso de sociedades por quotas, à soma das quotas subscritas pelos sócios.

¹⁸² Art.º 13º REMPE.

¹⁸³ N° 3 art.º 7º conjugado com 14º do REMPE.

¹⁸⁴ Atualmente, para descongestionar os serviços da Casa do Cidadão, a Pró Empresa começou a fazer a constituição e registo das micro e pequenas empresas através dos acessos à plataforma disponibilizada pela casa do cidadão à Pró Empresa para o efeito.

¹⁸⁵ N° 2 art.º 8º do REMPE – esta declaração trata-se do modelo 110 de início de atividade.

¹⁸⁶ N° 4 artigo 24º do REMPE.

É dado também conhecimento aos serviços da Câmara do Comércio, Indústria e Serviços¹⁸⁷ para efeitos de cadastro, mantendo-se assim um registo atualizado destas empresas a nível nacional.

O exercício da atividade comercial e de serviços é normalmente comunicado à Câmara Municipal para emissão do alvará de abertura do estabelecimento comercial. As micro e pequenas empresas ficam, porém, sujeitas a mera comunicação prévia dirigida ao presidente da Câmara Municipal¹⁸⁸, o que permite ao interessado proceder de imediato à abertura e exploração do estabelecimento após o pagamento das taxas devidas.

Ficam sujeitas a registo nas Câmaras Municipais apenas as atividades industriais por estas desenvolvidas, cuja apreciação é feita pelo presidente da Câmara Municipal. Nesse caso o funcionamento da atividade só se iniciará após a vistoria da entidade responsável pela indústria.

No que tange as vistorias¹⁸⁹ para o exercício da atividade, prevê-se que só podem ser realizadas pelas entidades envolvidas na abertura e encerramento das micro e pequenas empresas quando a atividade, pela sua natureza, comportar um grau de risco, tal como está definido pelos setores de indústria, comércio, serviços e ambiente.

Nestes procedimentos de constituição, registo e início de atividade das micro e pequenas empresas aproveitam-se as virtualidades das tecnologias de informação e comunicação, sendo que todos os procedimentos previstos são realizados de forma eletrónica de modo a permitir a articulação com todas as instituições envolvidas, maior transparência dos processos e rapidez nos procedimentos.

Tal como consta do artigo 23º do REMPE, *a tramitação dos procedimentos é realizada por via eletrónica de dados através de plataforma de interoperabilidade da Administração pública de modo a permitir a comunicação entre todas as entidades intervenientes no processo.*

Esta plataforma não foi desenvolvida até ao presente, utilizando cada entidade plataformas próprias e exclusivas, o que dificulta a articulação das instituições. Há uma certa falta de coordenação processual entre os departamentos envolvidos na constituição e enquadramento

¹⁸⁷ N° 3 artigo 7º REMPE.

¹⁸⁸ Artigo 18º do REMPE.

¹⁸⁹ Artigo 22º do REMPE.

das empresas, podendo citar-se, por exemplo, a falta de procedimentos de informação completa e integrada em todos os serviços intervenientes.

Tem-se notado alguma descoordenação entre a Pró Empresa (antiga ADEI¹⁹⁰), que certifica as micro e pequenas empresas, a Casa do Cidadão e a DGCI.

Algumas empresas enquadradas no REMPE pela Casa do Cidadão e certificadas pela Pró Empresa são posteriormente rejeitados pela DGCI, que faz um apanhado completo de todas as exclusões previstas no Regime, especificamente as exclusões do artigo 2º do regime (relativamente às quais tanto a Pró Empresa como a Casa do cidadão não têm acesso a informação - base de dados).

Um exemplo: o caso de saber se o sócio ou titular de uma micro e pequena empresa participa no capital de outra empresa de regime diferente, isto é, do regime de contabilidade organizada, critério que exclui a respetiva empresa do REMPE¹⁹¹.

As plataformas da Pró Empresa e da Casa do Cidadão estão de certa forma integradas. Já quanto às informações sobre a constituição das micro e pequenas empresas e sua certificação, não há integração entre as plataformas do INPS e da DGCI.

Esta descoordenação traz constrangimentos tanto para os operadores económicos, que ficam sem entender o processo na globalidade, como para as instituições, que não conseguem emitir informações uniformes na gestão do REMPE.

Por isso torna-se necessário ter as plataformas completamente integradas, com informações concretas do REMPE difundidas entre todas as instituições intervenientes para que haja uniformização dos procedimentos.

4.3 OS INCENTIVOS ATRIBUÍDOS NO REMPE

Das propostas de Lei que instituem o Regime de Micro e Pequenas Empresas fica claro que se pretende a formalização e desenvolvimento das micro e pequenas empresas (MPE) através da criação de um quadro que favoreça a dinamização dessas empresas, com vista à redução da informalidade e à ampliação da base contributiva fiscal e de segurança social.

¹⁹⁰ ADEI: Agência de Desenvolvimento Empresarial e Inovação.

¹⁹¹ Outros exemplos semelhantes estão previstos nas alíneas b), c), f) e h) do artigo 2º do REMPE.

Para o efeito, o REMPE pressupõe um tratamento diferenciado, favorecido e simplificado das micro e pequenas empresas pelos poderes públicos, principalmente a nível fiscal, adotando medidas específicas adaptadas as mesmas.

Assim se consagra no REMPE a simplificação e desburocratização de procedimentos para o exercício da atividade económica e empresarial, traduzida num conjunto de incentivos fiscais, financeiros e organizacionais¹⁹² atribuídas as micro e pequenas empresas que se encontrem formalizadas e com as suas obrigações fiscais totalmente regularizadas.

I. Incentivos Fiscais

O benefício fiscal de maior impacto no REMPE é a implementação do Tributo Especial Unificado pela taxa única de 4%, a aplicar nas vendas e/ou prestações de serviços trimestrais (cobrindo impostos fiscais e contribuições sociais) e a isenção para os operadores económicos que não atinjam o volume de negócios anual de 1.000.000 ECV¹⁹³.

Pelos preceitos do Código Geral Tributário (CGT), as micro e pequenas empresas têm sem dúvida um regime de tributação privilegiado¹⁹⁴, com uma taxa única de imposto sobre os rendimentos de 4% (taxa de imposto inferior a 10%), além da não tributação dos rendimentos quando não atingem o volume de negócios de 1.000.000 ECV anualmente.

Para além da redução de taxa, as micro e pequenas empresas criadas a partir da entrada em vigor do diploma beneficiam de uma redução à coleta de 20% a 30%¹⁹⁵ nos dois primeiros anos de atividade, concedida uma única vez, com vista a impulsionar a produtividade.

Para promover a utilização de meio eletrónico de pagamento, o regime prevê que as micro e pequenas empresas que tenham mais de 80% de transações do seu negócio realizadas por via eletrónica (POS)¹⁹⁶ beneficiem de uma redução de 25% de VN para efeitos da aplicação da taxa do TEU, durante dois anos¹⁹⁷.

É atribuída também às micro e pequenas empresas certificadas a isenção de imposições aduaneiras e IVA na importação de um veículo automóvel de transporte de mercadorias até

¹⁹² Estes serão descritos no ponto a seguir.

¹⁹³ N.º 5 do artigo 41.º da Lei n.º 70/VIII/2014 de 26 de agosto alterado pela Lei n.º 86/IX/2020 de 28 de abril.

¹⁹⁴ Nos termos do art.º 32.º do CGT um regime que tenha uma taxa de imposto inferior a 10% ou que implique a não tributação de rendimentos é considerado um regime de tributação privilegiado.

¹⁹⁵ Art.º 41.º da Lei n.º 70/VIII/2014 de 26 de agosto alterado pela Lei n.º 86/IX/2020 de 28 de abril.

¹⁹⁶ Em Cabo Verde é utilizado o cartão de débito denominado CartãoVinti4.

¹⁹⁷ Este benefício fiscal foi introduzido no ano de 2020 através da Lei n.º 86/IX/2020 de 28 de abril.

três lugares e idade não superior a cinco anos, para utilização exclusiva no desenvolvimento da atividade.

Às micro e pequenas empresas inscritas no cadastro industrial é atribuída a isenção de direitos aduaneiros na importação de matérias-primas e subsidiárias destinadas à incorporação nos produtos fabricados e de materiais de embalagem e de acondicionamento de produtos fabricados. Isto aplica-se no âmbito de execução de projetos industriais na fase da instalação e nos quatro primeiros anos de atividade, contados a partir da data da vistoria.

As micro e pequenas empresas devidamente credenciadas que obtêm financiamentos para o desenvolvimento das suas atividades comerciais, industriais e de serviços estão isentas do imposto de selo nas contratações de financiamento.

Ainda no âmbito do imposto de selo estão isentos os atos de constituição de micro e pequenas empresas, de aumento de capital, de registo e outros emolumentos e encargos legais, sendo que os emolumentos devidos por atos notariais decorrentes de compra e venda de imóveis para instalação das suas atividades são reduzidos para metade.

Os incentivos fiscais como a aplicação da taxa do TEU de 4%, a redução de 30% para 20% e a isenção do volume de negócios são automaticamente previstos no sistema informático da Direção Nacional de Receitas do Estado (DNRE), sendo processados no momento da entrega da declaração modelo 107 e dos anexos de compra e venda pelo contribuinte. Os incentivos aduaneiros são atribuídos no momento da importação pelas instâncias aduaneiras.

II. Incentivos Financeiros e Organizacionais

Para além dos incentivos fiscais há ainda um conjunto de incentivos financeiros que envolve essencialmente a criação de linhas de crédito bonificado. Estas permitem beneficiar de empréstimos em condições preferenciais de juros, através de linhas de crédito estabelecidas pelo Estado junto dos Bancos, de modo a possibilitar a aquisição de equipamentos, ferramentas e meios de transporte indispensáveis ao respetivo negócio.

No que tange aos incentivos financeiros há que fazer referência à Pró Empresa (Instituto de Apoio e Promoção Empresarial), que em conjunto com o Ministério das Finanças atuam também na promoção do Regime Jurídico Especial para as Micro e Pequenas Empresas (REMPE).

Em resumo, a Pró Empresa é uma estrutura governamental responsável pela operacionalização de alguns projetos, de entre os quais se destaca o Startup¹⁹⁸ Jovem e o Pró-crédito, que envolvem diretamente as micro e pequenas empresas.

O Pró crédito¹⁹⁹ é um programa de financiamento de assistência técnica às Micro, Pequenas e Médias Empresas (MPME) com o objetivo principal de melhorar as condições de acesso ao crédito, implementar a contabilidade organizada e incentivar a passagem de unidades produtivas informais para a economia formal.

Neste programa o cofinanciamento a conceder pela Pró Empresa é limitado a 75% das despesas a efetuar por parte das MPME, até ao limite de 500.000 ECV. O financiamento dos restantes 25% das despesas deverá ser assegurado pela própria empresa.

Segundo dados da Pró Empresa em 2020²⁰⁰ cerca de 62 micro e pequenas empresas certificadas no REMPE tiveram acesso ao pró-crédito.

No âmbito do programa Startup jovem os beneficiários têm acesso às condições de financiamento descritas no Quadro 4-3.

Quadro 4-3 – Condições de Financiamento do programa Startup Jovem²⁰¹

Montante	500.000\$00 (quinhentos mil escudos) á 5.000.000\$00 (cinco milhões de escudos)
Capital Próprio	5% á 15% do montante do investimento
Garantia	50% a 80% do montante em dívida a cada momento, através da Pró Garante
Reembolso	máximo 120 meses (10 anos) para o montante máximo de financiamento
Taxa de Juros	bonificada em 50% pelo Estado

Dos dados facultados pela Pró Empresa regista-se que havia em 2017 65 MPE certificadas no âmbito do REMPE. Beneficiaram do Startup jovem, em 2018, 51 empresas, número que duplicou em 2018, quando 101 empresas certificadas no REMPE obtiveram este tipo de financiamento²⁰².

A instituição reconhece que há uma elevada aderência aos programas e estes têm tido um forte impacto na formalização de empresas, requisito exigido para que possam beneficiar

¹⁹⁸ O programa Startup Jovem foi criado através Resolução nº 34/2017, de 25 de Abril. I Série - Nº 21 “B.O.” da República de Cabo Verde – 25 de Abril de 2017.

¹⁹⁹ Para mais informações ver <https://www.proempresa.cv/index.php/promocao-empresarial-3/pro-credito>

²⁰⁰ O pro-crédito foi implementado em finais de 2019. Ver **Anexo 4 - Dados dos Programas de Incentivos financeiros das MPE.**

²⁰¹ Elaboração nossa, com dados da Pró Empresa disponibilizados na página <https://www.proempresa.cv/index.php/promocao-empresarial-3/startup-jovem>

²⁰² Ver **anexo 4 - Dados dos Programas de Incentivos Financeiros das MPE – Pró Empresa.**

dos mesmos. Refere que os programas com maior procura são os programas de Assistência técnica e financeira, nomeadamente os programas Startup jovem.

Beneficiam dos Programas Startup jovem e Pró-crédito (assistência técnica e financeira para desenvolvimento de atividades elegíveis pelo governo) as MPE que estejam em situação regular perante o fisco e a segurança social.

Quanto aos incentivos organizacionais com vista a apoiar a produtividade das MPE, prevê-se que, as entidades adjudicantes, nos termos da Lei das Aquisições Públicas, devem destinar, no mínimo, 25% do seu orçamento à aquisição de bens e serviços nas micro e pequenas empresas.

Ainda as empresas públicas ou privadas, nos contratos de fornecimento de bens e serviços ao Estado e nos procedimentos de empreitadas e subempreitadas de obras públicas devem destinar no mínimo, 10% do valor do contrato para subcontratação de micro e pequenas empresas.

E por fim, com o intuito de criar competências para os gestores das micro e pequenas empresas, o governo deve promover programas de formação e certificação profissional através de cursos de curta duração nas áreas de contabilidade básica, organização e gestão de empresas.

Conclui-se que os incentivos atribuídos no REMPE constituem um forte atrativo para a formalização de negócios em Cabo Verde, visto que quem atua na informalidade só vai formalizar o negócio se as vantagens da formalização forem superiores aos custos de operar na informalidade. Esses incentivos contribuem certamente para o desenvolvimento de micro e pequenas empresas que vierem a aderir ao Regime.

5 AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS DO REMPE

Após a implementação efetiva do REMPE, a partir do ano de 2016 e até á presente data, houve apenas um estudo diagnóstico sobre o estado da sua implementação²⁰³. Este foi realizado em 2018 pela Pró Empresa e apoiada pela OIT, e avaliou o impacto na Administração Fiscal, nas contribuições sociais e na formalização. Constatou-se que havia algumas insuficiências no domínio conceptual, no âmbito da aplicação e nos procedimentos da sua operacionalização.

Nesta secção estará em análise a parte da operacionalização do Regime (tendo em conta o objetivo principal do nosso trabalho), avaliando a implementação do REMPE e seus reflexos na formalização da economia informal e no alargamento da base tributável.

Para abordar estas duas vertentes do regime foram solicitados dados estatísticos produzidos pelas plataformas de cada uma das instituições envolvidas na constituição, certificação e enquadramento fiscal e registo na segurança social das MPE criadas com base no Regime.

Esses dados foram recolhidos entre os meses de junho e outubro de 2021, sendo referentes aos anos de 2016 a 2019, que é o intervalo estabelecido no estudo. Englobam dados a nível nacional. De referir que no caso da Pró Empresa, no ano de 2019, obtiveram-se apenas dados das ilhas de São Vicente, Santiago e Sal, e no ano de 2018 não foi possível obter dados²⁰⁴.

Outro objetivo do trabalho é verificar o impacto do Tributo Especial Unificado (TEU) nas receitas fiscais, o que será feito através da comparação das receitas arrecadadas em sede do antigo método de estimativa e das receitas arrecadadas no TEU.

As entrevistas que serão aqui expostas servirão para avaliar os incentivos atribuídos no Regime e a articulação entre as instituições envolvidas no processo, bem como para complementar a análise do impacto da implementação do REMPE na formalização e alargamento da base tributária.

Por fim, referir-se-á um caso prático de liquidação do TEU em comparação com o método de estimativa e uma breve análise crítica às principais alterações ocorridas no regime desde a sua implementação em 2014 até à quinta alteração, ocorrida em 2020.

²⁰³ REMPE - Diagnóstico sobre o estado de implementação – Pró Empresa e OIT, Praia, janeiro de 2018.

²⁰⁴ A insuficiência dos dados da Pró Empresa foi justificada pela deficiente integração da plataforma ADEI com a Pró Empresa, que veio substituir esta instituição, e pelo ataque cibernético que a NOSI Cabo Verde teve em finais de 2020, provocando, segundo a Pró Empresa, a perda de muitos dados.

5.1 O REMPE E A FORMALIZAÇÃO /ALARGAMENTO DA BASE TRIBUTÁVEL

De acordo com o relatório final de consultoria realizada em 2013²⁰⁵ para implementação do REMPE, pretendia-se com este regime criar um quadro legal que permitisse a dinamização e densificação das micro e pequenas empresas (MPE), a redução da informalidade e a ampliação da base contributiva fiscal e de segurança social.

Assim, a formalização das empresas é parte integrante do objeto do Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas (REMPE), aliada ao alargamento da base tributária, através de medidas estabelecidas no diploma para o efeito.

Para testar estes objetivos obtiveram-se dados da DGCI (Direção Geral de Contribuições e Impostos, que trata do enquadramento fiscal das MPE), do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social, que faz a inscrição dessas empresas no regime REMPE de segurança social), da Pró Empresa (que faz a certificação das MPE e a gestão dos programas de incentivos financeiros e de gestão direcionado aos mesmos) e da Casa do Cidadão (que é a entidade legalmente responsável pela constituição das empresas no regime).

Antes de mais convém frisar que em 2015 o regime ainda não estava a funcionar em pleno, tendo a DGCI iniciado o enquadramento no REMPE com os contribuintes do método estimativa em maio de 2015. A Pró Empresa (antiga ADEI) só começou a certificação a partir do 3º trimestre de 2015, o que dificultou as inscrições no INPS em 2015, pelo que o regime só começou a funcionar em pleno a partir do ano de 2016.

Para avaliar o impacto do REMPE na formalização das unidades informais e no alargamento da base tributária é importante analisar os dados facultados por estas instituições sobre a constituição, a certificação, o enquadramento fiscal e o registo na segurança social das micro e pequenas empresas (no âmbito da implementação do REMPE²⁰⁶).

Como se pode ver pelo Gráfico 5-1, onde se mostram dados disponibilizados pela Casa do Cidadão, em 2016 foram constituídas 2 493 micro e pequenas empresas em sede do REMPE, com uma evolução positiva até 2019, quando se constata um registo de mais 5 516 micro e

²⁰⁵ Regime Especial para Micro e Pequenas Empresas, Relatório Final 8 de Maio de 2013, p. 5.

²⁰⁶ Ver **anexo 2** – Dados dos Relatórios de Contas Anuais (RCA) de 2018 e 2019 do INPS e **Anexo 3** – Dados referentes a MPE constituídas na Casa do Cidadão, certificadas pela Pró Empresa, inscritas no REMPE no INPS e enquadradas fiscalmente pela DGCI.

pequenas empresas. Analisando a taxa de crescimento desde o ano de 2016 até 2019, houve um aumento de cerca de 121% de empresas constituídas na Casa do Cidadão no REMPE.

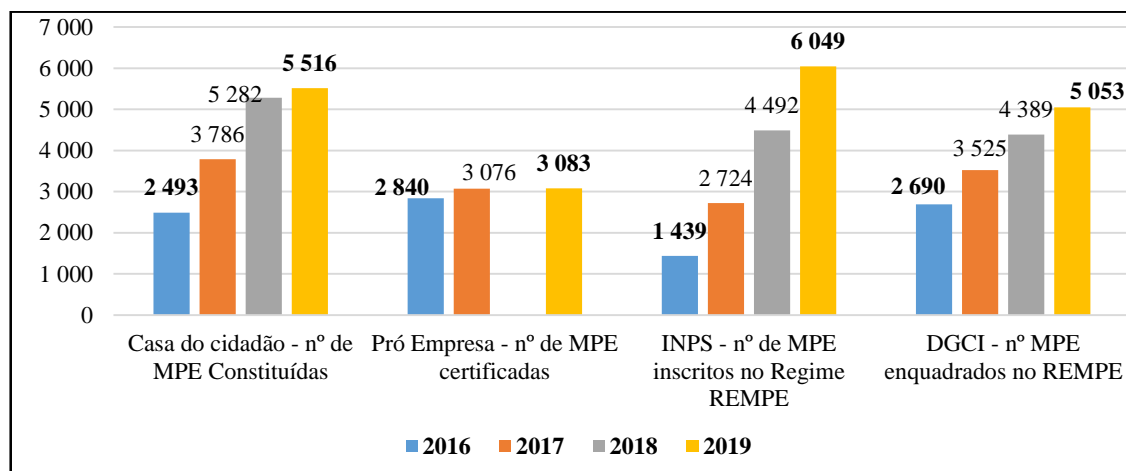


Gráfico 5-1 – Nº de MPE constituídas, certificadas, inscritos e enquadradas no REMPE²⁰⁷

Relativamente aos dados da Pró Empresa, no ano de 2017 houve um aumento de 236 MPE certificadas em Cabo Verde (equivalente a 8,3%) face ao ano de 2016, sendo que em 2017 o número de micro e pequenas empresas certificadas era de 3 076²⁰⁸. Quanto ao ano de 2019 (com dados apenas das ilhas do Sal, São Vicente e Santiago), constata-se que foram certificadas mais 3 083 MPE, o que presume que haja um número mais elevado a nível nacional, já que estes dados são referentes apenas às três ilhas citadas.

O destaque no Gráfico 5-1 vai para o INPS, onde se nota uma melhor evolução do número de MPE. Estas foram inscritas no regime REMPE para efeitos de segurança social, de modo a que os seus trabalhadores pudessem beneficiar do sistema de proteção social.

Verifica-se que o número de MPE inscritos no regime REMPE no INPS, que em 2016 era de 1 436, aumentou significativamente, atingindo em 2019 cerca de 6 049 MPE inscritas. Isto representa um crescimento de 320% em comparação ao ano de 2016, ou seja, um aumento absoluto de 4 610 beneficiários da previdência social.

Nos Relatórios e Contas de 2018 e 2019 do INPS destaca-se o facto da inscrição no REMPE ter sido dos regimes com maior evolução em termos de registo na segurança social, tal como

²⁰⁷ **Anexo 3** – Dados referentes a MPE constituídas na Casa do Cidadão, certificadas pela Pró Empresa, Inscritas no REMPE no INPS e enquadradas fiscalmente pela DGCI, e **Anexo 2** – Dados dos Relatórios de Contas Anuais (RCA) de 2018 e 2019 do INPS.

²⁰⁸ Dados retirados do estudo Diagnóstico Sobre o Estado de implementação do REMPE – Pró Empresa e OIT, Praia, janeiro de 2018 – p. 38 quadro nº 4.

consta do Gráfico 5-2. Neste compara-se as empresas inscritas no regime geral (entidades públicas e privadas) com as empresas inscritas no regime REMPE.

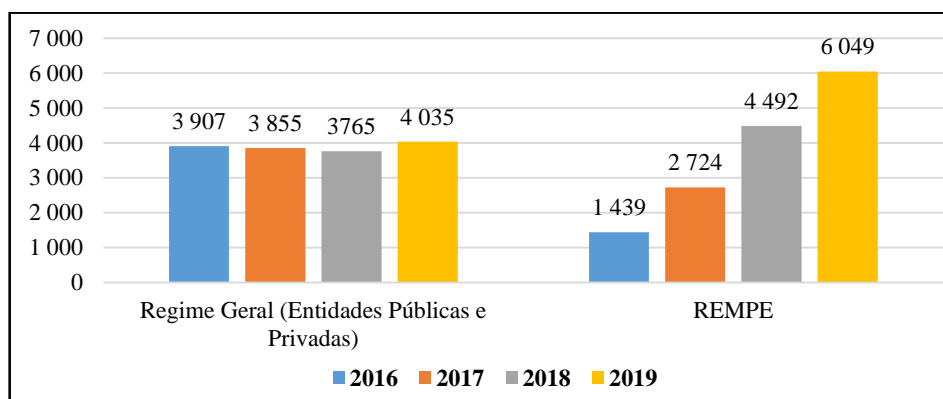


Gráfico 5-2 – Nº de empresas inscritas no REMPE e Regime Geral no INPS²⁰⁹

Portanto, as empresas inscritas no regime geral do INPS tiveram uma evolução de 2018 para 2019 de apenas 7%, enquanto que as empresas inscritas no regime REMPE tiveram um crescimento mais acelerado, com uma variação de 2018 para 2019 de 35%. Isto é, houve um aumento de cerca de 1 557 inscritos neste regime no INPS.

Este crescimento comprova que as micro e pequenas empresas estão a aderir ao sistema de proteção social e que a informação está a ser divulgada de forma mais ampla. Inicialmente muitos não tinham conhecimento que deveriam inscrever-se no INPS para que os seus trabalhadores beneficiassem do sistema de saúde e proteção social.

Por fim, analisando os dados disponibilizados pela DGCI, há que referir em primeiro lugar que, segundo dados produzidos em maio de 2015²¹⁰, existiam cerca de 22 792 contribuintes tributados pelo método de estimativa e 8.676 de contabilidade organizada em todas as áreas fiscais de Cabo Verde.²¹¹ Todos os 22 792 do método estimativa foram enquadrados de forma automática no REMPE, tal como previa o n.º 3 do artigo 67.º do diploma, salvaguardando a opção de irem para contabilidade organizada.

Porém, devido à falta de tratamento dos dados do Cadastro dos contribuintes capaz de aferir o número efetivo de contribuintes que alteraram do método de estimativa para REMPE e do método de verificação (contabilidade organizada) para o REMPE, não é possível chegar a um número fiável dos inscritos no REMPE desde 2015 até 2019.

²⁰⁹ RCA de 2018 e 2019 do INPS, p. 48 e p. 32 respetivamente.

²¹⁰ Gre_V_P_REMPE_v01 – dados do enquadramento automático DGCI - maio de 2015

²¹¹ Gre_V_P_REMPE_v01 – dados do enquadramento automático DGCI - maio de 2015

Assim, para avaliar a formalização/alargamento da base tributável, optou-se por ter como critério que define o número de MPE enquadradas no REMPE pela Administração Fiscal a “**data de início de atividade**” (excluindo os que cessaram atividade nos respectivos anos), que é um critério de referência nesta instituição para o enquadramento dos contribuintes e que determina o início do cumprimento das obrigações fiscais por parte do contribuinte.

Foi tido em conta o número de micro e pequenas empresas com início de atividade em cada um dos anos de 2016 a 2019 enquadradas no REMPE, sendo estas efetivamente empresas que foram enquadradas no regime nestes períodos, excluindo as que já havia até 2015 e as que cessaram a atividade nos anos de 2016 á 2019.

Da leitura dos dados disponibilizados pela DGCI, retirados do Cadastro dos Contribuintes, e que constam do Gráfico 5-1, em 2016 foram enquadradas no REMPE 2 690 MPE, em 2017 foram enquadrados no regime 3 525 contribuintes, constatando-se um aumento maior das MPE enquadradas no REMPE nos anos de 2018 e 2019 com 4389 e 5053 MPE enquadradas neste regime para efeitos fiscais.

Estes dados indicam claramente que houve uma evolução positiva dos contribuintes enquadrados no REMPE para efeitos fiscais, com uma taxa de crescimento de 2016 para 2019 de cerca de 88%.

Uma primeira conclusão a extrair é a simplificação e a redução de custos no processo de criação da primeira empresa e no cumprimento das obrigações perante a administração fiscal preconizadas no regime, o que é um ganho reconhecido.

Embora os dados das MPE variem entre as bases de dados (resultado da ausência da plataforma de intercomunicação), com base nos mesmos pode avaliar-se se houve ou não um contributo do REMPE para a formalização das empresas e o alargamento da base tributária.

I. Quanto à formalização das unidades informais

É um facto que todos os dados disponibilizados pelas instituições indicam que houve um aumento de empresas formalizadas no âmbito do REMPE, do ano de 2016 até 2019.

No caso do INPS dos anos de 2016 a 2019 houve um aumento de três vezes no número de MPE inscritas na segurança social.

Das informações disponibilizadas pela Casa do Cidadão e pela DGCI (que são os principais responsáveis neste processo, já que têm a seu cargo a constituição e enquadramento fiscal de empresas neste regime), também é evidente que houve um aumento da formalização de MPE no REMPE. Através dos dados da Casa do Cidadão vê-se o nº de MPE constituídas no âmbito do REMPE de 2016 a 2019. Da parte da DGCI constam os contribuintes que deram efetivamente início à atividade a partir do ano de 2016 e que foram enquadrados no REMPE.

No cadastro de enquadramento fiscal da DGCI estão integradas as empresas inscritas na Casa do Cidadão. Pela plataforma da DGCI pode verificar-se quais são as empresas que foram inscritas na Casa do Cidadão e que, posteriormente, preenchendo os requisitos legais do REMPE, foram enquadradas pela DGCI.

Nas estatísticas da DGCI cita-se o crescimento de empresas no REMPE em 88% e da Casa do Cidadão em 121% de 2016 a 2019 (após entrada em vigor do diploma), o que não deixa dúvidas de que este regime contribuiu para formalizar as MPE em Cabo Verde.

Julga-se que a evolução das MPE inscritas no Regime REMPE pode ter a ver com o despoletar do empreendedorismo, o que levou à constituição de novas empresas após a aprovação do regime, tendo em conta os benefícios fiscais e incentivos financeiros usados para atrair agentes a constituir empresas.

Daí poder concluir-se que o objetivo da formalização das micro e pequenas empresas está a ser atingido de forma progressiva, incluindo agentes que operam na informalidade, já que muitos deles optaram por formalizar seus negócios.

No entanto, para verificar o efeito concreto da formalização nas unidades de produção informal necessita-se de outro estudo sobre o setor informal, tal como o que foi realizado pelo INE em 2015, onde se pode ver efetivamente o número de UPI que foram formalizadas.

É um facto que a nível fiscal muitos contribuintes que operavam na informalidade (desenvolvendo, por exemplo, atividades a retalho em mercearias, ou vendedores ambulantes que colocam os seus produtos para venda em outras empresas) se dirigiram às Repartições de Finanças para formalizar as suas atividades, devido as vantagens que o regime apresenta.

Com as reformas fiscais e a implementação do REMPE começou a haver uma maior consciência fiscal por parte das empresas, percebendo estas que qualquer negócio deve ser

formalizado mesmo que esteja isento do imposto (isenção para VN inferior ou igual a 1 000 000 ECV).

É certo que muitos empresários que atuavam de forma informal aderiram à formalização das suas empresas para poder beneficiar dos incentivos que o regime proporciona, principalmente da segurança social e da taxa especial de imposto.

O que permite concluir que este regime é atrativo pelos benefícios que trouxe, contribuindo conseqüentemente para a formalização de agentes que operam de forma informal.

II. Quanto ao alargamento da base tributável

Um dos pilares das reformas fiscais que têm sido realizadas em Cabo Verde é o alargamento da base tributária dos contribuintes. Assim, o Regime de Micro e pequenas empresas também tem por objetivo alargar a base de contribuintes, pressupondo ao mesmo tempo uma maior equidade e justiça na tributação.

Isto porque Cabo Verde é um país de fracos recursos naturais, em que cerca de 80% do que se consome provém da importação, e tem a característica intrínseca de vários países em desenvolvimento - a principal via de financiamento do Estado são os impostos.

O Banco Mundial recomenda que o país favoreça o autofinanciamento por via dos impostos, em detrimento do financiamento externo, no sentido de tentar reduzir a dívida externa.

Para avaliar se houve um alargamento da base tributável com a aprovação do REMPE, comparam-se os dados da DGCI (instituição responsável pelo enquadramento fiscal) em que efetivamente foram tidos em conta os contribuintes que iniciaram a atividade em 2016, 2017, 2018 e 2019, excluindo os contribuintes que estavam no método de estimativa até ao ano de 2014 e que foram integrados de forma automática no REMPE, ou contribuintes do método de verificação até 2014, que poderiam ter optado pelo regime até finais de 2015²¹².

Numa primeira abordagem, comparam-se os dados de constituição de empresas no REMPE pela Casa do Cidadão com o enquadramento das empresas pela DGCI (descritos no Gráfico 5-1). Estas instituições estão mais articuladas neste processo, visto que das empresas constituídas na Casa do Cidadão cabe à DGCI o enquadramento fiscal. Verifica-se que, nos

²¹² O diploma previa que a opção pelo REMPE deveria ser feita até 31 de dezembro de 2014. Porém, visto que a implementação só teve início em meados de 2015, a Administração tributária permitiu aos contribuintes manifestarem essa opção até 31 de dezembro de 2015, produzindo efeitos a partir de 2016.

anos de 2017 a 2019, houve um número superior de empresas constituídas no REMPE na Casa do Cidadão do que enquadradas no REMPE pela DGCI.

Ora, em 2017 a Casa do Cidadão constituiu 3 786 empresas no REMPE em comparação com 3 525 empresas enquadradas no REMPE. Em 2018 e 2019 essa diferença é de 893 e 463, respetivamente, de MPE constituídas na Casa do Cidadão neste regime e que não se traduziram em enquadramento fiscal pela DGCI. Isto demonstra que o alargamento da base tributária não se deu na mesma proporção em que ocorreu a formalização, pelos dados já expostos.

Tal como mencionado, a responsabilidade pelo enquadramento fiscal é da Administração Fiscal (DGCI), e muitas vezes não coincide com a constituição de empresas no REMPE pela Casa do Cidadão, sendo que a DGCI analisa todos os requisitos para o enquadramento no regime e não apenas o volume de negócios e número de trabalhadores - o requisito principal.

Refere-se ainda que a falta de um alerta automático na plataforma da DGCI quando se constitui a empresa no REMPE na Casa do Cidadão dificulta o enquadramento fiscal das MPE. Algumas MPE ficam certificadas na Pró Empresa e inscritas no INPS apenas pelo modelo 110 de constituição na Casa do Cidadão sem passarem pela DGCI para o enquadramento fiscal.

No entanto não se pode discriminar o crescimento de empresas enquadradas no REMPE dado pelo cadastro da DGCI entre os anos de 2016 e 2019, com um aumento absoluto de 2 363 contribuintes (Gráfico 5-1), traduzindo-se isto no alargamento da base tributária.

Pode concluir-se que a introdução do REMPE contribuiu também para o alargamento da base tributária na categoria de micro e pequenos contribuintes, mas não na proporção em que foi perspectivada aquando da implementação do REMPE. Com este regime pretendia-se um amplo alargamento da base fiscal deste segmento de contribuintes.

Por outro lado, há que mencionar que o alargamento da base tributária se deu mais pelo lado das microempresas, porque dos contribuintes inscritos no REMPE a esmagadora maioria é da categoria de microempresas.

Em 2016, do total dos micro e pequenas empresas que efetuaram o pagamento do TEU, 94% eram microempresas e apenas 6% eram da categoria de pequena empresa. A tendência

continuou nos anos seguintes até 2019, situando-se a percentagem de microempresas entre 94% a 97%²¹³, sendo as pequenas um número bastante irrisório.

Pelos dados da INE já referidos neste trabalho verificou-se que a categoria de microempresas é a dominante, representando 68% das empresas em Cabo Verde em 2019 e 73% das empresas têm um volume de faturação anual até 5 mil contos.

Convém salientar que na categoria de microempresas muitas não constavam do cadastro fiscal para efeitos de tributação. Destas, como já se mencionou acima, destacam-se pequenas mercearias, serviços de transporte de carga e passageiros e principalmente vendedores ambulantes, que tiveram que fazer a inscrição na Administração Fiscal.

Isto é, com as reformas fiscais, incluindo o REMPE, as obrigações fiscais ficaram mais claras por categoria de contribuinte. As médias e grandes empresas passaram a exigir o NIF, fatura legal e enquadramento fiscal na compra de produtos ou aquisição de serviços nestes pequenos contribuintes.

Na categoria de microempresas, o alargamento da base também se deve aos procedimentos de simplificação do pagamento do imposto e à oportunidade de estarem incluídas pelo regime de segurança social, sem pagarem impostos na Administração fiscal e taxa social única no INPS. Ou seja, estas obrigações foram transformadas num único pagamento de 4% do TEU, que já inclui os impostos e a contribuição social, constituindo uma vantagem para estes contribuintes de baixo rendimento.

Quanto ao alargamento da base tributária na categoria de pequenos contribuintes, como vimos pelos dados acima expostos, e por serem em número bastante menor, ficou mais aquém das expectativas do que no caso das microempresas.

É importante referir, de forma geral, que o alargamento da base tributária na categoria de pequenos contribuintes se deve muitas vezes pela opção por aderir ao REMPE por parte dos contribuintes que eram do regime de contabilidade organizada. Por exemplo, na ilha do Sal, dos 989 contribuintes que em 2014 estavam enquadrados no regime de contabilidade organizada apenas 107 optaram pelo REMPE em 2015²¹⁴.

Convém esclarecer que, as pequenas empresas enquadradas no REMPE nos anos de 2016 a 2019 aqui analisados, no Gráfico 5-1, por serem contribuintes enquadrados no REMPE pela

²¹³ Cobrança de Receitas do TEU, anos de 2016 a 2019 – Base de Dados da DGCI: GRE_Tabela 46.

²¹⁴ Gre_V_P_REMPE_v01 – dados do enquadramento automático DGCI - maio de 2015.

data de início de atividade (2016 a 2019) no momento da abertura da empresa não podem ser contribuintes migrados de um regime para o outro.

Porém, devido à falta de tratamento dos dados do Cadastro dos Contribuintes, incapacitando a separação das categorias dos contribuintes dentro do Regime, não foi possível aferir a quantidade exata de contribuintes na categoria de microempresas e na categoria de pequenas empresas, apesar de como já se referiu a categoria micro é a dominante.

O objetivo do alargamento da base tributável está a ser verificado gradualmente, mas em menor proporção e de forma mais lenta do que o da formalização. Contudo, apesar de se verificar o alargamento da base tributária, principalmente através de microempresas, muitas destas ficarão isentas do TEU ao não atingirem o VN de 1 000 000 ECV, o que reduz de forma considerável a base tributável para efeitos fiscais e consequentemente a arrecadação de impostos.

Analisando o crescimento das MPE (Gráfico 5-1) enquadradas no REMPE para efeitos fiscais, e consequentemente para o alargamento da base tributária, verifica-se que a taxa de crescimento de 2016 para 2017 foi de 31%, superior ao de 2017 para 2018 (24%), que por sua vez também é superior à taxa de crescimento de 2018 para 2019 (15%).

Esta desaceleração pode ser justificada pelas alterações que foram feitas ao REMPE a partir do ano de 2017, em que foram excluídas as atividades de maior nível técnico e complexidade, atividades imobiliárias e revendedores de combustíveis, o que pode ter levado as empresas logo no início de atividade a ficarem excluídas do regime.

Em suma, os dados fornecidos pelas instituições aqui analisados permitem concluir que com a implementação do REMPE houve um aumento significativo de micro e pequenas empresas constituídas e enquadradas no regime para efeitos fiscais. Traduziu-se isto na formalização de mais MPE e de agentes que atuavam na informalidade, tendo também contribuído para o alargamento da base tributária, apesar de esta ser em menor escala.

5.2 O IMPATO DO TEU NAS RECEITAS FISCAIS

Após analisar os reflexos do REMPE na formalização das micro e pequenas empresas e no alargamento da base tributária torna-se necessário avaliar os efeitos do tributo especial unificado (TEU) nas receitas fiscais, sendo que, tal como se referiu no enquadramento teórico, o alargamento da base não implica necessariamente o aumento de receitas fiscais.

Antes de mais frisar que no ano de 2015, tendo em conta o enquadramento automático, teve início de forma deficiente a arrecadação do TEU, tendo sido cobrado um total de 75 203 012 milhões de ECV. Em sede do IUR método estimativa foram cobrados cerca de 225.705.733 milhões de CVE, e a arrecadação do IVA simplificado ascendeu ao montante de 22.509.470 milhões de CVE.

Por isso faz mais sentido comparar os dados a partir do ano de 2016, ano em que efetivamente começou a ser cobrado apenas o TEU, deixando de haver a liquidação do IUR método estimativa, revogado pelo novo regime.

Para analisar a introdução do TEU e seu impacto nas receitas fiscais apresenta-se em primeiro lugar uma descrição do TEU arrecadado entre os anos de 2016 a 2019, conforme está no Quadro 5-1.

Quadro 5-1 – Receitas do Tributo especial Unificado de 2016 a 2019²¹⁵

Pagamento Tributo Especial Unificado (TEU)		2016	2017	2018	2019
a	TEU - Autoliquidação	259 455 387	296 466 100	388 026 315	456 878 347
b	TEU - Adicional/Oficiosa		26 075 077	79 964 623	64 237 578
c=a+b	Total Receitas TEU	259 455 387	322 541 177	467 990 938	521 115 925
d=c*30%	Estado 30%	77 836 616	96 762 353	140 397 281	156 334 778
e=c-d	INPS 70%	181 618 771	225 778 824	327 593 657	364 781 148

Numa perspetiva inicial verifica-se que as receitas cobradas no TEU têm aumentado ao longo dos anos de 2016 a 2019. Note-se que no primeiro ano de cobrança efetiva do TEU em 2016 foram pagos pelos contribuintes enquadrados no REMPE 259.455.387 milhões de CVE; no último ano (2019) este valor atingiu o montante de receitas do TEU de 521.115.925 milhões de CVE, cerca de 76% mais do que foi cobrado no ano de 2016.

Tal como determina o diploma que aprova o REMPE, a receita arrecadada é destinada em 70% ao INPS e 30% ao Estado (tesouro público). Assim, às receitas fiscais cabe apenas 30% do montante que corresponde ao imposto efetivamente arrecadado no TEU, ficando o INPS com a maior parte da receita²¹⁶.

²¹⁵ **Anexo 5** – Cobrança de Receitas do TEU, anos de 2016 a 2019 – Base de Dados da DGCI: GRE_Tabela 46

²¹⁶ Desde o início da cobrança do TEU o INPS ainda não recebeu, da parte da administração fiscal, qualquer montante relativo à sua comparticipação no tributo único arrecadado pelo fisco. Apenas a partir de outubro de 2021 é que foram criadas as estruturas para a transferência automática, separando no DUC (Documento único de cobrança) o imposto de 30% para o estado com a contribuição do INPS de 70%. Dos anos anteriores está a firmar-se um protocolo entre as 3 entidades (tesouro, DNRE e INPS) relativamente ao montante devido para a devolução da % de 70% ao INPS.

Deste modo, no ano de 2019 a receita fiscal (imposto) cobrado foi de 156 334 778 milhões de ECV, enquanto que no INPS a receita de contribuição social foi de 364 781 148 milhões de ECV.

Tal como se vê no Quadro 5-1, é evidente que de 2017 para 2019 houve um maior incremento da cobrança do TEU. Verifica-se um aumento da cobrança de cerca de 62% a nível geral.

Caso em 2017 não tivesse acontecido a supressão na lei do montante mínimo anual a pagar ao TEU de 30.000 ECV, e a introdução da isenção do TEU para as microempresas cujo volume anual de vendas fosse inferior a um milhão de escudos, as receitas poderiam ser maiores.

Este incremento de receitas a partir de 2017 pode ser justificado pelas ações inspetivas aos contribuintes do REMPE iniciadas em 2017 (referentes ao período de 2015 e 2016), e que resultaram em liquidações oficiosas e adicionais do TEU. Tiveram maior expressão em 2018, ano em que essas liquidações representam cerca de 17% do total das receitas TEU cobradas. Seguem-se 2019 e 2017, em que representam 12, 3% e 8%, respetivamente²¹⁷. Com certeza as ações de inspeção levam os contribuintes a estar mais atentos ao declarar os rendimentos e reduzem casos de evasão fiscal.

No entanto houve uma redução na cobrança do TEU proveniente das liquidações oficiosas e adicionais em 2019 de 20%, comparado o que foi cobrado no ano de 2018. Tal pode ser justificado pela diminuição dos casos de falta de entrega do imposto e das omissões praticadas nas declarações dos contribuintes, em resultado das inspeções realizadas.

Com a reforma da gestão tributária a Administração Fiscal também passou a dispor de mais meios para controlar a liquidação deste imposto.

Para a análise do impacto da introdução do *monotributo* (TEU) nas receitas fiscais procedeu-se à comparação do IUR que era arrecado no método estimativa em conjunto com o IVA também pago pelos contribuintes deste regime com as receitas arrecadadas com a implementação do TEU.

Para o efeito optou-se por comparar o IUR estimativa e IVA simplificado que envolvia a maior parte dos contribuintes com volume de negócios de 5.000.000 ECV (microempresas)

²¹⁷ **Anexo 5** – Cobrança de Receitas do TEU, anos de 2016 a 2019 - Base de Dados DGCI: GRE_Tabela 46.

e que, tal como aludido anteriormente, constituem a maior parcela de contribuintes enquadrados no REMPE. Desta forma obtém-se uma visão mais próxima da realidade.

Para se ter uma noção do TEU pago durante o ano de 2019, note-se que 97% foi efetuado por contribuintes inscritos na categoria de microempresas e apenas 3% era proveniente de pagamentos da categoria de pequena empresa.

Ainda dos dados da INE dispostos no Quadro nº 3-5 (ponto 3.4), 68% do total das empresas no meio empresarial é da categoria de microempresas e apenas 12% da categoria de pequenas empresas.

O que demonstra que as pequenas empresas que anteriormente eram tributados pelo método de verificação (onde pagavam 25% do IUR e 15% do IVA) e que podem ter optado pelo regime constituem uma fração bem menor dos contribuintes enquadrados no REMPE.

Do ponto de vista da tributação, as microempresas, na sua maioria, estavam a ser tributadas pelo método de estimativa.

Para se ter uma comparação mais fiável, e sendo que a maior parte dos contribuintes do REMPE são da categoria de microempresas e correspondem às características dos contribuintes enquadrados no método de estimativa (VN até 5000 000 ECV), faz mais sentido comparar as receitas do TEU com as do IUR estimativa e IVA simplificado do que com as receitas do IUR verificação e IVA normal do antigo Regulamento do IUR.

Esta comparação é feita no Quadro 5-2, que confronta as receitas arrecadas no IUR método estimativa (15%) e IVA regime simplificado (5%) no último ano de vigência do Regulamento do IUR (2014) com o TEU arrecadado em 2019 no REMPE.

Quadro 5-2 – Comparação da Cobrança de Receitas no Método estimativa/REMPE

Cobrança Método Estimativa		Ano de 2014
a	IUR método estimativa	235 722 126
b	IVA regime simplificado	49 774 461
c=a+b	Total	285 496 587
Cobrança Tributo Especial Unificado		Ano de 2019
d	Tributo Especial Unificado	521 115 925
e=d*30%	Estado 30%	156 334 778
f=c-e	Diferença TEU/IUR Est. E Iva Simpl.	129 161 810

À primeira vista poderia dizer-se que o impacto do *monotributo* foi positivo, tendo em conta que foram cobrados em 2019, 521 115 925 milhões de ECV do TEU, quando em 2014 o

valor do IUR estimativa e IVA simplificado tinha sido de 285 496 587 milhões de ECV (cerca de 54% a mais em TEU do que em método estimativa).

Isto porque no método de estimativa era aplicada a taxa de 15% sobre o lucro apurado e o rendimento coletável fixado para efeitos de aplicação da taxa variava entre 50.000 ECV a 4.999.999 ECV. Verifica-se contudo que os chefes de Repartição raramente apuravam a matéria coletável num valor superior a 1 000 000 ECV²¹⁸, nunca chegando a aplicar o limite máximo previsto.

Nota-se que, caso a receita do TEU fosse destinada apenas aos impostos, teríamos um incremento das receitas fiscais, comparando estes dois anos e estes dois regimes.

Porém, com a distribuição do tributo especial unificado na proporção de 30% para o Estado (tesouro público) e 70% para o INPS²¹⁹ (apesar de ser arrecadado pela administração fiscal e, portanto, ser esta a suportar os custos administrativos) nota-se que o benefício líquido para o fisco é bem inferior.

Analisando o impacto nas receitas fiscais, através da comparação entre a receita efetiva do imposto TEU e o IUR método estimativa e o IVA simplificado arrecadado em 2014, nota-se claramente que a implementação do *monotributo* revela ao mesmo tempo perda de receitas fiscais no geral.

Esta perda de receitas é agravada pela introdução da isenção do TEU para os contribuintes que não atingem o VN de 1.000.000 ECV, sendo que esta norma tem sido utilizada muitas vezes de forma abusiva por contribuintes que ultrapassam este montante. Entende-se que a supressão do valor mínimo anual a pagar de 30.000 ECV com a isenção para VN de 1 000 000 ECV constitui mais um condicionante na arrecadação de TEU.

Mesmo que possa ter havido um alargamento da base tributável (ainda que reduzido, tal como constatado no ponto anterior), este aumento não se refletiu na arrecadação de receitas

²¹⁸ O valor de 1000 000 ECV era o valor mais alto estipulado na tabela dos mínimos por atividade no artigo 17º na Lei nº 116/V/99 de 28 de dezembro. Este artigo altera o RIUR aprovado em 1996 para a atividade de Boîtes, Discotecas e Pubs, apesar de no fim da tabela se prever a aplicação do rendimento coletável até ao montante de 4.999.999 ECV.

²¹⁹ Desde o início da cobrança do TEU o INPS ainda não recebeu, da parte da administração fiscal, qualquer montante relativo à sua comparticipação no tributo único arrecadado pelo fisco. Apenas a partir de outubro de 2021 é que foi criada a estrutura para a transferência automática, separando no DUC (Documento único de cobrança) o imposto de 30% para o estado com a contribuição para o INPS de 70%. A DNRE está a criar estrutura para a devolução da % de 70% ao INPS dos anos anteriores.

fiscais, que ficam condicionadas pela repartição das mesmas (estabelecida para o Estado e para o INPS), e a partir de 2017 condicionadas também pela isenção atribuída.

A conclusão a retirar do Quadro 5-2 é que a receita fiscal (imposto) efetiva do TEU no ano de 2019 foi de 156 334 778 milhões de ECV, o que, comparado com a receita fiscal do IUR estimativa e IVA simplificado cobrado em 2014 (no montante total de 285 496 587 milhões de ECV), representa uma perda de receita fiscal de cerca de 45%. Esta percentagem corresponde a 129 161 810 milhões de ECV a menos nos cofres do Estado. O mesmo cenário é verificado se compararmos a cobrança do TEU (30% ao Estado) dos anos de 2016, 2017 e 2018 (exposta no Quadro 5-1) com o ano IUR estimativa de 2014.

Se somarmos aos valores acima o imposto de incêndio de 2% (que era cobrado também no método de estimativa, nas cidades do Mindelo e da Praia), e que foi de 1.529.697 milhões de ECV em 2014, a perda fiscal aumenta para 46%.

Pela comparação efetuada no exercício conclui-se que, face ao imposto arrecadado no TEU (em que apenas 30% é destinado ao Estado), o REMPE teve um impacto negativo nas receitas fiscais. Regista-se uma perda de receitas de cerca de 45%, valor que se considera muito expressivo.

O relatório de consultoria²²⁰ para a introdução do *monotributo* no sistema fiscal de Cabo Verde já previa implicações negativas nas receitas fiscais, tendo em conta uma análise feita da cobrança do IUR e IVA em 2011 nas empresas com VN até 5 000 000 ECV. Concluía, porém, que deveriam ser levados em conta os possíveis impactos positivos do REMPE (por exemplo, na criação de empregos).

Da análise aqui exposta nota-se que o Regime tem alcançado objetivos extrafiscais, entre os quais o alargamento da base contributiva para a segurança social. Dos Relatórios e Contas do INPS de 2018 e 2019 aqui citados percebe-se uma clara evolução na inscrição de trabalhadores de micro e pequenas empresas no regime REMPE na Segurança Social, com uma taxa de crescimento de 281% do ano de 2016 a 2019²²¹. Isto também significa mais trabalhadores que beneficiam do sistema de cuidados de saúde, e reforma, algo positivo para a sociedade em geral. Pelos dados da INE aqui citados, as MPE contribuíram em 2019 para cerca de 27% do emprego em Cabo Verde.

²²⁰ Relatório Consultoria para implementação do “Regime Especial para Micro e Pequenas Empresas, p. 42.

²²¹ Ver Gráfico 3.4 no ponto 3.4 deste Trabalho.

5.3 CÁLCULO COMPARATIVO DO IMPOSTO – REMPE / MÉTODO DE ESTIMATIVA (ANTIGO RIUR)

Para complementar a análise ao impacto da introdução do TEU nas receitas fiscais julga-se importante fazer uma simulação do apuramento do imposto Tributo Especial Unificado (TEU) com o anterior regime do método de estimativa, previsto no regulamento do IUR. Lembra-se que este foi revogado com a entrada em vigor do CIRPC, CIRPS e REMPE.

Os contribuintes que desenvolviam atividades comerciais e industriais com um volume de negócios até 5.000.000 ECV eram tributados pelo método de estimativa, em que a taxa aplicada era de 15%, e pagavam 5% do IVA no regime simplificado.

Como esses contribuintes foram automaticamente enquadrados no REMPE, uma comparação entre estes dois regimes de tributação seria mais viável do que comparar com os de contabilidade organizada que optaram pelo regime, que são pouco expressivos.

Convém clarificar que, sendo o TEU liquidado trimestralmente, será utilizado o valor de mínimo de 5.000.000 ECV como sendo o volume de negócios anual obtido pelo contribuinte somando os quatro trimestres. A mesma lógica será aplicada na liquidação do IVA de 5%, que era trimestral para o contribuinte do método de estimativa. Isto para poder comparar com a liquidação do IUR método de estimativa, que era um imposto apurado anualmente.

Faz-se a comparação na ótica fiscal do cálculo do TEU com o cálculo do IUR estimativa e IVA simplificado numa situação em que tanto o contribuinte A como o contribuinte B exercem atividade de comércio a retalho, numa divisão da sua habitação própria, sediada na cidade do Mindelo, ilha de São Vicente.

Pressupõe-se necessário fazer primeiro uma estimativa de custos operacionais e básicos da atividade, tal como se demonstra no Quadro 5-3, referindo que o contribuinte A se encontra no primeiro ano de atividade.

Quadro 5-3 – Estrutura de Gastos e Rendimentos

GASTOS/RENDIMENTOS - CONTRIBUINTE A - ANO DE 2019				GASTOS/RENDIMENTOS - CONTRIBUINTE B - ANO DE 2014			
A	Compras Isentas	500 000,00		A	Compras Isentas	500 000,00	
B	Compras Tributáveis	1 200 000,00		B	Compras Tributáveis	1 200 000,00	
C	Total de compras	1 700 000,00	B+A	C	Total de compras	1 700 000,00	B+A
D	Iva suportado	180 000,00		D	Iva suportado	180 000,00	
E	Salários (1 funcionários*15000ECV)	180 000,00		E	Salários (1 funcionários*15000ECV)	180 000,00	
F	Eletricidade/Água	72 000,00		F	Eletricidade/Água	72 000,00	
G	Despesas administrativas	50 000,00		G	Despesas administrativas	50 000,00	
H	TOTAL GASTOS	3 882 000,00	C+D+E+F+G	H	TOTAL GASTOS	3 882 000,00	C+D+E+F+G
I	VENDAS	5 000 000,00		I	VENDAS	5 000 000,00	

Para uma melhor comparação, o contribuinte A - tributado pelo REMPE quanto ao rendimento do ano de 2019 e o Contribuinte B - tributado pelo método estimativa quanto ao rendimento do ano de 2014, têm os dois um total de custos de 3.882.000 ECV e um total de vendas no montante de 5.000.000 ECV.

A partir destes valores pretende fazer-se o cálculo dos respetivos impostos: Contribuinte A – TEU e Contribuinte B – IUR método estimativa e Iva regime simplificado.

Para apurar a matéria coletável, no REMPE basta que o contribuinte aplique a taxa de 4% sobre o seu volume de vendas trimestral, pressuposto que o valor anual representa os quatro trimestres.

Para calcular o imposto no método estimativa, estabelecia o antigo Regulamento do IUR²²² que, em face de declarações de contribuintes ou informações de fiscalização (e ainda com base nos valores mínimos por atividade económica), competia ao Chefe de Repartição calcular o total dos proveitos e o total dos custos do ano anterior para cada contribuinte, fixando o montante do lucro tributável, sob o qual era aplicada a taxa de 15%. Apurava-se assim o IUR devido.

Quanto ao IVA, consta do Regulamento do IVA²²³ que os contribuintes que não eram tributados pelo método de verificação e que tinham um volume de negócios anual não superior a 5.000.000 ECV (cinco milhões de escudos) ficavam enquadrados no regime simplificado do IVA, tendo que apurar o imposto aplicando 5% sobre o volume de vendas ou prestações de serviços trimestralmente para entregar ao Estado.

Com base nestes preceitos legais, no Quadro 5-4 é apresentado o apuramento do imposto em sede do Regime Especial e do Método de estimativa.

²²² Decreto Lei n.º 1/96 de 15 de janeiro – artigo 21.º do Regulamento do IUR (revogado em 2015).

²²³ N.º 1 e 2 art.º 54.º Lei n.º 21/VI/2003 de 14 de julho, que aprova o regulamento do imposto sobre o valor acrescentado e que foi revogado em 2013. Refere ainda que o volume de negócios declarado em sede do IVA seria o valor definitivo a ter em conta para efeitos de tributação em sede do IUR.

Quadro 5-4 – Comparação do Cálculo do Imposto no REMPE e Método Estimativa (RIUR)

CÁLCULO DO IMPOSTO CONTRIBUINTE A - TRIBUTO ESPECIAL UNIFICADO - ANO DE 2019				CÁLCULO DO IMPOSTO CONTRIBUINTE B - IUR MÉTODO ESTIMATIVA - ANO DE 2014			
CÁLCULO DO IMPOSTO				CÁLCULO DO IMPOSTO IUR			
A	Valor Bruto de Compras	1 700 000,00		A	Custos da atividade	3 882 000,00	
B	Valor Bruto de Vendas	5 000 000,00		B	Valor de Vendas	5 000 000,00	
C	Taxa Aplicada	4%	Taxa Legal	C	Rendimento Coletável	1 118 000,00	
D	Total de TEU	200 000,00	B * C	D	Taxa IUR estimativa	15%	Taxa legal
E	Taxa de Redução (1º e 2º Anos)	30%	Redução TEU	E	IUR estimativa	167 700,00	C*D
F	TEU Reduzido	140 000,00	D – (D * E)	F	Taxa incêndio (2%*coleta)	3 354,00	2%*E
G	TEU Retido na Fonte	-		G	Imposto IUR+taxa incêndio	171 054,00	
H	TEU Líquido de Retenções	140 000,00	(F – G) ≥ 0	CÁLCULO IVA REGIME SIMPLIFICADO			
I	TEU a Recuperar		(F – G) < 0	A	Valor de Vendas	5 000 000,00	
J	Crédito de Período Anterior			B	Taxa IVA	5%	
K	Diferença para Mínimo			C	IVA regime simplificado	250 000,00	A*B
L	TOTAL A PAGAR (TEU)	140 000,00	(H – I – J + K) ≥ 0	D	Total do imposto (IVA+IUR)	421 054,00	

Nota-se, antes de mais, uma diferença na mecânica destes impostos. No caso do contribuinte A, a matéria coletável é apurada com base no volume de negócios; no do contribuinte B, a matéria coletável é apurada com base no lucro tributável (rendimento coletável).

Como se pode ver pelo Quadro 5-4, no cálculo do TEU para o contribuinte A foi aplicada a taxa de 4% sobre o volume de vendas de 5 000 000 ECV, o que resultou num TEU de 200.000 ECV. Por ter um volume de negócios de 5.000.000 ECV trata-se de uma microempresa, por isso ele tem direito à redução legal de 30% do TEU liquidado, tratando-se do seu primeiro ano de atividade.

Com a redução fica sujeito a pagar um imposto TEU de 140.000 ECV. Como não sofreu retenções na fonte não lhe foi deduzido nenhum montante.

Quanto ao contribuinte B (que no ano de 2014 era tributado pelo método de estimativa), foi primeiro apurado o rendimento coletável (rendimento-custo) para depois se aplicar a taxa de 15%, apurando um imposto de 167.700 ECV. Nota-se que este contribuinte, por estar a operar na cidade do Mindelo, tem ainda o imposto de incêndio no valor de 3 354 ECV (uma taxa de 2% a pagar sobre a coleta do imposto apurado).

Para além do imposto IUR estimativa, e pelo facto de o contribuinte ter um volume de negócios de 5.000.000 ECV, deve pagar 5% do IVA no regime simplificado sobre as vendas que efetuou, com pagamentos em quatro trimestres. Foi assim apurado ao contribuinte B o valor de 250.000 ECV do IVA simplificado, valor este que deverá também entregar aos cofres do Estado.

Portanto, o contribuinte A paga no ano de 2019 o valor total de imposto TEU (4 trimestres) de 140.000\$00 e o Contribuinte B paga no ano de 2014 o valor de 171.054 ECV (IUR

estimativa + Imposto Incêndio) e 250.000 ECV de IVA simplificado, totalizando o imposto pago na totalidade por este contribuinte de 421.054 ECV.

Para melhor demonstrar esta diferença, o Quadro 5-5 faz uma estimativa do lucro que cada um destes contribuintes teria após os gastos de atividade e os impostos.

Quadro 5-5 – Comparação do Lucro obtido na atividade

LUCRO DA ATIVIDADE - CONTRIBUINTE A - ANO DE 2019				LUCRO DA ATIVIDADE - CONTRIBUINTE B - ANO DE 2014			
A	Vendas	5 000 000,00		A	Rendimento Líquido	1 118 000,00	
B	TEU	140 000,00		B	IUR estimativa	167 700,00	
C	IVA simplificado	-		C	Taxa Incêndio (2%*Coleta)	3 354,00	
D	INPS 15%	-		D	Iva Regime simplificado	250 000,00	
E	Gastos da atividade	3 882 000,00		E	INPS 15%	27 000,00	
F	Gastos da atividade + impostos	4 022 000,00	E+B	F	Total de impostos	448 054,00	B+C+D+E
G	Lucro do ano	978 000,00		G	Lucro do ano	669 946,00	

Ora, para o contribuinte A, tendo em conta que a taxa do imposto incide sobre as vendas independentemente do lucro apurado, e somando os gastos da atividade no valor de 3 882 000 ECV com o imposto TEU pago, teria uma despesa total de atividade de 4.022.000 ECV. Este valor, deduzido ao valor dos rendimentos de 5.000.000 ECV, resulta num lucro de 978 000 ECV.

Quanto ao Contribuinte B - tendo em conta que lhe foi apurado o rendimento coletável (isto é, em que lhe foram deduzidos os custos) antes do apuramento do imposto - sobre o rendimento coletável liquidado de 1.118.000 ECV foram deduzidos apenas os impostos pagos no valor total de 448 054 ECV, ficando com um lucro da atividade de 669.946 ECV.

Esta comparação entre o contribuinte A e B indica claramente os benefícios da tributação pelo regime especial para o contribuinte A em comparação com o anterior regime do método de estimativa. Os contribuintes que se enquadravam neste último foram automaticamente transferidos para o enquadramento no Regime especial.

Nota-se que o contribuinte A teve um lucro de cerca de 32% maior que o contribuinte B, no valor de 308 054 ECV. E que o contribuinte B pagou cerca de 31% a mais de impostos em relação ao contribuinte A. Para além do imposto IUR método estimativa ainda pagou o IVA simplificado, o imposto de incêndio e a contribuição de 15% ao INPS que a entidade patronal paga sobre o salário do trabalhador.

O contribuinte A, no imposto TEU a pagar, já tem incluída a contribuição social, cabendo à receita fiscal apenas o valor de 42 000 ECV (30%), sendo que os restantes 70% (98 000 ECV) serão destinados ao Organismo da Segurança Social (INPS).

Nota-se com clareza que a carga tributária sobre o contribuinte B é maior que a carga Tributária sobre o contribuinte A. Neste caso, a tributação dos contribuintes em sede do REMPE é mais favorável do que a tributação em sede do Método Estimativa.

Apesar de não se poder generalizar, não é preciso fazer muitos cálculos para verificar que na maior parte das vezes os contribuintes beneficiaram com a aprovação no Regime Especial. Foi o caso, principalmente, dos contribuintes que eram tributados pelo método de estimativa com VN até 5 000 000 ECV, visto que agora o TEU substitui o imposto sobre o rendimento, o IVA, o imposto de incêndio nas cidades do Mindelo e da Praia e a contribuição social.

Tal como vimos no ponto 5.2, com a introdução do REMPE há uma perda de receita fiscal que está intimamente ligada ao fato de a maior parte dos contribuintes pagarem menos impostos. Esta perda é agravada pela percentagem de apenas 30% destinada as receitas fiscais e pela isenção, introduzida em 2017, para VN até 1 000 000 ECV. Quem beneficia do regime é o contribuinte, que apesar de lhe ver aplicado 4% sobre o volume de negócios bruto, tem mais vantagens, embora não seja na mesma proporção para todas as atividades.

O benefício para as atividades comerciais e industriais é inferior ao dos contribuintes que exercem atividades de prestação de serviços (ex: instalações elétricas, transporte de cargas ou passageiros). Estes têm uma percentagem menor de custo com a atividade, e mesmo não deduzindo os custos da atividade, a taxa de 4% é mais benéfico e os lucros serão maiores.

5.4 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram realizadas com colaboradores/responsáveis das Instituições da DGCI, INPS, Pró Empresa e Casa do Cidadão e outras pessoas que trabalharam na implementação do REMPE e que têm experiência prática na matéria, de forma de enriquecer a análise dos dados estatísticos.

As nove entrevistas aplicadas permitiram obter outras perspetivas dos reflexos do REMPE na formalização e alargamento da base tributária, bem como apurar os objetivos secundários do trabalho, entre os quais o impacto dos incentivos atribuídos no REMPE e a articulação entre as instituições envolvidas na fiscalização e controlo do regime.

As informações aqui produzidas são essencialmente as percepções apontadas pelos entrevistados, tendo em conta as perguntas que constam do guião de entrevistas²²⁴, para avaliar as seguintes situações:

1. Implementação do REMPE no período de 2015 a 2019

Neste aspeto os entrevistados destacam que o potencial do REMPE é grande, mas foi inicialmente mitigado por alguma ambiguidade e ineficácia no processo de clarificação das disposições nela contidas. Entre os problemas estão a aprovação tardia do diploma regulamentar sobre a certificação²²⁵ (ao longo do tempo tem vindo a sofrer alguma desvirtuação da sua natureza pelas sucessivas alterações ao quadro legislativo).

Um dos entrevistados refere que a indefinição que se deu em 2015, na fase inicial de divulgação do regime, condicionou a arrecadação de receitas e que só a partir da implementação do sistema de certificação e a clarificação do valor mínimo anual de 30 mil escudos a arrecadação de receitas fiscais teve um aumento considerável.

Porém, alguns entrevistados reconhecem que após a fase de divulgação e assimilação que ocorreu no ano de 2015, e com o início da certificação das MPE em 2016, algumas das dificuldades foram mitigadas, tendo havido melhorias.

Referem o contributo positivo do Regime no alargamento da cobertura do INPS, na inscrição de empresas e segurados no sistema previdenciário, exemplificando *que em 2020 as 7602 entidades inscritas representavam 49% dos contribuintes (empresas), correspondendo a 15,3 dos segurados (trabalhadores inscritos)*.

No geral, os entrevistados reconhecem que o regime permitiu um aumento da formalização de empresas que antes atuavam do mercado informal, especialmente por causa dos incentivos atribuídos - nomeadamente o incentivo direto do acesso à previdência social - e outros incentivos que foram introduzidos pelo Estado posteriormente.

Em suma, destacam o facto de a implementação do REMPE ter simplificado o processo de cumprimento das obrigações das empresas para com o Fisco, o que tem impulsionado a adesão das empresas ao Regime REMPE.

²²⁴ Ver guião de entrevistas no **Apêndice A**.

²²⁵ O diploma da certificação das MPE no REMPE foi publicado em 29 de julho de 2015 pelo Decreto regulamentar n° 6/2015.

2. Formalização da economia

Quanto ao cumprimento do objetivo da formalização de unidades/atividades informais, é de realçar em primeiro lugar o facto de muitos empresários optarem pela formalização dos seus negócios e pela inscrição dos trabalhadores no INPS.

A maioria dos nove entrevistados tem a percepção de que houve um contributo considerável para a formalização de negócios existentes, nomeadamente os exercidos por conta própria. Isto aconteceu especialmente com a implementação do projeto “empresa no dia”. A quantidade de empresas constituídas neste regime é significativa, e a estas foi permitido o acesso a programas de crédito e benefícios fiscais.

Para ilustrar o impacto positivo desta formalização, dois dos entrevistados fazem referência ao facto de, após a implementação do regime, a primeira iniciativa dos empreendedores ter vindo a ser a constituição da sociedade no regime REMPE.

Salientam que, comparando o número de MPE constituídas antes e após o regime, o impacto na formalização é evidente. Mencionam também que antes do regime eram constituídas em Cabo Verde cerca de 1000 empresas num ano. Com o REMPE passaram a constituir-se aproximadamente 4500 empresas por ano.

Notam ainda que a Covid-19 veio acelerar o processo, com um aumento significativo de formalizações entre 2020 e 2021²²⁶.

São da opinião que, não obstante ter trazido ganhos notórios na educação fiscal e formalização de alguns negócios existentes e novos pequenos negócios, o REMPE ainda está longe de abarcar a totalidade do setor informal existente no país.

Analisando as estatísticas nacionais respeitantes à atividade económica pode constatar-se que continua a existir uma grande prevalência de unidades informais. Isto dá a ideia que, desse ponto de vista, o REMPE ainda está longe de atingir o objetivo da formalização. Contudo, é evidente que com a medida ficam claros os benefícios e a facilidade do regime, e os negócios informais optam por proceder à formalização da empresa.

²²⁶ A este respeito pode ser consultada a notícia: Declarações do PCA da Pró Empresa à comunicação social, em outubro de 2020, jornal “Expresso das Ilhas”. <https://expressodasilhas.cv/economia/2020/10/01/formalizacao-de-negocios-aumenta-durante-a-pandemia/7154>

Por fim, assumem que o debate da formalização de empresas não se resume a uma questão apenas fiscal e o assunto deve ser debatido de forma abrangente, a começar pela educação e literacia financeira.

3. Alargamento da base tributária

Nesta questão quatro dos entrevistados (baseando-se na quantidade de negócios formalizados no novo regime) consideram que a base tributável foi alargada com o REMPE, apesar de ainda não ser a ideal, tendo em conta a quantidade de negócios informais ainda existentes.

Os outros cinco entrevistados, no entanto, referem que este objetivo ficou aquém do esperado pois, apesar do maior número de inscritos no cadastro dos contribuintes, a arrecadação de receitas ficou aquém das expectativas. Consideram que numa fase inicial poderá ter havido um efetivo aumento da base tributável, mas com a introdução da isenção para empresas com volume negócios até 1000 000 contos grande parte das empresas certificadas no REMPE acabaram por ficar isentas. Fazem ainda menção às empresas que mudaram do regime de contabilidade organizada para o simplificado, o que não se traduziu no alargamento da base, mas sim na erosão da base de um regime para o outro.

Neste contexto, consideram que para a Administração Fiscal as receitas fiscais das MPE são marginais, visto que o impacto do TEU não teve expressão significativa nas finanças públicas. Já os encargos de gestão tributária inerente (nomeadamente em termos de recursos humanos e materiais, bem como dos processos e contenciosos) são completamente desproporcionais.

Referem ainda que caso os serviços de inspeção e monitorização das Finanças não funcionem haverá grandes dificuldades para que o alargamento da base tributável resulte na coleta de mais impostos.

Um dos entrevistados denuncia o facto de que alguns contribuintes fizeram o aproveitamento de situações de enquadramento indevido referente a atividades não elegíveis no REMPE, citando o exemplo das atividades imobiliárias. Isto trouxe distorções ao sistema tributário.

Outro argumento apresentado é o da desvirtuação da natureza inicial do regime, nomeadamente no que respeita ao alargamento das situações em que essas empresas podem fazer importação. Argumentam que esta situação poderá ter aberto uma via de mais difícil controle.

4. Incentivos atribuídos pelo REMPE/Formalização

Do exposto neste trabalho deduz-se que o REMPE trouxe alguns benefícios fiscais e outros incentivos, pelo que, pretende-se saber se os mesmos funcionaram como persuasão aos agentes económicos para efetuarem a formalização.

Todos os entrevistados estão de acordo em que, sendo o tecido empresarial em Cabo Verde constituído maioritariamente pelas MPE, tudo o que forem incentivos acaba por fortalecer a praça comercial e atrair os agentes para a formalização. *E os benefícios do REMPE são, de longe, maiores do que os custos da formalização. Tanto é que há o aumento de contribuintes neste regime de ano para ano.*

Entendem que esses incentivos são essenciais, na medida em que o operador informal só dará o passo para a formalização se daí decorrerem vantagens e benefícios.

Concluem que os incentivos fiscais e parafiscais (INPS), a simplicidade do processo de cumprimento para com o INPS e o Fisco e os apoios financeiros impactaram positivamente a adesão ao regime. Por esta razão houve sucesso na vertente da formalização. A taxa reduzida de imposto (TEU) e os programas de acesso ao crédito da Pró Empresa contribuíram e continuam a contribuir para a formalização dos negócios.

Alegam que, percebendo os benefícios existentes, os agentes económicos também passaram a exigir a constituição de sociedades, contribuindo desta forma para a constituição de mais sociedades no regime REMPE.

Relatam ainda que um dos maiores atrativos do REMPE é a simplificação, isto é, a isenção de taxas na formalização e a não obrigatoriedade da contabilidade organizada (visto que muitas pessoas vêm os custos de avença de um contabilista como um entrave ao negócio). Com as consequências da pandemia ficou claro para os micro e pequenos empresários a vantagem do Regime no que concerne à previdência social e que não é vantajoso estar na informalidade.

No entanto, destacam que a divulgação desses incentivos poderia ser mais intensa e com maior impacto. Relatam que os incentivos previstos no REMPE ainda não foram implementados na sua grande maioria, o que dificulta a sensibilização de negócios informais à formalização.

Sobre este aspeto realçam a mera comunicação prévia (art.º 18º nº 4) para funcionamento das empresas do setor do comércio, que não é aceite em todas as Câmaras Municipais, e a isenção do Imposto de Selo de contratos de financiamento (art.º 43º), que não é ainda aplicado por todos os Bancos.

Por fim, realçam que os eventuais incentivos nunca vão exercer o seu papel incentivador se os seus destinatários não perceberem as vantagens da formalização no seu todo (benefícios da previdência social, maior equidade e justiça fiscal).

5. Articulação entre as Instituições na gestão do REMPE

Nesta questão apenas três dos entrevistados fazem uma avaliação positiva. No entanto, acreditam que a articulação entre os intervenientes é ainda um dos grandes desafios na operacionalização do REMPE.

Estes entrevistados opinam que a falta de articulação se deu apenas no início dos primeiros passos na implementação do regime, quando as diversas instituições não sabiam ainda qual o seu papel no sistema, tinham muitas decisões contraditórias e geraram muita confusão e perplexidade no seio dos operadores económicos.

Foi destacado o facto de em São Vicente se ter tomado a iniciativa de promover a criação de um grupo de trabalho, participando dele todas as entidades intervenientes, para trabalhar em conjunto e decidir as questões mais difíceis. Esta iniciativa teve bons resultados e foi recomendada a sua replicação no resto do país.

Argumentam que o processo de enquadramento e certificação carece de simplificação e melhorias e que há necessidade de uma maior aproximação, formação e informação de todos os colaboradores que estão diretamente envolvidos nos processos de registo, formalização e certificação para ajudar os empresários.

Para os restantes seis entrevistados, a articulação entre as instituições é bastante fraca porque não existe um canal para a comunicação e contacto entre elas.

Consideram que o maior entrave na implementação do REMPE tem sido a ausência da plataforma de intercomunicação entre as entidades envolvidas no processo. De entre os constrangimentos causados pela ausência da plataforma destacam a necessidade de as MPE terem de deslocar-se às diferentes entidades envolvidas, tendo estas, por sua vez,

interpretações diferentes, fazendo cada uma as suas exigências e estabelecendo diferentes prazos de resposta.

Referem que *a falta de comunicação, de articulação, de definições relativamente a muita matéria comum tem dificultado uma atuação mais eficiente e vantajosa, quer para os interessados no regime quer para as instituições envolvidas.*

Exemplificam com o facto da DGCI proceder à desvinculação das empresas do REMPE e de não existir articulação com a Pró Empresa (Entidade certificadora) para efeitos de revogação dos certificados emitidos.

Observam que a interação entre a DGCI²²⁷ e a Pró Empresa e a definição das competências ainda não é a melhor (especialmente no que tange aos critérios de enquadramento e de certificação). Uma das grandes lacunas do processo prende-se com a necessidade de fusão do processo de enquadramento e de certificação e clarificação das responsabilidades.

No entanto, informam que os envolvidos já se encontram a trabalhar no problema e que se espera que esse trabalho venha a culminar na simplificação esperada.

5.5 ANÁLISE CRÍTICA ÀS ALTERAÇÕES AO REMPE

O Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas (REMPE) vigora em Cabo Verde desde 2014, com aprovação da Lei n.º 70/VIII/2014, de 26 de agosto.

Tendo em consideração a formalização e desenvolvimento da massa empresarial, e de forma a permitir uma maior equidade na tributação pelo alargamento da base tributária, até ao ano de 2020 foram introduzidas cinco (5) alterações²²⁸ ao diploma. Dessas alterações fiscais destacam-se as mais relevantes, fazendo uma breve análise crítica às mesmas.

²²⁷ Direção Geral de Contribuições e Impostos.

²²⁸ Lei n.º 70/VIII/2014 de 26 de Agosto, que define o regime jurídico especial das micro e pequenas empresas, com primeira alteração dada pelo Decreto-lei n.º 12/2016 de 1 de março; segunda alteração pela Lei n.º 5/IX/2016 de 30 de dezembro, que aprova o orçamento de estado para o ano de 2017; terceira alteração feita pela Lei n.º 20/IX/2017, de 30 dezembro de 2017, que aprova o OE de 2018; quarta alteração pela Lei n.º 44/IX/2018 de 31 de dezembro, que aprova o OE de 2019; quinta alteração pela Lei n.º 86/IX/2020 de 28 de Abril de 2020.

A primeira alteração efetuada em 2016²²⁹ alargou a obrigatoriedade de, no ato dos pagamentos trimestrais, as micro empresas entregarem também os anexos de vendas e compras junto com o modelo 107²³⁰, que era exigido apenas às pequenas empresas.

O objetivo foi o de ter maior controlo por parte da Administração Tributária na atribuição da redução de 30% para 20% da coleta do imposto nos dois primeiros anos de atividade e do mínimo legal a pagar de 30.000 ECV pelas microempresas que não atingiam o volume de negócios (VN) de 1.000.000\$00 (um milhão de escudos anuais).

Para o efeito foi inserida, em consonância com o Código Geral Tributário (CGT)²³¹, a possibilidade da liquidação oficiosa quando não for entregue a declaração modelo 107 e os anexos, e a liquidação adicional quando ocorrerem erros de facto ou de direito e houver quaisquer omissões das quais resultou imposto inferior ao devido.

A segunda alteração (ocorrida em 2017²³²) considera-se a mais expressiva, sendo que introduziu mudanças em 14 (catorze) artigos do Diploma, abarcando desde o âmbito de aplicação do regime às suas exclusões, passando pelos procedimentos de pagamento e liquidação, o acesso aos incentivos e fiscalização dos mesmos.

Em relação ao âmbito de aplicação do regime é importante referir dois aspetos essenciais: permissão do enquadramento de micro e pequenos importadores e a clarificação da interdição do enquadramento de profissionais liberais.

Quanto a exclusão dos importadores, passa a ser permitido aos contribuintes do REMPE efetuarem importação. O valor aduaneiro de bens importados não pode ultrapassar o volume de negócios (VN) de 5.000.000 ECV para microempresas e de 10.000.000 ECV para pequenas empresas. Entende-se que esta alteração, abre vias a que contribuintes do regime de contabilidade organizada optem pelo REMPE apenas para beneficiar do regime simplificado de desembaraço aduaneiro aplicado aos micro e pequenos importadores.

A clarificação da exclusão dos profissionais liberais deu-se pela introdução de uma lista anexa ao artigo 2º que exclui as atividades jurídicas, atividades de contabilistas, economistas

²²⁹ Decreto-lei n.º 12/2016 de 1 de março.

²³⁰ Modelos 107 e anexos de clientes e fornecedores para liquidação do Tributo especial unificado trimestral aprovados pela Portaria n.º 7/2015.

²³¹ CFR artigo 85º do CGT liquidação oficiosa e artigo 87ª do CGT – liquidação adicional.

²³² Lei n.º 5/IX/2016 de 30 de dezembro, que aprova o orçamento de estado para o ano de 2017.

e auditores, atividades de consultoria para os negócios e gestão, atividades de arquitetura, de engenharia e técnicas afins, de saúde humana e de despachantes oficiais.

Esta alteração deu-se pelo facto de muitas empresas que desenvolviam, por exemplo, as atividades de contabilidade e advocacia solicitarem o enquadramento no REMPE, criando alguns conflitos com a Administração Tributária no início da operacionalização do regime.

A exclusão de profissionais liberais do âmbito do regime por si só não era nada clara, dando azo a várias interpretações e sendo questionado por vários contribuintes. Até ao momento em que foi aprovado o REMPE, a única legislação que fazia menção a profissões liberais era a tabela supletiva dos mínimos do IUR²³³ publicada anualmente no Orçamento de Estado, que era muito pouco específica.

Ora, a Administração Fiscal excluía essas empresas ao alegar que se tratava de atividades de profissionais liberais tendo por base a tabela supletiva dos mínimos do IUR, mas essas empresas não concordavam com a Administração Fiscal, alegando que não tinha fundamentos legais concretos para tomar tal decisão.

De facto, muitas dessas empresas não exerciam em nome próprio como profissionais liberais de forma independente, mas sim como empresas constituídas por mais de um sócio (sociedades por quotas). Não havia também um quadro que regulamentasse o conceito exato de profissionais liberais, o que impôs sérias deficiências na gestão da Administração Fiscal. Neste sentido esta alteração foi muito importante, porque o enquadramento daquelas atividades no REMPE contrariava os objetivos da formalização de empresas e de um tratamento diferenciado aos micro e pequenos contribuintes. Tal não era o caso destas empresas, que apenas pelo volume de negócios (e por não haver uma base legal concreta sobre profissionais liberais) alegavam que estavam incluídas no regime.

Outra alteração significativa foi a eliminação da obrigatoriedade do pagamento do TEU mínimo anual de 30.000 ECV para a isenção para a microempresa que não atingia o VN anual de 1.000.000 ECV. Segundo a nova redação, as microempresas com VN inferior ou igual a mil contos (1.000.000 ECV) ficam isentas do pagamento do Tributo Especial Unificado.

²³³ A última tabela supletiva dos mínimos do IUR foi publicada no O.E de 2014 pela Lei nº 52/VIII/2013, aplicável aos rendimentos de prestações de serviços e profissões liberais exercidas por conta própria de forma independente.

Esta alteração foi introduzida para cumprir um dos objetivos do governo, o de permitir o desenvolvimento das MPE através de redução do pagamento do imposto.

Porém, entende-se que esta isenção criou um problema crítico, porque se antes era pago um valor mínimo de imposto por estes contribuintes (muitas MPE liquidavam o valor mínimo mesmo que tivessem um imposto superior a pagar), agora muitas microempresas declaram que não atingem o mínimo de 1000.000 ECV, ficando assim isentas do TEU.

Esta situação leva a uma perda de receitas para o Estado, se se comparar com o mínimo legal anteriormente estabelecido, onde pelo menos era garantida alguma receita neste aspeto.

Além de que não abona em nada à equidade e justiça na tributação, onde todos devem pagar imposto de acordo com o rendimento obtido. Julga-se, pois, que o sistema de isenção estabelecido alicia os contribuintes a praticarem atos de fuga e evasão fiscal, não declarando efetivamente os rendimentos gerados pela atividade.

Isto pode ser comprovado pelas inspeções que a Administração Tributária tem vindo a realizar desde o ano de 2017. Nota-se que boa parte dos contribuintes a quem foram apuradas liquidações oficiosas e adicionais do TEU declararam um imposto muito inferior ao devido e muitos deles teriam declarado estarem abrangidos pela isenção. Por exemplo, no ano de 2019, do total do TEU arrecadado na área fiscal da ilha do Sal cerca de 15% foi liquidado nos atos de inspeção, sendo liquidações adicionais (11%) e liquidações oficiosas (4%).

Assim sendo, é de extrema importância regulamentar o controlo desta isenção, visto que a Administração Tributária só terá os dados do VN em janeiro do ano seguinte, podendo o contribuinte manipular os resultados.

Na quarta alteração efetuado em 2019²³⁴ foi eliminada a obrigatoriedade dos contribuintes enquadrados no regime especial permanecerem no mesmo por cinco anos.

Ou seja, os contribuintes do regime especial não precisam de esperar cinco anos para pedir a alteração para o regime de contabilidade organizada, podendo fazê-lo a qualquer momento, com efeito a partir do ano civil seguinte.

Esta alteração efetuada sobre o período obrigatório de permanência no regime REMPE de cinco anos foi uma opção sensata do legislador, visto que, por ser um regime opcional, as

²³⁴ Quarta alteração do REMPE - Lei nº 44/IX/2018 de 31 de dezembro que aprova o OE de 2019.

micro e pequenas empresas têm o direito de optar pelo regime de contabilidade organizada se assim o desejarem sem limite de permanência no regime especial.

Os incentivos fiscais, aduaneiros, financeiros e organizacionais concedidos no âmbito do regime passam a estar dependentes de obrigações fiscais totalmente regularizadas, comprovadas através de certidões de inexistência de dívidas fiscais e de segurança social.

Esta alteração vem harmonizar com um dos pressupostos previstos no Código de Benefícios Fiscais de Cabo Verde²³⁵, em que para os contribuintes gozarem dos benefícios devem estar regularizadas perante a Administração Fiscal. Isto vai de encontro ao critério da igualdade de tratamento dos contribuintes. Até porque o Estado de Cabo Verde não tem condições de financiar contribuintes através de benefícios fiscais, quando estes não cumprem os seus deveres em termos das obrigações fiscais.

A quinta alteração efetuada em 2020²³⁶ vem no sentido de tentar reduzir a fuga e evasão fiscal que se tem verificado por parte de empresas que optam pelo regime ou utilizam o regime de forma abusiva, o que entra em contradição com os objetivos básicos de aprovação do diploma.

Nota-se que esta utilização abusiva se deve muitas vezes ao facto de este regime conter obrigações fiscais simplificadas e pouco controladas pela Administração Fiscal, já que o objetivo é simplificar para promover a formalização das micro e pequenas empresas.

Para tentar limitar este aproveitamento abusivo do regime são introduzidas na alteração de 2020 algumas obrigações fiscais para controlo de pagamentos e interdições de acesso ao regime especial.

No que se refere às obrigações fiscais, determina-se que as MPE têm a obrigatoriedade de:

- Ter pelo menos uma conta bancária em que movimenta todos os pagamentos e recebimentos respeitantes à sua atividade empresarial;
- Disponibilizar aos clientes um meio eletrónico de pagamento no qual devem ser registadas todas as transações referentes à sua atividade.

Porque um dos objetivos da reforma tributária em Cabo Verde é o combate à fraude e evasão fiscal, estas medidas permitem ter um maior controlo das transações ativas e passivas

²³⁵ Aprovado pela Lei nº 26/VIII/2013 de 21 de janeiro, alterado pela Lei nº 86/IX/2020 de 28 de abril.

²³⁶ Quinta alteração efetuada pela Lei nº 86/IX/2020 de 28 de abril.

realizadas pelas micro e pequenas empresas, no sentido de terem de pagar o imposto considerado justo e reduzindo ao mesmo tempo a omissão de rendimentos.

Quanto às interdições aprovadas na quinta alteração, ficam excluídos do regime:

- Entidades cujo sócio ou titular tenha tido participação no capital de outra empresa com situação fiscal irregular e cessado atividade há menos de 5 anos;
- Os micro importadores, sempre que o volume de importação ultrapasse o montante de 5.000.000 ECV; os pequenos importadores, quando o volume de importação ultrapasse o valor de 10.000.000 ECV;
- As atividades de revendedores de combustíveis (exceto o gás butano), as agências de viagens, os serviços imobiliários e a promoção e organização de eventos.

Deste modo faz-se o alargamento das atividades que não podem ser enquadradas no regime, por terem elevado nível técnico e complexidade, e que devem ser controladas pela Administração Fiscal.

Destacam-se neste caso as atividades imobiliárias, o setor onde ocorre grande parte da fuga e evasão fiscal em Cabo Verde. Devido à heterogeneidade de atividade e profissões envolvidas, o Estado não consegue controlar os rendimentos provenientes destas atividades, onde a faturação muitas vezes não é respeitada nem declarada.

Do exposto conclui-se que, à exceção da supressão do mínimo legal, da introdução da isenção para VN até 1.000.000 ECV, e a permissão para as micro e pequenas empresas efetuarem importação, as outras alterações foram pertinentes para se atingir mais justiça e equidade na tributação previstas na CRCV e CGT, evitando ao mesmo tempo que o regime seja utilizado para esquemas de evasão fiscal.

6 CONCLUSÃO

A informalidade é uma característica social e cultural da economia Cabo-verdiana, e apesar de prover meios de subsistência para boa parte da população tem implicações negativas. Entre estas estão a baixa produtividade, que limita a base tributária e reduz o potencial de atuação do Estado para a promoção da equidade e justiça fiscal.

Por outro lado, as microempresas e pequenas empresas, que constituem cerca de 80% do tecido empresarial, são um grupo que necessita de medidas que impulsionem a sua competitividade e sobrevivência no mercado, principalmente na era da digitalização. Estas empresas contribuem para boa parte dos empregos no país, apesar do baixo rendimento.

Com as reformas introduzidas no sistema fiscal (e com o objetivo de aumentar a competitividade da economia - reduzindo a informalidade e densificando as micro e as pequenas empresas - e ao mesmo tempo alargar a base de tributação dos contribuintes para que haja uma maior equidade e justiça fiscal), Cabo Verde desenvolveu o Regime Especial de Micro e Pequenas Empresa, aprovado em 2014, baseado na experiência de outros países.

O REMPE só começou a dar os seus frutos efetivamente a partir do ano de 2016, com a entrada em pleno funcionamento em todas as instituições intervenientes: DGCI, INPS, Pró Empresa e Casa do Cidadão, cada um com o seu papel neste processo.

Muitas dificuldades têm sido apontadas a este regime, entre as quais as sucessivas alterações que desvirtuam o cerne principal. Este era abarcar as empresas de unidades informais, atraindo estas empresas para a formalização, aumentando assim a base contributiva e fiscal.

Da análise realizada neste trabalho conclui-se que os dois objetivos principais: a formalização da economia informal e o alargamento da base tributária, continuam a ser desafios para o regime. Olhando para os dados estatísticos aqui apresentados não restam dúvidas de que até ao momento o número de empresas que vieram a ser constituídas no Regime (logo, formalizadas) tem sido considerável. Tem-se notado igualmente a formalização de negócios que atuavam de forma informal e de novos negócios, o que constitui um ganho para o regime.

Das perceções dos entrevistados conclui-se que a formalização das unidades informais ainda está longe de ser alcançada, visto ainda existirem grande número de unidades informais. Porém, é evidente que à medida que ficam claros os benefícios e a facilidade do regime os empresários informais optam por proceder à formalização da empresa.

Para apurar a quantidade exata de unidades informais que foram formalizadas é preciso fazer um estudo específico das unidades informais existentes antes e depois do regime e verificar em que medida este objetivo foi atingido.

Quanto ao objetivo do alargamento da base tributável, já não é assim tão linear. Contudo, não se pode descurar o crescimento dos contribuintes enquadrados no REMPE (tal como exposto pelos dados do cadastro dos contribuintes da DGCI) com o enquadramento de novos contribuintes de 2016 a 2019. Este demonstra que houve alargamento da base tributável, apesar de ser em menor proporção quando comparado com a formalização.

Com a implementação do REMPE as expectativas do Estado na questão do alargamento da base eram muito maiores, visto que a reforma pressupõe uma maior equidade na tributação. Todos devem estar abrangidos pelo sistema tributário para poderem contribuir para o financiamento dos serviços públicos em Cabo Verde.

Outra questão relacionada com o alargamento da base tributável é que esta não se traduziu num aumento de receitas fiscais. Isto é consequência de, por exemplo, a isenção atribuída a microempresas que não atingem o VN de 1 000 000 ECV. Cabo Verde é um país em que as receitas fiscais têm um grande peso no financiamento do Estado.

Caso a taxa reduzida de 4% do TEU não incluísse a distribuição de 70% para o INPS poderia ter um impacto positivo na arrecadação de receitas. Porém, visto que ao imposto só cabe 30% desse montante, as receitas fiscais reduziram-se drasticamente nesta categoria de contribuintes (na sua maior parte estes eram tributados pelo anterior regime de método de estimativa, com uma taxa de imposto de 15% em IUR e 5% em IVA).

Tal como demonstrado na análise dos dados, as perdas fiscais são notórias, o que não alivia os encargos que a Administração Fiscal tem com este regime (recursos humanos e custos administrativos e processuais).

Todavia, não se podem descurar os benefícios extrafiscais conseguidos com este regime. Pode citar-se o alargamento da base de beneficiários de segurança social em mais de 200% entre 2016 e 2019, o que significa mais pessoas a beneficiar do sistema nacional de saúde e de reforma. As MPE têm contribuído também para a criação de empregos (27% em 2019), apesar de em menor escala que as médias e grandes empresas.

Em síntese, para os contribuintes/empresários os ganhos são evidentes. Por seu lado, os ganhos de receita fiscal importantes para o país ainda são irrisórios.

Quanto à articulação entre as instituições intervenientes no processo de formalização, inscrição, certificação e fiscalização, fica claro que a ausência de uma plataforma comum onde todo o processo é tramitado é uma carência deste regime e isso traz consequências negativas tanto para os interessados (empresários) como para as instituições envolvidas.

Num país com metas e compromissos de digitalização deve haver um esforço contínuo das instituições envolvidas de forma a que os dados estejam disponíveis de forma tempestiva, poupando tempo aos empresários e reduzindo a duplicação de procedimentos.

Este regime dá claramente um impulso à dinâmica empresarial em Cabo Verde pelos seus inúmeros benefícios económicos, financeiros e fiscais. Estes atraem os atores informais, que só se interessam em formalizar os seus negócios se daí advierem vantagens.

Sendo assim, a simplificação e redução de custos de constituição de empresas no REMPE têm sido relevantes para os agentes optarem pela formalização e para atraírem empreendedores a formalizarem seus negócios.

Além disso, a taxa de imposto a 4% incluindo o pagamento do imposto sobre o rendimento, o IVA, a contribuição social e a isenção para as microempresas que não atingem o volume de negócios de 1000.000 ECV são claramente um poderoso atrativo deste regime.

Tendo em conta a situação económica do país, em que a principal via de financiamento são os impostos, torna-se necessário verificar a aplicação deste regime, propondo-se que seja aplicado apenas na categoria de microempresas (categoria essa que necessita efetivamente de um impulso à competitividade e redução da carga tributária).

A inspeção deve ser reforçada e feita de forma integrada pelas instituições, de modo a evitar que o regime seja utilizado para esquemas de fuga e evasão fiscal.

Conclui-se que, apesar das dificuldades de operacionalização, este regime está a ter uma evolução positiva no aumento do número de empresas formalizadas em Cabo Verde. Ao mesmo tempo contribui para alargar a base de tributação dos micro e pequenos contribuintes.

Deverá, contudo, ser objeto de melhorias relativamente ao cumprimento dos objetivos preconizados inicialmente, como sejam o alargamento da base contributiva e fiscal, através da formalização dos agentes económicos informais de baixo rendimento. É fundamental que o critério da justiça fiscal e da igualdade de tratamento sejam salvaguardados.

7 RECOMENDAÇÕES E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

7.1 RECOMENDAÇÕES

A principal recomendação após a análise realizada é que este regime seja direcionado apenas a empresas/empresários com volume de negócios até 5.000.000 ECV, pelas razões que a seguir se apresentam:

- A maior parte das unidades informais (segundo dados do setor informal da INE 2015) é de baixo rendimento.
- A categoria de microempresas é a prevalecente no tecido empresarial de Cabo Verde. Dados do IAE de 2019 demonstram que 68% do total das empresas existentes em Cabo Verde são microempresas e 73% têm VN até 5 000 000 ECV, o que está em linha com os dados dos contribuintes enquadrados no REMPE.
- O antigo método de estimativa previsto no Regulamento do IUR (revogado) em 2014 previa que este seria aplicado a contribuintes com volume de negócios de 5.000.000 ECV, sendo que os restantes teriam de apresentar contabilidade organizada. Este preceito pode ter continuidade com o REMPE.
- Consta do CIRPC (art.107º nº2) que os contribuintes que não atinjam o valor de 5.000.000 ECV podem ficar dispensados de aplicar o SNCRF. Assim, a partir deste montante deve ser aplicado o SNCRF automaticamente para quem está no regime de contabilidade organizada.

Aplicar o REMPE apenas a contribuintes com VN até 5 000 000 ECV traria mais harmonização ao sistema fiscal, podendo os restantes contribuintes ser tributados pelo regime de contabilidade organizada. Assim seriam abarcadas efetivamente as microempresas que necessitam de processos simplificados no cumprimento das obrigações fiscais e formalização da atividade.

Outras sugestões que propomos para o regime são:

Eliminar a isenção para as microempresas que não atinjam o montante de 1 000 000 ECV, seguindo o critério da equidade e justiça na tributação e o princípio de pagar (em que todos devem pagar tendo em conta o rendimento). Se um trabalhador dependente com um rendimento anual de 600 000 ECV paga por meio de retenção na fonte um imposto anual de 22 500 ECV, pelo critério da igualdade de tratamento e equidade na tributação uma

microempresa que tenha um VN de 1 000 000 ECV deve também pagar na medida dos rendimentos gerados na atividade. Até porque esta isenção contribui para aumentar casos de evasão fiscal, o que reduz ainda mais as receitas fiscais.

Devem ainda ser clarificadas as atividades elegíveis no REMPE, em consonância com as atividades categorizadas pelo CAE²³⁷. A falta de clarificação tem dado azo a várias interpretações por parte das instituições envolvidas (DGCI e Casa do Cidadão), criando situações diferentes para casos idênticos nas diversas ilhas, mesmo dentro da DGCI.

Quanto ao Cadastro Fiscal da DGCI dos contribuintes enquadrados no REMPE, sugere-se separar no Cadastro as categorias microempresas e pequenas empresas, bem como estruturar a base de dados para que a qualquer momento se possa ter uma visão clara dos contribuintes enquadrados neste regime (os que a ele renunciaram e os que por ele optaram).

7.2 LIMITAÇÕES

A limitação mais relevante foi a ausência de uma base de dados integrada de todas as instituições que fazem a gestão dos processos do âmbito do REMPE, de maneira a ter uma visão mais ampla, integrada e concreta. Esta ausência dificultou de certo modo a obtenção de dados e estes eram díspares para cada um dos intervenientes. Apesar de não inviabilizar o estudo, este facto limitou algumas conclusões.

Uma outra limitação a apontar trata-se de uma certa resistência por parte de algumas instituições (excluindo a DGCI) a facultar os dados necessários para a análise. Houve necessidade de suprir pontos que se tinha previsto abordar no trabalho (por falta de dados, optou-se pela sua exclusão).

Foi o caso da análise que se pretendia fazer aos tipos de incentivos financeiros atribuídos pela Pró-empresa às MPE, verificando a quantidade de MPE que beneficiaram de 2016 a 2019 de financiamento (por exemplo, programas de micro empreendedorismo, Start-up jovem e apoio na implementação do negócio). Pretendia-se também analisar o custo monetário/financeiro destes incentivos atribuídos no REMPE para perceber o impacto em termos quantitativos e financeiros para o Estado. Mais uma vez, não se conseguiu obter dados suficientes para sustentar esta análise.

²³⁷ Lista de Classificação das Atividades económicas em Cabo Verde (CAE).

8 BIBLIOGRAFIA/REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, O., Gonçalves, N., & Ferreira, H. (2015). *Economia informal e exclusão social* (1ª ed.). OBEGEF Porto: Edições Humus.
- Bairrada C., & Martins, A. (2013). *Uma nota sobre a justiça fiscal em Portugal*. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/view/14299883/uma-nota-sobre-a-justica-fiscal-em-portugal>
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4ª ed.). New Work: Oxford university Press Inc.
- Chiavenato, A. (2008). *Empreendedorismo dando asas ao espírito empreendedor* (2ª ed.). São Paulo: Editora Saraiva.
- Do Amaral, I. (2005). Importância do setor informal da economia urbana em países da África Subsariana, *Finisterra XL*, (79), 53-72.
- Ferreira, R.M.F., Almeida, M.M., Monteiro, J.M.P., Monteiro, S.P., & Medalho, R.A. (2018). *Legislação Fiscal Cabo-verdiana*. Porto: Vida Económica editorial S.A.
- Grassi, M., (2007) Economia Informal em Rede: trocas económicas e complexidade social. *Cadernos de Estudos Africanos*, 13 (14), 1-17.
- Kate M. (2018). Taxing Times: Taxation, Divided Societies and the Informal Economy in Northern Nigeria. *The Journal of Development Studies*, 54(1), 1-17. disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00220388.2016.1262026>
- Krein, J. D., & Proni, M. W. (2010). *Economia informal: aspetos conceituais e teóricos*. (1ª ed.). Organização Internacional do Trabalho - Escritório do Brasil. disponível em: https://www.ilo.org/brasilia/publicacoes/WCMS_227055/lang--pt/index.htm
- Lopes, C. M. M (2013). A psicologia e os custos psicológicos no cumprimento fiscal: uma nova abordagem. In Dos Santos, C.A. & Lopes, C.M.M. (Ed.), *Fiscalidade outros olhares* (pp. 181-196). Porto: Vida económica editorial S.A.
- Machado, J. E. M., & Da Costa, P.N. (2012). *Curso de Direito Tributário* (2ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora S.A.
- Martins, J.A., (2021). A CRCV e as Garantias dos Contribuintes. *Revista Técnica da OPACC*, (3), 8-19.
- Palma, C. C. (2014). *Introdução ao imposto sobre o valor acrescentado Cabo-verdiano* (1ª ed.). Coimbra: Edições Almedina S.A.
- Pereira, P.R. (2015). Em torno dos princípios do direito fiscal Internacional. In Catarino, J.R & Guimarães, V.B. *Lições de Fiscalidade - Gestão e Planeamento fiscal Internacional* (p. 208) Vol. II. Almedina S.A.
- Pereira, P.T., Afonso, A., Arcanjo, M., & Santos, J.C. Gomes (2012). *Economia e Finanças públicas* (4ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Ruas, J. (2017). *Manual de metodologias de investigação, como fazer propostas de investigação, Monografias, Dissertações e Teses*. Maputo, Moçambique: Escolar Editora.
- Saint-Georges, P., Ruquoy, D., Maroy, C., Hiernaux, J.P., Digneffe, F., & ALbarello, L. (2005). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. (2ª ed.). Lisboa: Guilherme Valente.

Sanches, J. L. (1996). Alargamento da base tributária e gestão fiscal. *Ciência e Técnica fiscal*, (381), 150-158.

Sanches, J. L. (2007). *Manual de Direito Fiscal* (3ª ed.). Coimbra: Coimbra Editora Lda

Sanches, J. L. (2010). *Justiça Fiscal*. Coimbra: Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Smith, A. (2002). *A riqueza das Nações* (4ª ed.), Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian

Vasques, S., & Trindade, C.C. (2014). *Legislação Fiscal de Cabo Verde CGT – CPT – CET*. Coimbra: Edições Almedina S.A.

Xavier, Alberto. (2020). *Direito tributário internacional* (2ª ed.). Coimbra: Edições Almedina S.A.

RELATÓRIOS

Banco de Cabo Verde, *Relatório Anual de 2015* – disponível em: <https://www.bcv.cv/SiteCollectionDocuments/BCVRCA2015.pdf>

DGCI (Direção Geral de Contribuições e Impostos), *Plano de ação de Reforma Setorial 2017-2020*, Praia Cabo Verde – disponível em: <https://mf.gov.cv/web/dnre/documentos-estrategicos>

DNRE (Direção Nacional de Receitas do Estado), *Newsletter DNRE em ação*, fevereiro de 2020 – disponível em: https://mf.gov.cv/web/dnre/legislacao/-/document_library/kawUctkhMXD/view/591368

INE (Instituto Nacional de Estatísticas), *Estatísticas do Mercado de Trabalho - IMC 2020*, publicado em 14 de maio de 2021 – disponível em: <https://ine.cv/publicacoes/estatisticas-do-mercado-trabalho-imc-2020/>

INE (Instituto Nacional de Estatísticas), *Estatísticas das Famílias e Condições de Vida – IMC 2016* – disponível em: <https://ine.cv/publicacoes/estatisticas-das-familias-condicoes-vida-inquerito-multi-objectivo-continuo-2016/>

INE (Instituto Nacional de Estatísticas), *Inquérito Multiobjectivo Contínuo (IMC) - Módulo Sector informal*, novembro de 2018 – disponível em: <http://ine.cv/wp-content/uploads/2019/07/relatorio-estatistica-sector-informal-2015.pdf>

INE (Instituto Nacional de Estatísticas), *Inquéritos anuais as empresas (IAE), 2016, 2017, 2018 e 2019* – disponíveis em: https://ine.cv/ine_publicacoes_category/estatisticas-empresariais/

Jornal Inforpress de Cabo Verde, «*Governo vai adotar novo quadro fiscal para acelerar a transição do sector da economia informal para a formal*», publicada em 31 de Março de 2017 – disponível em: <https://inforpress.cv/governo-vai-adotar-novo-quadro-fiscal-para-acelerar-a-transicao-do-sector-da-economia-informal-para-a-formal/>

Micro small and medium enterprises and they role in achievment the sustnaible development goals – disponível em: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25851MSMEs_and_SDGs_Final_3120.pdf

Ministério das Finanças de Cabo Verde, *Contas provisórias 4º trimestre de 2020* – disponível em: https://www.mf.gov.cv/web/dnocp/contas-provis%C3%B3rias-do-estado/-/document_library/zZbS5QkeEDUb/view/1585104

Ministério das Finanças Cabo Verde, *Diretivas para Elaboração do Orçamento de Estado para 2015* – disponível em: https://www.mf.gov.cv/web/dnocp/or%C3%A7amento-do-estado/-/document_library/CCgzagQ0WG8I/view/297107

Ministério das Finanças Cabo Verde, *Programa Nacional Integrado para a Aceleração da Transição da Economia Informal à Formal 2020-2023*, Maio de 2020 – disponível em: <https://www.cplp.org>

Ministério das Finanças Cabo Verde, *Relatório de enquadramento do Orçamento de Estado de 2020* – disponível em: https://www.mf.gov.cv/orcamento/-/document_library/GhhPar8YFVSB/view/482177

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), *Model Tax Convention on income and on capital*, novembro de 2017 – disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-oncapital/condensed-version-2017_mtc_cond-2017-en#page119

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), *Taxation of SMEs in OECD and G20 Countries*, OECD Tax Policy Studies, No. 23, OECD Publishing, (2015) Paris – disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264243507-en>

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, 2007 – Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/tpg-2017-en>

OIT (Organização Internacional do Trabalho), *International Labour Conference 90th Session - Decent work and the informal economy*, Geneva, 2002, – disponível em: <https://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

OIT (Organização Internacional do Trabalho), *Relatório Transição da Economia Informal para a economia formal, conferência internacional do trabalho*, 103º sessão, 2014 – disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_709410.pdf

OIT (Organização Internacional do Trabalho), *Relatório Pequenas e Médias Empresas e a criação de Emprego Digno e Produtivo*, Conferência internacional do trabalho, 104º sessão, 2015 – disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_709381.pdf

Os impactos do Simples Nacional, julho de 2017 – disponível em: https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/06/An%C3%A1lise-sobre-o-SIMPLES-2017_VFinal.pdf

Plano estratégico de desenvolvimento sustentável Cabo Verde 2017-2021 – disponível em: <https://peds.gov.cv/sites/default/files/2018-10/PEDS%202017-2021%20-%20Vers%C3%A3o%20Final.pdf>

Pró Empresa, *Programa de Financiamento Pró crédito* – disponível em: <https://www.proempresa.cv/index.php/promocao-empresarial-3/pro-credito>

Recomendação 2003/361 / CE de 6 de maio de 2003 – disponível em: <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003H0361>

SEBRAE e Fundação Getúlio Varga (FGV), *Participação das MPE na economia nacional e regional*, dados referentes ao ano de 2017 – disponível em: <https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2020/04/Relat%C3%B3rio-Participa%C3%A7%C3%A3o-mpe-pib-Na.pdf>

SEBRAE, *Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Micro empreendedor Individual: diferenças e características*, publicado em 19 de fevereiro de 2021 – disponível em: <https://www.sebrae-sc.com.br/blog/epp-microempresa-mei/>

Simples Nacional - *Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte* – disponível em: <https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=3>

Tax Justice Network e Global Alliance for tax Justice, *O estado atual da justiça fiscal 2020 – Justiça fiscal em tempos de COVID 19*, Nov. de 2020 – disponível em: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_PORTUGUESE.pdf

World Bank Group e PWC, *Relatório Paying Taxes 2018* – disponível em: https://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/pdf/pwc_paying_taxes_2018_full_report.pdf

World Bank, *Enterprise surveys: Informality* – disponível em: <https://www.enterprisesurveys.org/en/data/exploretopics/informality>

RELATÓRIOS FACULTADOS POR TERCEIROS

Belarmino Lucas, Advogado - *Proposta de Estratégia Nacional de Transição da Economia Informal em Cabo Verde: GETIF 2017 – 2020*, fevereiro de 2017, Consultores: Amílcar Aristides Monteiro, Miriam Spencer Lima, Osmar Ferro.

Centro de Estudos Jurídicos fiscais e Aduaneiros (CEJFA) - *Diagnóstico sobre Estado de Implementação do Regime Especial das Micro e Pequenas Empresas*, Pró Empresa e Organização internacional do Trabalho (OIT), Consultores: Avelino Bonifácio F. Lopes José Jorge Borges de Oliveira, Praia, janeiro de 2018.

Centro de Estudos Jurídicos fiscais e Aduaneiros (CEJFA) - *Relatório Final de Consultoria para a Implementação do Regime Especial para Micro e Pequenas Empresas*, 08 de maio de 2013.

Centro de Estudos Jurídicos fiscais e Aduaneiros (CEJFA) - *Taxation of Small Businesses in the Republic of Moldova* - George Kozhkar Deputy Chief of the Central State Tax Inspection.

Ministério das Finanças - *Proposta de Lei que aprova o Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares*, 21-02-2014.

Ministério das Finanças - *Proposta de Lei que aprova o Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas*, 20-12-2014.

Pró Empresa - *Elaboração da Estratégia Nacional de Transição da Economia Informal à Formal - GETIF 2017 – 2020, diagnóstico da economia informal em Cabo Verde*, janeiro 2017.

LEGISLAÇÃO

- Decreto-lei n.º 12/2016. B.O. *I série*. 12 (01-03-2016) 393-394.
- Decreto-Lei n.º 1/96. B.O. *I Série*. 1 (15-01-1996) 1-31.
- Decreto Lei n.º 5/2008. B.O. *I série*. 5 (04-02-2008) 62-67.
- Decreto Lei n.º 9/2008. B.O. *I série*. 10 (13-03-2008) 2-5.
- Decreto Legislativo n.º 1/2019. B.O. *I série*. 80 (23-07-2019) 1238-1291.
- Decreto regulamentar n.º 6/2015. B.O. *I série*. 46 (29-07-2015) 6-10.
- Lei n.º 82/VIII/2014. B.O. *I série*. 3 (08-01-2015) 113 – 147.
- Lei n.º 78/VIII/2014. B.O. *I série*. 81 (31-12-2014) 2344 – 2359.
- Lei n.º 81/VIII/2014. B.O. *I série*. 3 (08-01-2015) 79-107.
- Lei n.º 86/IX/2020. B.O. *I série*. 53 (28-04-2020) 1194-1268.
- Lei n.º 116/IX/2021. B.O. *I série*. 10 (02-02.2021) 215-293.
- Lei n.º 70/VIII/2014. B.O. *I série*. 51 (26-08-2014) 1706-1716.
- Lei n.º 47/VIII/2013. B.O. *I série*. 69 (20-12-2013) 2235-2261.
- Lei n.º 48/VIII/2013. B.O. *I série*. 69 (20-12-2013) 2261-2275.
- Lei n.º 49/VIII/2013. B.O. *I série*. 70 (26-12-2013) 2286-2309.
- Lei Constitucional n.º 1/VII/2010. B.O. *I série*. 17 (03-05-2010) 394-457.
- Lei n.º 5/IX/2016. B.O. *I série*. 73 (30-12-2016) 2404-2430.
- Lei n.º 20/IX/2017. B.O. *I série*. 83 (30-12-2017) 1829.
- Lei n.º 44/IX/2018. B.O. *I série*. 89 (31-12-2018) 6.
- Lei n.º 51/VIII/2013. B.O. *I série*. 21 (27-12-2013) 2366-2403.
- Lei n.º 14/VI/2002. B.O. *I série*. 28 (19-09-2002) 1-7.
- Lei n.º 21/VI/ 2003 B.O. *I série*. 21 (14-07-2003) 268-298.
- Portaria n.º 2/2014. B.O. *I série*. 2 (08-01-2014) 84-95.
- Portaria n.º 75/2015. B.O. *I série*. 86 (31-12-2015) 305-312.
- Portaria n.º 78/2015. B.O. *I série*. 86 (31-12-2015) 320-334.
- Portaria n.º 6/2015. B.O. *I série*. 11 (12-02-2015) 460-465.
- Portaria n.º 26/2018. B.O. *I série*. 53 (08-08-2018) 1342-1343.

9 APÊNDICE

Apêndice A – Guião de Entrevistas

Primeiramente agradece-se a vossa disponibilidade em responder a esta entrevista, que é realizada no âmbito de um trabalho de dissertação de Mestrado em Fiscalidade sob o tema: “O REMPE e a tributação da economia informal”, pela aluna Nélida Conceição Fortes.

O objetivo essencial do trabalho é o de perceber os efeitos da implementação do regime em Cabo Verde, tendo em conta duas vertentes: o seu contributo na formalização de micro e pequenas empresas que atuavam no regime informal e o seu contributo no alargamento da base tributável para efeitos fiscais.

Pretende-se obter a vossa opinião pessoal, em função dos vossos conhecimentos, ou experiência sobre a matéria. Qualquer informação ou dados que acharem relevantes utilizar para responder às perguntas será uma mais-valia para o trabalho de investigação em curso.

1. Como avalia no período de tempo compreendido entre 2015 e 2019 o impacto da implementação do Regime de Micro e pequenas empresas em Cabo Verde?
2. Até que ponto considera que a implementação do Regime de Micro e pequenas empresas conseguiu o objetivo principal de formalização das micro e pequenas empresas, incluindo as que exercem atividade de forma informal?
3. Um outro objetivo deste regime era alargar a base tributável. Podemos considerar este objetivo atingido? Como avalia o impacto da introdução do Tributo Especial Unificado no Sistema fiscal em Cabo Verde?
4. Poderia fazer-se uma relação direta entre os incentivos fiscais, apoios financeiros, de registo e de gestão com a aderência de empresas ou indivíduos do setor informal à formalização? Na sua opinião, qual o impacto destes incentivos na persuasão à formalização das empresas?
5. Como avalia a articulação entre as instituições que estão envolvidas na implementação, controlo e fiscalização das micro e pequenas empresas (DNRE, INPS; Casa do Cidadão, Pró Empresa, Câmara Comércio)?

Entrevistados: quatro (4) colaboradores que exercem as funções de Direção e Coordenação nas Instituições DGCI, INPS, Pró-empresa e Casa do Cidadão; quatro (4) funcionários (um em cada uma destas instituições) que trabalham diretamente com o REMPE; e um Advogado que fez parte do processo de implementação do REMPE em Cabo Verde.

10 ANEXOS

Anexo 1 – Dados Estatísticos de Empresas 2018 e 2019

Quadro - Distribuição do nº de empresas por ramo de atividade e dimensão, IAE 2019

CAE	Categoria das Empresas 2019				Total
	Micro	Pequena	Média	Grande	
Agricultura, produção Animal, Caça,	21	1	12	2	36
Indústrias Extractivas	4	4	8	0	16
Indústrias Transformadoras	669	136	169	36	1010
Electricidade, Gás, Vapor, Água	8	1	6	5	20
Captação, Tratamento e Distribuição	14	4	13	3	34
Construção.	220	63	143	26	452
Comércio por Grosso e a Retalho; Rep:	3457	402	913	155	4927
Transportes e Armazenagem.	100	30	72	23	225
Alojamento e Restauração	1082	373	280	27	1762
Actividades de Informação e de	71	17	25	9	122
Actividades Financeiras e de Seguros.	26	5	5	13	49
Actividades Imobiliárias.	248	28	37	6	319
Actividades de Consultoria,	383	74	79	1	537
Actividades Administrativas e dos	228	36	101	28	393
Educação.	120	43	29	4	196
Saúde Humana e Accção Social.	122	38	37	3	200
Actividades Artísticas, de	137	14	41	2	194
Outras Actividades de Serviços.	640	27	14	1	682
Total	7550	1296	1984	344	11174

Fonte: Departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusão.ine@ine.gov.cv

Quadro - Nº de pessoas ao serviço e volume de negócios por setor de atividade e dimensão da empresa, IAE de 2019

Sector de actividade económica	Tipo de Empresa (PME)							
	Micro		Pequenas		Média		Grande	
	Volume Negócios (Contos)	Número Pessoas ao Serviço	Volume Negócios (Contos)	Número Pessoas ao Serviço	Volume Negócios (Contos)	Número Pessoas ao Serviço	Volume Negócios (Contos)	Número Pessoas ao Serviço
A - Agricultura, Produção Animal, Caça, Floresta e Pesca	18 968	36	5 086	1	384 027	165	449 098	82
B - Indústria Extractiva	3062	9	8000	33	473713	105	0	0
C - Indústria Transformadora	823 279	1 326	693 409	734	4 826 442	2 339	21 977 497	4 854
D - Electricidade, Gás, Vapor, Água Quente e Fria e Ar Frio	7 286	10	8 708	1	470 968	61	19 532 199	956
E - Captação, Tratamento e Distribuição de Água, Saneamento, Gestão de Resíduos	17 017	30	30 346	10	366 618	144	2 224 251	397
F - Construção	250 607	418	362 698	274	4 896 567	1 384	17 193 537	2 171
G - Comércio por Grosso e a Retalho, Reparação de Veículos Automóveis e Motociclos	4 311 067	5 586	2 321 438	1 652	39 965 563	5 463	114 346 923	4 398
H - Transportes e Armazenagem	132 834	225	175 526	152	2 213 055	885	20 253 384	4 205
I - Alojamento e Restauração	1 351 147	2 024	1 922 006	2 317	5 057 268	3 742	24 234 976	7 504
J - Actividades de Informação e Comunicação	85 443	141	87 798	101	760 287	331	9 234 806	1 251
K - Actividades Financeiras e de Seguros	9 639	45	14 347	28	160 464	91	16 642 758	1 594
L - Actividades Imobiliárias	160 219	380	158 210	131	915 475	204	2 157 565	91
M - Actividades de Consultoria, Científicas, Técnicas e Similares	348 931	732	430 581	364	2 011 173	580	204 492	4
N - Actividades Administrativas e dos Serviços de Apoio	296 980	450	201 892	182	2 758 910	1 151	4 667 899	5 161
P - Educação	113 625	302	128 083	285	331 684	571	548 807	546
Q - Saúde Humana e Acção Social	209 236	277	240 820	192	837 436	375	306 137	175
R - Actividades Artísticas, de Espetáculos, Desportivas e Recreativas	123 993	297	82 725	94	687 950	417	442 995	217
S - Outras Actividades de Serviços	503 523	1 091	119 383	154	266 664	128	184 114	48
Cabo Verde	8 766 854	13 379	6 991 055	6 705	67 384 268	18 136	254 601 439	33 654

Fonte: Departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusão.ine@ine.gov.cv

Quadro - Tipo de empresas e número de pessoas ao serviço ano de 2018 e 2019

Tipo de empresas	Empresas ativas		Pessoal ao serviço	
	2018	2019	2018	2019
Micro	7 611	7 550	14 997	13 379
Pequena	1 099	1 296	5 604	6 705
Média	1 383	1 984	14 364	18 136
Grande	298	344	35 899	33 654
Total	10 390	11 174	72 882	73 893

Fonte: Departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusao.ine@ine.gov.cv

Quadro - Escalão Número Pessoal ao Serviço e Escalão Volume de Negócios IAE 2019

Nº de Trabalhadores	Volume de Negócio								Total
	Até 5 mil contos	5 a 10 Mil Contos	10 a 20 Mil Contos	20 a 30 Mil Contos	30 a 40 Mil Contos	40 a 50 Mil Contos	50 a 100 Mil Contos	Mais de 100 Mil Contos	
Até 3 trabalhadores	6 964	418	211	133	77	21	70	17	7 911
De 4 a 5 trabalhadores	586	180	128	39	24	19	104	14	1 094
De 6 a 10 trabalhadores	463	235	158	88	41	46	127	85	1 243
De 11 a 20 trabalhadores	145	60	84	72	32	27	53	71	544
De 21 a 30 trabalhadores	23	4	11	13	13	12	29	49	154
De 31 a 40 trabalhadores	3	0	3	0	3	4	11	20	44
De 41 a 50 trabalhadores	4	0	1	1	1	2	7	15	31
De 51 a 100 trabalhadores	6	0	2	1	1	0	7	49	66
Mais de 100 trabalhadores	9	0	1	0	0	2	7	68	87
Total	8 203	897	599	347	192	133	415	388	11 174

Fonte: Departamento de Comunicação e Difusão da INE – difusao.ine@ine.gov.cv

Anexo 2 – Dados dos Relatórios de Contas Anuais (RCA) de 2018 e 2019 do INPS

Contribuintes ativos por Regime de 2016 a 2018

Regime	Ano	Ano	Ano	Variação Anual Absoluta		Variação Anual Relativa	
	2016	2017	2018	2016/17	2017/18	2016/17	2017/18
Regime dos Trabalhadores por Conta de Outrem							
Regime Geral (Entidades Públicas e Privadas)	3 907	3 855	3 765	-52	-90	-1,3%	-2,3%
REMPE	1439	2 724	4 492	1 285	1 768	89,3%	64,9%
Contribuintes Domésticos	1 184	1 526	1 877	342	351	28,9%	23,0%
Admin. Pública Central /Local	312	343	368	31	25	9,9%	7,3%
Sub total	6 842	8 448	10 502	1 606	2 054	23,5%	24,3%
Regime dos Trabalhadores por Conta Própria							
Trabalhadores Conta Própria	1 416	1 947	2 310	531	363	37,5%	18,6%
Total	8.258	10.395	12.812	2.137	2.417	25,9%	23,3%

Fonte: RCA INPS 2018

Contribuintes ativos por Regime de 2017 a 2019

Regime	Ano	Ano	Ano	Variação Anual Absoluta		Variação Anual Relativa	
	2017	2018	2019	2017/18	2018/19	2017/18	2018/19
Regime dos Trabalhadores por Conta de Outrem							
Regime Geral (Entidades Públicas e Privadas)	3 855	3 765	4 035	-90	270	-2,3%	7,2%
REMPE	2 724	4 492	6 049	1 768	1 557	64,9%	34,7%
Contribuintes Domésticos	1 526	1 877	2 058	351	181	23,0%	9,6%
Administração Pública Central /Local	343	368	361	25	-7	7,3%	-1,9%
Subtotal	8 448	10 502	12 503	2 054	2 001	24,3%	19,1%
Regime dos Trabalhadores por Conta Própria							
Trabalhadores Conta Própria	1 947	2 310	2 401	363	91	18,6%	3,9%
Total	10 395	12 812	14 904	2 417	2 092	23,3%	16,3%

Fonte: RCA INPS 2019

Segurados ativos por regime de 2016 a 2018

Regime	Ano 2016	Ano 2017	Ano 2018		Variação Absoluta		Variação Relativa	
			Nº	Peso	2016/17	2017/18	2016/17	2017/18
Regime dos Trabalhadores por Conta de Outrem								
Regime Geral	51 852	56 121	56 959	58,1%	4 269	838	8,2%	1,5%
REMPE	3745	6 921	10 685	10,9%	3 176	3 764	84,8%	54,4%
Serviço Doméstico	1 281	1 628	2 016	2,1%	347	388	27,1%	23,8%
Função Pública	25 147	25 827	26 089	26,6%	680	262	2,7%	1,0%
Função Pública Regime Atual	15 311	15 092	13 644	13,9%	-219	-1 448	-1,4%	-9,6%
Função Pública Regime Novo	9 836	10 735	12 445	12,7%	899	1 710	9,1%	15,9%
Regime dos Trabalhadores por Conta Própria								
Trabalhadores por Conta Própria	1 416	1 947	2 310	2,4%	531	363	37,5%	18,6%
Total	83 441	92 444	98 059	100,0%	9 003	5 615	10,8%	6,1%

Fonte: RCA INPS 2018

Segurados ativos por regime de 2017 a 2019

Regime	Ano 2017	Ano 2018	Ano 2019		Variação Absoluta		Variação Relativa	
			Nº	Peso	2017/18	2018/19	2017/18	2018/19
Regime dos Trabalhadores por Conta de Outrem								
Regime Geral	56 121	56 959	59 683	56,7%	838	2 724	1,5%	4,6%
REMPE	6 921	10 685	14 277	13,6%	3 764	3 592	54,4%	25,2%
Serviço Doméstico	1 628	2 016	2 294	2,2%	388	278	23,8%	12,1%
Função Pública	25 827	26 089	26 617	25,3%	262	528	1,0%	2,0%
Função Pública Regime Atual	15 092	13 644	14 157	13,4%	-1 448	513	-9,6%	3,6%
Função Pública Regime Novo	10 735	12 445	12 460	11,8%	1 710	15	15,9%	0,1%
Regime dos Trabalhadores por Conta Própria								
Trabalhadores por Conta Própria	1 947	2 310	2 401	2,3%	363	91	18,6%	3,9%
Total	92 444	98 059	105 272	100,0%	5 615	7 213	6,1%	6,9%

Fonte: RCA INPS 2019

Anexo 3 – Dados referentes a MPE constituídas na Casa do Cidadão, certificadas pela Pró Empresa, Inscritas no REMPE no INPS e enquadradas fiscalmente pela DGCI

ENTIDADES	2016	2017	2018	2019	Taxa crescimento 2019/2016
Casa do Cidadão - nº de MPE Constituídas	2 493	3 786	5 282	5 516	121,3
Pro-Empresa - nº de MPE certificadas	2 840	3 076		3 083	8,3
INPS - nº de MPE inscritos no Regime REMPE	1 439	2 724	4 492	6 049	320,4
DGCI - nº MPE enquadrados no REMPE	2 690	3 525	4 389	5 053	87,8

Fonte: GRE_Cadastro_DGCI; Base de Dados Casa do Cidadão, Pró Empresa e RCA 2018 e 2019 do INPS

Anexo 4 – Dados dos Programas de Incentivos financeiros das MPE

Designação/Ano	Nº de MPE que beneficiaram do Start up jovem			Nº MPE que beneficiaram do Programa Pró-crédito
	2017	2018	2019	2020
São Vicente	5	8	10	7
Santiago	47	22	61	43
Sal	2	2	2	0
CABO VERDE TOTAL	65	51	101	62

Fonte: Dados facultados pela Pró Empresa

Anexo 5 – Cobrança de Receitas do TEU, anos de 2016 a 2019

Tabela 46 - Cobrança Receitas TEU	2016	2017	2018	2019
TEU - Autoliquidação	259 455 387	296 466 100	388 026 315	456 878 347
TEU - Adicional	-	10 102 569	42 212 097	33 208 778
TEU - Oficiosa	-	15 972 508	37 752 526	31 028 800
Total Receitas TEU	259 455 387	322 541 177	467 990 938	521 115 925

Fonte: Tabela 46 – DGCI (Direção Geral de Contribuições e impostos)