

As Reformas Fiscais Africanas

**Carlos Costa Pina
Francisco Campaniço
Francisco Sousa da Câmara
Humberto Darsam
Ibraimo Ibraimo
José Carlos Gomes Santos
Manuel Botelho da Silva
Miguel Teixeira de Abreu
Peter Heller
Tomás Salomão
Vito Tanzi**

**Coordenação de Sérgio Vasques
Prefácio de António Carlos dos Santos**

FIM DE SÉCULO

PREFÁCIO

A partir de 1984, durante alguns anos, tive o privilégio de acompanhar de perto as primeiras tentativas sérias de reestruturação dos sistemas fiscais de Angola e de Moçambique.

Vivia-se então, nos dois países, uma situação de guerra civil, com todo o rastro de destruição e miséria que ela provoca. Vivia-se, num e noutro país, em economia de guerra, caracterizada por uma forte colectivização das estruturas produtivas, por uma quase ausência de mecanismos institucionalizados de mercado, substituídos por mecanismos informais de mercado paralelo, por uma retracção do investimento interno e externo, por uma total subalternização de objectivos de desenvolvimento por objectivos bélicos. A guerra multiplicou, com efeito, muitas das deficiências estruturais de economias coloniais subdesenvolvidas. As finanças públicas (e, em particular, o sistema fiscal) foram profundamente afectadas por esse fenómeno.

No plano normativo, os sistemas fiscais dos dois países, ainda que com algumas diferenças, mais ou menos relevantes, eram largamente tributários, para o bem e para o mal, da herança colonial. Sistemas de tributação de natureza cedular, compostos, no essencial, por impostos de estrutura e designação idênticos aos da Reforma Portuguesa dos anos 60, aqui e além duplicados ou substituídos por alguns impostos cuja nomenclatura revelava uma maior ligação à descolonização ou às fases de colectivização mais intensiva. A tributação do rendimento assentava, em regra, em impostos formalmente muito progressivos. A tributação da despesa, mais avançada em Moçambique do que em Angola, repousava ali num imposto de carácter monofásico e aqui num conglomerado de impostos especiais de consumo, unificado apenas no plano legislativo. Estes sistemas normativos eram curiosamente coroados por Leis Gerais Tributárias, definidoras dos principais princípios e regras fiscais, funcionando como uma espécie de «constituição fiscal material» do sistema, que introduzia alguma racionalidade no sistema fiscal. Nesse aspecto, o sistema era formalmente mais

avançado que o português, que só agora verá à luz do dia a sua primeira lei geral tributária. No entanto, a inexistência de um sistema judicial autónomo (ausência, na prática, de recursos e de controlo da constitucionalidade) e o carácter obsoleto e inadequado das regras processuais retiravam grande parte das potenciais vantagens daquele instrumento legislativo, com reflexos negativos nas garantias dos contribuintes.

No plano financeiro, Angola dependia e depende sobretudo dos impostos petrolíferos. Mas mesmo em Moçambique, o peso dos normais impostos sobre o rendimento e sobre o consumo era, na estrutura fiscal existente, relativamente menor. A possibilidade de levar a cabo uma política económica através da fiscalidade era, num caso e noutro, extremamente reduzida. No plano internacional eram praticamente inexistentes quaisquer acordos ou convenções.

Mas mais importante ainda que tudo isto era — e este é um traço bem característico dos PVD, mas aqui agravada pela situação de guerra — a profunda desorganização do aparelho fiscal e aduaneiro.

Recursos humanos escassos, desmotivados, com poucas habilitações académicas, deficiente formação profissional, com sangria dos melhores quadros para o sector bancário e segurador e para empresas de consultoria, sistemas tecnológicos e de informações quase inexistentes, procedimentos burocráticos obsoletos, insuficiente cobertura dos territórios, quase ausência de execuções e de inspecção tributária, eram — e creio que permanecem — debilidades estruturais dos sistemas fiscais destes países.

A estratégia de mudança, cautelosa, que defendemos então — idêntica, no fundo, à que está subjacente à reforma do sistema fiscal português — foi a de uma intervenção por pequenos passos. Modernizando o que era possível modernizar, simplificando o que era possível simplificar, mas mantendo no essencial, ainda que com importantes ajustamentos, o sistema existente que, apesar de tudo, era uma ferramenta relativamente conhecida da máquina fiscal. Um esforço grande devia ser concentrado na preparação dos funcionários, na obtenção de economias de escala, na cooperação administrativa, na informatização do sistema, no reforço da fiscalização, na reorganização dos serviços de justiça tributária, na reforma aduaneira, na criação de um plano de contas credível. No plano das relações entre sistema fiscal e sistema económico, aquele deveria procurar progressivamente adequar-se às mudanças estruturais renunciadas no Programa de Saneamento Económico e Financeiro, às derivadas do programa de privatizações e do reforço de formas de regulação mercantil.

Hoje, o simples compulsar dos temas presentes nesta colectânea, todos eles de grande actualidade e tratados por uma plêiade de notáveis especialistas, mostram como os problemas actuais da fiscalidade dos países de expressão oficial portuguesa do sul de África, cada vez mais se aproximam dos nossos. Ultrapassada a guerra, iniciado o caminho da democratização dos sistemas políticos, progressivamente normalizada a vida económica e o investimento,

recriadas relações internacionais com o fim das autarcias económicas, a questão fiscal ganha uma relevância que anteriormente não tinha.

Visto com um certo distanciamento — e tendo obviamente em conta as diferenças de desenvolvimento económico e de estrutura fiscal — às vezes não parecem tão distintos como isso os problemas e as prioridades que têm atravessado o sistema fiscal português.

Por isso direi que se as experiências africanas poderão, em muito, tirar partido do conhecimento da evolução do sistema fiscal português (e da colaboração cooperativa dos seus quadros), bem como, num contexto de progressiva internacionalização e integração económicas, do processo de integração de Portugal na União Europeia, sem que isso signifique qualquer cópia de modelos — a verdade é que, no plano da estratégia de mudança, as experiências angolana e moçambicana são para nós, com todas as diferenças existentes, ricas de ensinamentos. Em particular, é nelas que se inspira uma análise global e integrada da fiscalidade, que envolva impostos e alfândegas, modernidade e tradição, mudança e conservação, sistema normativo e aparelho tributário, função financeira e extra-financeira dos impostos, de algum modo subjacente à metodologia da proposta de reforma de sistema fiscal para a transição para o século XXI entre nós.

Lisboa, 20 de Dezembro de 1997

A. Carlos dos Santos