

significativos e a infracções pode ser, na prática, contraproducente em termos de consecução dos objectivos de equidade.

¹¹ Na prática, isto significa uma considerável centralização dos controlos sobre os principais contribuintes do país e, sempre que necessário, a transferência para esses contribuintes de responsabilidades das repartições regionais e municipais da administração fiscal. Ainda como parte da estratégia, é dada menor prioridade à cobrança de alguns impostos (como a tributação predial) que em regra geram receitas mínimas para o governo nacional.

¹² Num país Africano-tipo com uma população entre 5 e 10 milhões de habitantes, há uma média de 1000-2000 empresas de dimensões significativas, de que apenas uma pequena parte contribui para o conjunto das receitas.

¹³ A Zâmbia é um exemplo de um país em que os esforços concertados da administração fiscal se traduziram na arrecadação de pagamentos vultosos de impostos em atraso.

¹⁴ No Uganda, a atribuição de um número único de identificação fiscal a todos os contribuintes criou as bases para a introdução do IVA e para a modernização dos procedimentos de administração fiscal.

¹⁵ As abordagens mais avançadas em matéria de incidência de direitos ou de impostos que estão a ser actualmente desenvolvidas na União Europeia (v.g., em pontos não-fronteiriços) não se afiguram exequíveis em África, no futuro previsível.

¹⁶ Nalguns países, têm sido criados serviços de inspecção pré-expedição prestados por agências privadas (com base numa remuneração por serviço) na expectativa de que venham gerar aumentos de receitas significativos a curto prazo (antes da implementação de reformas mais profundas da administração aduaneira). Todavia, esses aumentos de receitas raramente são conseguidos dentro desse tipo de quadro temporal, a menos que as autoridades se mostrem fortemente empenhadas nesses acordos. Os dispositivos de inspecção pré-expedição devem ser considerados como medidas provisórias a abolir dentro de um prazo de dois ou três anos, quando um programa de reforma global da administração aduaneira tiver sido implementado. Há também a necessidade de implementar cuidadosamente esses dispositivos de inspecção pré-expedição, a supervisionar pelas autoridades no sentido de assegurarem a realização dos objectivos pretendidos.

CONVERGINDO PARA O ZERO: A COMPETIÇÃO FISCAL NA ÁFRICA SUB-SAHARIANA

Sérgio Vasques

Faculdade de Direito de Lisboa

I. A DOENÇA DO SÉCULO

O estudo da fiscalidade dos países africanos tem ainda hoje algo de curioso. Até agora pode dizer-se não terem existido em África Estados Fiscais pela simples razão de não terem aí existido Estados. As nações africanas vieram pela independência a ser «Estados de soberania negativa»: soberanos no plano internacional, impotentes no plano interno.¹ Com fronteiras permeáveis, economias não-monetarizadas e burocracias inoperantes, a vida económica desenrola-se à margem do seu poder e da sua lei, num imenso *hinterland* onde o imposto não chega. A importância de tudo isto seria, até há pouco tempo atrás, muito relativa. As coisas mudam, porém: o socialismo africano atinge o seu termo de vida, a simpatia da comunidade internacional os seus limites. Subitamente o imposto renasce para África.

Naturalmente que, ao renascer em África, a fiscalidade acompanha as particularidades daquele terreno. Faltando os capitais próprios e estagnando a ajuda pública internacional, o desenvolvimento das economias africanas depende em larga medida dos capitais privados externos. O mesmo é dizer, o reapetrechamento fiscal dos Estados africanos e a consolidação da sua base tributária dependem largamente do investimento estrangeiro, e tal é a sua importância no relançamento das economias africanas que a disciplina do investimento estrangeiro se

torna uma peça legislativa de primeira grandeza. Não é já o sistema fiscal que condiciona o seu conteúdo, mas bem o contrário: o sistema fiscal é transformado em função das exigências do investimento externo, o sistema fiscal é em larga medida um sistema feito para estrangeiros, voltado para fora, *extroverso*.²

Vejamos então a causa antes de lhe vermos os efeitos, e concentremo-nos, daqui em diante, no espaço da África Austral. No que respeita ao investimento estrangeiro, as transformações têm sido rápidas e profundas. Antes de tudo, *rápidas*: serão poucos ou nenhuns os Estados africanos que, nos últimos cinco ou seis anos, tenham deixado intocada a sua legislação na matéria.

Em 1990, a Tanzânia e a Namíbia criam novos regimes legais para o investimento, esta última no próprio ano da independência. Em 1991, o mesmo sucede na Zâmbia e no Malawi. Em 1992, são as Maurícias que introduzem novos mecanismos de promoção do investimento, renovando, nesse ano e nos anos seguintes, o essencial da sua legislação. Em 1993 é a vez de em Moçambique se substituir o regime criado nos anos oitenta. O pacote legislativo que agora se introduz compreende não só uma nova lei de investimentos e respectiva regulamentação — a Lei 3/93, de 24 de Junho e o Decreto n.º 14/93, de 21 de Julho — mas também outros instrumentos de promoção do investimento, em certa medida inéditos entre os países africanos de expressão portuguesa, como o são o Código dos Benefícios Fiscais e a disciplina das Zonas Francas Industriais — Decretos n.º 12/93 e n.º 18/93, ambos de 21 de Julho. Em 1994, enfim, é em Angola que, na sequência do Programa Económico e Social de 1994, se introduz a Lei do Investimento Estrangeiro hoje em vigor — a Lei n.º 15/94, de 23 de Setembro — seguindo-se-lhe a correspondente regulamentação já no ano seguinte, por via do Decreto n.º 12/95, de 5 de Maio.

A produção legislativa tem sido contínua, e os descompassos são inevitáveis quando se pretende fazer tanto em tão pouco tempo. Em consequência, encurtam-se os ciclos de vida da legislação, e sucede encontrarem-se países nos quais o quadro jurídico do investimento já foi, de há poucos anos a esta parte, sujeito a mais do que uma reforma de fundo. Assim, em Angola, a legislação de 1994-95, hoje em vigor, veio revogar um regime legal com apenas quatro anos de vida — o regime instituído por via da Lei n.º 13/88, de 16 de Junho, e regulamentado pelo Decreto n.º 1/90, de 8 de Janeiro. Não se trata de caso único, nem sequer do mais expressivo. Na Zâmbia, ao *Investment Act* de 1991 logo sucede o *Investment Act* de 1993. Na Tanzânia, é o *National Investment Promotion and Protection Act*, aprovado em 1990, que vem a ser amplamente revisto apenas dois anos passados.

O ritmo destas transformações surge mais rápido ainda se considerarmos que não se actualizam formas apenas, actualizam-se ideias. Neste campo, os países de expressão portuguesa, sujeitos até meados dos anos oitenta a experiências de tipo socialista, oferecem-nos boa matéria de estudo. Senão, vejamos. A primeira lei de investimentos angolana, a Lei 10/79, de 22 de Junho, expunha os seus motivos lembrando que «durante o período de ocupação colonial a potência colonizadora recorria aos investimentos estrangeiros como forma de os associar na exploração do território nacional e, conseqüentemente, engajar esses capitais na defesa dos seus interesses». Contra isso se pretendia então reagir e, assim sendo, os investimentos estrangeiros dever-se-iam, eles também, subordinar ao Plano e ao controlo rigoroso das autoridades estatais. Nestes termos, o investimento deveria preferencialmente assumir a forma da constituição de empresas mistas com participação maioritária do Estado angolano ou, em alternativa, a de associações em participação. Já a constituição de empresas privadas por investidores estrangeiros era tida por excepcional, a admitir apenas quando se pretendessem produzir «bens exclusivamente destinados à exportação» ou quando o volume ou a complexidade tecnológica do investimento o justificasse.

Menos de dez anos separam este texto da segunda lei de investimentos angolana e, no entanto, é uma filosofia inteiramente diversa aquela que se descobre na Lei n.º 13/88, de 16 de Julho. Abrem-se ao investimento estrangeiro áreas importantes da economia, como o comércio externo ou o sector bancário; aligeiram-se as prerrogativas de controlo do Estado; deixa de se atribuir carácter excepcional à constituição de empresas privadas por investidores externos; admitem-se mesmo com largueza as «aplicações financeiras» no território. Os temas da «luta heróica» e o «caminhar para o socialismo», cedem lugar à «rentabilidade da cooperação económica com o exterior» e à «simplificação» e «melhoria» de processos. Com cuidado, o legislador frisava em 1988 não pretender alterar, «no essencial», os fundamentos da lei anterior, mas, no essencial, só o supérfluo se deixava intocado. E a tendência liberalizante que se instalava então surge já sem timidez na Lei do Investimento Estrangeiro de 1994: restringem-se ao mínimo as áreas vedadas ao investimento estrangeiro, e a regra passa, para estes e outros efeitos, a ser a da equiparação entre o investidor estrangeiro e o investidor nacional.³

A evolução que se deu em Angola repetiu-se em muitas outras nações, e não apenas naquelas em que as palavras de ordem eram socialistas, pois que o nacionalismo económico não foi seu exclusivo. Onde este prevalecia, recua agora e, à medida que recua, recuam com

ele muitas das exigências a que se sujeitava a entrada de capitais estrangeiros nos países africanos. A substituição de importações, a angariação de divisas ou a autosuficiência alimentar continuam a figurar entre os objectivos a que se condiciona o investimento — e compreensivelmente, aliás — mas surgem agora a seu lado as preocupações mais mundanas da criação de postos de trabalho ou da transferência de tecnologia.

É muito aquilo que se mudou, e o muito que se mudou, mudou-se depressa. Mas o próprio ritmo e o sentido da produção legislativa indicam estar em jogo algo mais do que a simples necessidade de se proceder à actualização dos textos legais, ainda que houvesse aí, à entrada dos anos noventa, muito por fazer. Trata-se de actualizar, é certo, mas de o fazer acompanhando cada Estado as propostas dos Estados vizinhos, procurando cobrir as ofertas alheias com condições mais «atractivas», procedimentos mais «céleres», garantias mais «credíveis». ⁴

Também assim no plano fiscal, e sobretudo neste. O recuo do nacionalismo económico abriu as portas à concessão de benefícios cada vez mais generosos ao investimento estrangeiro, tornou recomendável o que até então era suspeito. A mesma unidade africana que até aos anos oitenta se havia frustrado no plano político, surge agora frustrada no plano económico. O terreno comum em que se entra nos anos noventa não é o da solidariedade, é o da competição.

Talvez não pudesse ser de outro modo, com certeza que não poderia. Aqui, mais do que em qualquer parte, *a formação do Estado Fiscal depende do investimento externo*, e os Estados africanos disputam uma parcela pequena, cada vez menor, do investimento privado que se realiza à escala global. ⁵

E aqui, mais do que em qualquer parte, *o investimento externo depende da contenção do Estado Fiscal*, já que as mais das vezes é de pouco valor o «produto administrativo» e social que lhe é oferecido em África: faltam frequentemente as infra-estruturas mais elementares, faltam a segurança pública e a certeza política, faltam a mão de obra qualificada, os mercados internos e tantos outros factores com os quais, antes do imposto, se entra em linha de conta na decisão de investir. Tudo isso explica, justifica, que aqui as vantagens fiscais concedidas ao investidor vão substancialmente mais longe do que nos países industrializados: os impostos são «o preço da civilização». ⁶

O Terceiro Mundo padece, pois, do mesmo mal que o Primeiro. Sofre-o, simplesmente, de modo mais intenso e com menos forças, pois é muito menor a despesa fiscal que as nações africanas conseguem suportar sem sacrifício de funções de Estado essenciais. ⁷

II. SINTOMAS

1. Fracturas Expostas

Pondere-se tudo isto e ainda assim é imenso o caminho percorrido em África na compressão das bases tributárias. A preocupação com a competitividade internacional surge nas grandes reformas fiscais que se têm vindo a levar a cabo, no texto de preâmbulos e relatórios, nas muitas medidas legislativas que se tomam todos os anos e, agora, muitas vezes por ano.

O primeiro sintoma deste mal extrafiscal, o mais visível de entre todos, está na estrutura de taxas que hoje apresentam os impostos africanos sobre o rendimento das sociedades. A redução selectiva de taxas é meio quase-universal de aqui se canalizar o investimento para sectores económicos determinados, e de modo tão frequente que poucos serão os Estados africanos que possuam hoje em dia impostos sobre as sociedades que se possam dizer «unos». Em Moçambique, a taxa geral da Contribuição Industrial é de 45%, de apenas 40% no tocante ao sector industrial, e de 35% no que respeita ao sector agrícola. Na Zâmbia o *income tax* é de 35% quanto à generalidade das empresas, de 25% apenas para aquelas que exportem produtos não-tradicionais, e de 15% para as do sector agrícola. No Botswana o patamar é bastante inferior: aí, sendo a taxa geral do *company income tax* de 25%, ela desce a apenas 15% no tocante ao sector industrial. ⁸

Em cada País tomam-se opções distintas, mas sobressai a tendência geral de fomentar a indústria transformadora ou a diversificação da agricultura, sobressai o cuidado de prevenir o sobredimensionamento de um terciário improdutivo. Entre outras que hoje existem, esta é uma marca distintiva dos sistemas fiscais do Terceiro Mundo. Dir-se-á que, em si mesmas, as taxas do imposto não se podem dizer na África Sub-Sahariana especialmente baixas. E com razão. Não o são no confronto com os países asiáticos, não o são sequer no confronto com os países europeus. Mas o valor nominal das taxas é aqui menos revelador que a sua estrutura. E a esse valor há que subtrair ainda benefícios numerosos.

Assim, quase todos os sistemas fiscais africanos oferecem ao investidor estrangeiro *tax holidays* — isenções e benefícios diversos de carácter temporário, com o fim de aliviar a carga fiscal durante os primeiros anos de actividade de uma empresa. Na África do Sul o *Regional Industrial Development Act*, de 1996, concede, por um período de dez anos, isenção integral de imposto às empresas industriais que invistam nas áreas mais desfavorecidas do País. Na Zâmbia, os investidores no sector agrícola beneficiam de uma redução do imposto

a 1/7 do seu valor, por um período de cinco anos. Na Namíbia permite-se que a generalidade das empresas do sector industrial deduzam à base do imposto entre 40% e 50% do rendimento colectável, e isto por um período que se pode estender até quatorze anos após o início de actividade.⁹

Já vai longa a discussão em torno da eficácia dos *tax holidays* — pois haverá pouca vantagem em isentar de impostos o investimento que se encontra em fase na qual, regra geral, não produz sequer lucro tributável. Mas o certo é que a figura se popularizou um pouco por toda a parte.

E com carácter temporário ou sem ele, são incontáveis as isenções de imposto e as reduções de taxa, como são incontáveis os benefícios que, tomando a forma de deduções ou créditos, corroem a matéria colectável sobre a qual aqueles incidem. No Malawi permite-se a dedução integral das despesas correntes durante os primeiros 18 meses de operação das empresas industriais. Em Moçambique, as despesas realizadas na reabilitação de estradas, caminhos de ferro e outras infra-estruturas podem, para efeitos de determinação da matéria colectável da Contribuição Industrial, ser consideradas como perdas até 120% do seu valor. Na Namíbia, as despesas realizadas com a promoção da exportação de produtos manufacturados podem ser deduzidas à matéria do *corporate income tax* até ao limite de 175% do seu valor; as remunerações dos operários empregues podê-lo-ão ser até ao limite de 125%.

A recuperação do parque industrial ou de terrenos agrícolas, a construção de infra-estruturas, a qualificação da mão-de-obra local são, pois, despesas que invariavelmente se tratam com grande generosidade. O mesmo sucede com o reporte para trás (*carry-back*) ou para a frente (*carry-forward*) de perdas, geralmente admitido com largueza, senão mesmo — como sucede no Malawi — por tempo ilimitado.

Os impostos sobre o rendimento das sociedades constituem o terreno onde se disputa o essencial da competição fiscal africana. Toda a sua mecânica, todos os seus elementos se encontram infiltrados por benefícios vários: as normas de incidência subjectiva e objectiva do imposto, as regras definidoras da matéria colectável, as taxas, os próprios esquemas de pagamento. «Exigências da globalização», está bem de ver, mas exigências que não terminam aqui, comunicam-se pouco a pouco às demais obrigações tributárias que oneram o investimento. Pouco a pouco, isentam-se de imposto todos os *inputs* das empresas que sejam portadores de carga fiscal.

As isenções de direitos aduaneiros são um exemplo, porventura o mais significativo. Na Zâmbia, isentam-se de direitos alfandegários as importações de equipamentos, maquinaria ou matérias-primas empregues pelas indústrias transformadoras. No Malawi, é à importação

de equipamento e matérias-primas para o sector hortícola que se franqueia a entrada.

E porque tudo isto se vai tornando comum, procura-se a vantagem desmantelando outras figuras fiscais, mais e menos importantes. Isentam-se equipamentos e matérias-primas adquiridas pelo investidor de impostos internos sobre o consumo; alivia-se a carga fiscal sobre os rendimentos pessoais dos trabalhadores contratados; eliminam-se os encargos parafiscais aí onde eles existem; isentam-se mesmo os investidores de emolumentos e taxas menores, como as que são devidas pela celebração de contratos, ou pela transmissão e registo de imóveis. Isto sem mencionar a tributação dos rendimentos de capitais, tema que sempre mereceu por terras africanas especialíssimos cuidados.

2. Lesões Ocultas

Até aqui quedámo-nos pelos benefícios fiscais «fixos», «automáticos», tipificados pela lei de modo geral e abstrato, benefícios a que todos os investidores podem ter acesso, posto que preencham os requisitos para a respectiva concessão. Mas a par dessas vantagens mais visíveis, os sistemas fiscais africanos ocultam outras que o são menos. Referimo-nos aos benefícios negociais, que ganham corpo em contratos de investimento, convenções de estabelecimento e figuras afins, às quais a lei raras vezes fixa limite.

É que sendo embora amplos os benefícios proporcionados pelos regimes gerais de investimento nos países africanos, é na negociação particular entre Estado e investidor que mais facilmente se criam as vantagens que tantas vezes decidem, *na margem*, da localização de um investimento. Por isso, com o passar do tempo e o acelerar da corrida, a contratualização de benefícios fiscais ganha importância. A tal ponto que por vezes só o pequeno investidor está sujeito ao regime-regra — o essencial da receita fiscal é uma receita *contratada*.

Esta tendência é especialmente marcada em «Estados-rentistas», Estados que sobrevivem pela exploração fiscal (ou quase-fiscal) de um ou dois recursos-chave, o petróleo, um ou outro minério, uma ou outra *cash-crop*. Angola é um exemplo de monocultura fiscal entre os muitos que existem em África.¹⁰ Aqui, o regime contratual é obrigatório no tocante a investimentos de valor superior a cinquenta milhões de dólares e àqueles que se desenvolvam em áreas sujeitas a regime de concessão; facultativo quanto àqueles que, sem embargo do respectivo valor, sejam considerados «de especial interesse para a economia nacional». ¹¹ Se bem virmos, a excepção devora, em larga medida, a regra: os benefícios fiscais irão tão longe quanto se entenda conveniente, não menos do que isso. De resto, já a anterior lei de investimento estrangeiro determinava que

os benefícios fiscais ao investimento estrangeiro fossem concedidos «caso-a-caso e a requerimento dos interessados» pelo Ministro das Finanças, que poderia também fixar «isenções genéricas, por regiões, sectores de actividade ou produtos» (art.15.º n.º 2). O regime contratual constituía, pois, a regra; a fixação genérica, a excepção.¹²

Construções desta natureza constituem, no Direito dos países africanos de expressão portuguesa, algo mais do que mero sinal da influência do Direito português.¹³ Essa influência faz-se sentir, bem entendido, e sem dúvida que justificadamente: Portugal tem estado tão preocupado com a sua «competitividade fiscal» quanto os países africanos, e a contratualização de vantagens fiscais admite-se ali com tanta largueza quanto nestes. Mas mais do que isso, é de uma tendência geral que aqui se trata, uma tendência visível na generalidade dos países africanos, quaisquer que sejam as suas matrizes jurídicas tradicionais. Na Tanzania, sempre que estejam em causa investimentos em áreas designadas «de crescimento» (*growth centres*), admite-se a concessão de benefícios caso-a-caso, por decisão ministerial e sem qualquer condicionamento legal. Mais do que isso, a própria designação de uma área como *growth centre* é feita caso-a-caso, por decisão ministerial, e sem pré-condição legal de qualquer espécie.¹⁴ O regime é, pois, inteiramente deixado em aberto, ficando na disposição das partes acertar as respectivas vantagens e obrigações.

A contratualização dos benefícios fiscais traz maior flexibilidade e capacidade de resposta às exigências do investimento privado, é certo, mas mesmo na óptica da competição fiscal não vai sem os seus inconvenientes. A incerteza que traz quanto às regras fiscais aplicáveis e a corrupção de que é potencialmente geradora constituem custos importantes a suportar pelos agentes económicos. As condições de concorrência desleal que pode provocar entre investidores — e sobretudo entre investidores nacionais e investidores estrangeiros, estes últimos com maior poder negocial e mobilidade — são economicamente perniciosas e politicamente sensíveis. De tudo isto tem havido prova bastante e, por isso, aqui e acolá se tem procurado conter a negociação de vantagens fiscais dentro de certos limites, balizando com algum rigor o tipo de investimentos que podem gozar de regimes contratuais ou fixando a lei, de antemão, limites máximos para os benefícios a conceder pela via negocial.¹⁵

A lei moçambicana acompanha, de algum modo, esta forma de ver as coisas. Com efeito, o Código dos Benefícios Fiscais prevê a concessão de benefícios excepcionais pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Ministro do Plano e Finanças, apenas nos casos em que estejam em causa empreendimentos «cujos investimentos em infra-estruturas de produção e de utilidade pública (...) excedam o equivalente a quinhentos milhões de dólares norte-americanos». ¹⁶ O ingresso no regime contratual só é permitido a partir de um patamar especialmente elevado, portanto, em

que o valor do investimento por si só justifica especial atenção por parte do Estado destinatário.

Quer como solução técnica, quer como expressão de política fiscal, soluções deste tipo parecerão preferíveis a regimes em que as vantagens a conceder por via administrativa não se condicionam por qualquer critério quantitativo ou material. Em todo o caso, o maior rigor que se ponha no acesso aos regimes contratuais é geralmente compensado pela oferta de um regime-regra mais generoso. Assim, nos termos do Código dos Benefícios Fiscais moçambicano, os investimentos feitos nas províncias mais carenciadas gozam de redução de 80% da taxa de Contribuição Industrial e Imposto Complementar até à recuperação do investimento. O mesmo é dizer, pelo período máximo de dez exercícios fiscais, ao que se soma um prazo adicional de seis anos, durante o qual a taxa da Contribuição Industrial se reduz ainda para metade.¹⁷

O contraste com a técnica empregue pelo legislador angolano é patente. Ali, a abertura quanto à negociação de benefícios fiscais dispensam-no de firmar um regime geral especialmente generoso. Aqui, sucede o contrário. Mas de um modo ou outro, directa ou indirectamente, o regime contratual acaba por se revelar o eixo em torno do qual gira o todo do sistema. Quando parece não ser assim, quando não se prevê a negociação de benefícios fiscais, ou onde ela se prevê em termos aparentemente restritivos e sem compensação indirecta, a contratualização do imposto ocorre por modo oculto. Criam-se normas gerais e abstractas para acorrer a situações concretas e determinadas e assim nascem e se multiplicam os regimes fiscais de excepção que encontramos um pouco por toda a parte.¹⁸

3. Paraísos Artificiais

Se ainda não se transformou África numa imensa zona franca, partes dela são-no já efectivamente. Os últimos anos têm testemunhado a multiplicação dos «paraísos fiscais» por terras africanas. Zonas Francas de Exportação, voltadas para os mercados internacionais; Zonas Francas Industriais, com acesso livre aos mercados internos; Portos Francos, inspirados em Hamburgo ou Singapura; Centros *Off-Shore*, mais e menos insulares; Zonas Económicas Especiais com configurações e regimes vários — são estes o *must-have* das economias sub-saharianas desde há pouco.¹⁹

Uma das primeiras experiências deste género — e a mais bem sucedida de entre elas — encontramos-la nas Maurícias. As Zonas Francas de Exportação (*Export Processing Zones*) foram a solução de que se lançou mão nos anos setenta para combater a monocultura do açúcar e o desemprego. De modo certo: entre 1976 e 1986, mais de quatrocentas empresas aderiram ao esquema assim criado, totalizando o investimento nas EPZ's mais de 150 milhões de dólares. Porque os

resultados ultrapassaram as expectativas, foi-se fazendo, ao longo dos anos oitenta, uso desta mesma fórmula para fomentar outras áreas da economia.²⁰ O *Agricultural Development Scheme* incentiva o investimento e diversificação do sector agrícola com isenções de direitos aduaneiros e impostos internos de consumo. O *Development Incentive Scheme* apoia as indústrias de substituição de importações com uma taxa reduzida de *income tax* e isenção quanto aos dividendos. O *Export Service Scheme* encoraja o sector comercial com a isenção de direitos aduaneiros sobre maquinaria e equipamentos de escritório a re-exportar. O *Industrial Building Scheme* incentiva a construção de edifícios e parques industriais com a redução de impostos directos e indirectos. O *Hotel Management Scheme* alimenta o desenvolvimento da indústria hoteleira no arquipélago com isenções de direitos aduaneiros e emolumentos de registo. O *Offshore Companies Scheme* institui para as empresas *off-shore* um regime distinto até no imposto do selo, e o *Offshore Banking Scheme*, que estende esses benefícios ao sector da banca. O *Film Development Scheme* encoraja o desenvolvimento da indústria cinematográfica nas Maurícias com uma isenção integral de direitos aduaneiros e uma taxa reduzida de *income tax*.²¹ O *Industrial Expansion Act*, de 1993, complementa todos estes esquemas de benefícios fiscais com outros ainda — a enumeração seria longa.

Recentemente tem-se procurado pôr alguma ordem neste sortido de regimes fiscais. Desde 1997 que todas as *incentive companies* estão sujeitas a uma taxa unificada de *income tax* de 15%. Também a isenção dos dividendos por um período de dez anos se tornou regra, ainda que variem os benefícios quanto aos impostos indirectos internos e aduaneiros ou a taxas e emolumentos vários.

Com racionalidade ou sem ela, o conglomerado fiscal que assim se foi criando produziu resultados notáveis. As *Export Processing Zones* empregam hoje mais de 90.000 trabalhadores e os produtos que aí se fabricam representavam, em 1992, cerca de 10% do PIB das Maurícias e mais de dois terços das suas exportações. O Porto Franco criado em 1992 albergava já no final do ano de 1993 cinquenta empresas diferentes, e o Centro *Off-Shore* torna-se concorrido pelos investidores internacionais, e muito em particular pelos sul-africanos. Em larga medida por força desta estratégia, o rendimento médio cresceu de 400 dólares per capita, nos dias da independência para os cerca de 3.000 actuais. Postas as economias do petróleo à parte, as Maurícias são hoje o quarto maior exportador da África Sub-Sahariana.

Experiências como a das Maurícias têm inspirado um sem-número de Estados africanos. De entre os de expressão portuguesa, é em Moçambique que mais atenção se lhes tem dedicado. É natural que assim seja: a geografia moçambicana torna o País, e especialmente os seus maiores portos — Maputo, Beira e Nacala — especialmente aptos para soluções fiscais desta natureza. Por isso a Lei de Investimentos de

1993 prevê a constituição de Zonas Francas Industriais e de Zonas Económicas Especiais no território, com as quais se pretende promover o desenvolvimento regional e o «incremento da capacidade produtiva, comercial, tributária» bem como a geração de postos de trabalho e de moeda externa para o País.²²

De entre as duas figuras previstas pela Lei de Investimentos, só a das Zonas Francas Industriais veio a ser regulamentada, logo naquele ano, por via do Decreto n.º 18/93, de 14 de Setembro. No que toca à tributação do rendimento, o regime geral da Contribuição Industrial e do Imposto Complementar é inteiramente afastado em benefício de regime mais simples e generoso, desagravando-se nas ZFI's os custos directos e indirectos daqueles impostos. As empresas titulares de certificados de ZFI gozam de isenção fiscal durante o primeiro ano da sua actividade, estando sujeitas, a partir do segundo ano da autorização, ao pagamento de uma de três modalidades de taxa liberatória: no valor de 1% sobre as receitas brutas de facturação trimestral, no valor de USD \$0.75 por metro quadrado de área ocupada ou no valor de USD \$10 por cada metro quadrado/ano de área ocupada.²³

No que toca aos impostos indirectos, concede-se isenção de quaisquer encargos fiscais e parafiscais sobre as importações sempre que estas se destinem à exploração das suas actividades — isenção que abarca os Emolumentos Gerais Aduaneiros mas também os Impostos de Circulação e Consumo quando os bens importados sejam adquiridos no mercado nacional. As exportações de produtos manufacturados em ZFI's isentam-se integralmente de direitos alfandegários.²⁴

A solução adoptada em Moçambique em 1993 é acompanhada em 1994 pelo Zimbabwe e em 1995 pelo Malawi, com a criação de *Export Processing Zones*, zonas francas voltadas para a exportação de produtos transformados para os grandes mercados mundiais.²⁵ Quer num caso quer noutra as EPZ's gozam de total isenção de direitos aduaneiros e de impostos internos de consumo, o *sales tax* no Zimbabwe, o IVA no Malawi.²⁶ A isto acresce, no Zimbabwe, uma isenção de *income tax* durante os primeiros cinco anos de actividade, seguida da sujeição a uma taxa especial de 15%; no caso do Malawi, isenção total por período máximo de 9 anos.²⁷

Na Namíbia, o porto de de Walvis Bay, declarado zona franca quando da sua transferência por parte da África do Sul, constitui hoje uma das *Export Processing Zones* que a legislação de 1995 introduziu no País. O regime é semelhante ao que encontramos nos países vizinhos, senão mais vantajoso ainda: isenção de impostos internos de consumo; isenção de direitos de importação ou exportação; isenção total de *income tax*; isenção de impostos sobre a transmissão de imóveis (*transfer duty*) sitos na EPZ; isenção até de imposto do selo (*stamp duty*) sobre todos os actos conexos com as actividades da EPZ, mesmo que realizados fora dos seus limites — e tudo isto por tempo ilimitado. No fundo, o único

imposto que aí se suporta é o imposto sobre o rendimento pessoal.²⁸ Por acolhedor que seja o ambiente fiscal que ali foi criado, os paraísos fiscais africanos têm proporcionado resultados desencantadores. Na generalidade dos casos — vejam-se Moçambique, o Malawi ou o Zimbabwe — dificuldades de ordem vária têm impedido o arranque das zonas francas criadas, ou têm feito com que a reacção por parte dos investidores fique aquém das expectativas. Sucedeu assim mesmo na Namíbia, onde boa parte das condições materiais e administrativas estavam asseguradas à partida: até agora, apenas dezasseis empresas se instalaram nas *Export Processing Zones* criadas em 95 e, de entre elas, só uma parcela ainda menor entrou em actividade. O Plano de Acção para a área de Walvis Bay fixa o objectivo de atrair seis empresas por ano, o que, sendo embora realista, será manifestamente insuficiente para absorver a população desempregada da cidade.²⁹

A explicação para resultados tão modestos não será difícil de encontrar. Como qualquer outra criação, os «oásis fiscais» conferem vantagem competitiva enquanto não se generalizam — os oásis exigem deserto em volta. Ora existem hoje mais de 600 paraísos fiscais, dois terços dos quais nos países em vias de desenvolvimento — na África Austral, bastou o curtíssimo espaço dos últimos três ou quatro anos para que a generalidade dos países da área criassem soluções deste tipo. O que faz, claro está, com que elas se tornem necessárias mas deixem de ser suficientes para atrair o investimento. E nessas circunstâncias, a dianteira é tomada por aqueles Estados que ofereçam melhores condições *extrafiscais*.

Assim, a razão do sucesso das Maurícias não estará apenas na imaginação das soluções ou no protagonismo e antecipação, estará também na soma de tudo isso com as condições políticas e sociais que ali se oferecem ao investimento: uma população com um nível de educação superior à média sub-sahariana, uma administração pública capaz e qualificada, um clima de estabilidade política e social que contrata com o dos demais Estados africanos, a presença de comunidades étnicas com especial espírito de iniciativa. Estuda-se actualmente a instalação de um Porto Franco na Cidade do Cabo e de zonas francas industriais noutros pontos da África do Sul — aqui talvez seja possível, por razões que não são apenas de ordem tributária, reproduzir os resultados excepcionais que se registaram nas Maurícias. Os demais paraísos fiscais africanos, porém, conhecerão com certeza resultados mais modestos.

São também a África do Sul e as Maurícias aqueles países que mais rapidamente têm desenvolvido a sua rede de acordos de dupla tributação, e o ponto é importante, porque também por aqui passa muito da competição fiscal moderna.

Acordos de Dupla Tributação³⁰

	Até 1990	1990-1997
Angola	—	—
África do Sul	Alemanha (1973), Botswana (1977), Holanda (1971), Israel (1978), Malawi (1971), Namíbia (1959), Reino Unido (1968), Suíça (1967), Swazilândia (1972), Zimbabwe (1965)	Áustria (1996), Canadá (1995), República Checa (1996), China (1994), Coreia do Sul (1995), Dinamarca (1995), Estados Unidos (1997), Finlândia (1995), França (1993), Hungria (1994), Itália (1995), Lesoto (1995), Maurícias (1996), Noruega (1996), Polónia (1993), Roménia (1993), Suécia (1995), Tailândia (1996)
Botswana	África do Sul (1977), Reino Unido (1977)	Maurícias (1995), Suécia (1992)
Malawi	África do Sul (1971), Holanda (1969), Reino Unido (1968)	—
Maurícias	Alemanha (1978), França (1980), Índia (1982), Reino Unido (1981)	África do Sul (1996), Botswana (1995), China (1994), Indonésia (1996), Itália (1990), Luxemburgo (1995), Madagascar (1994), Malásia (1992), Namíbia (1995), Paquistão (1994), Rússia (1995), Singapura (1995), Sri Lanka (1994), Suécia (1992), Zimbabwe (1992)
Moçambique	—	Portugal (1991)
Namíbia	—	Alemanha (1993), Maurícias (1995), Suécia (1993)
Tanzania	Dinamarca (1976), Finlândia (1976), Índia (1979), Itália (1973), Noruega (1976), Suécia (1976), Zâmbia (1968)	Canadá (1995)
Zâmbia	Alemanha (1973), Canadá (1984), Dinamarca (1973), Finlândia (1978), Holanda (1977), Índia (1981), Irlanda (1971), Itália (1972), Japão (1970), Noruega (1971), Quénia (1968), Reino Unido (1972), Roménia (1983), Suécia (1974), Tanzania (1968), Uganda (1968)	—
Zimbabwe	Alemanha (1988), Bulgária (1988), Holanda (1989), Noruega (1989), Reino Unido (1982), Suécia (1989)	Canadá (1992), França (1993), Malásia (1994), Maurícias (1992), Polónia (1993)

Até ao início desta década as relações fiscais internacionais dos Estados africanos permanecem em estado de atrofia — por fora o sistema fiscal está como por dentro, dormente. Excluída a África do Sul, só os países mais acarinhados pela comunidade internacional — a Tanzânia e, inevitavelmente, a Zâmbia — mantêm um número significativo de acordos de dupla tributação. No catálogo dos acordos celebrados contam-se quase só nações europeias, prevalecendo de resto nações financiadoras (Canadá, Dinamarca, Noruega...) sobre nações investidoras.

De há poucos anos a esta parte o padrão das relações fiscais internacionais africanas é outro. Porque a ajuda pública ao desenvolvimento se vai esgotando, a política fiscal internacional dos Estados africanos volta-se agora para o investimento privado, perde as características de uma política Estado-a-Estado, e com isso perde o conteúdo ideológico que aqui também se mostrou. A Linha da Frente deixa de o ser, e a dianteira é tomada pelos Estados com maior dinamismo económico — nos últimos anos, a África do Sul e as Maurícias. No universo dos parceiros fiscais dão-se também transformações de relevo: as nações europeias perdem peso, antigas potências coloniais e benfeitores do Terceiro Mundo; tomam-lhe o lugar as nações do leste asiático, a par de outras «economias emergentes». Diversificar dependências, é já vencê-las em parte. É também por isso que se compete.

III. TERAPIA DE GRUPO

Contra os males do *dumping* fiscal, que remédios se têm tomado em África? Lesar o próximo pela via tributária é prática que em todo o mundo se encara ainda como prerrogativa de Estado. Ademais, nenhuma nação se pode dar ao luxo de praticar isolada a solidariedade de que rezam discursos e convenções. A contenção da disputa exige, pois, um esforço concertado, sendo verdade que a marginalização das economias africanas e a fragilidade dos seus agrupamentos regionais constituem um sério *handicap* para o efeito. Existe todavia, um campo no qual se pode esperar algum progresso: o da fiscalidade aduaneira. Aqui, o espaço para a concorrência fiscal tenderá a estreitar-se progressivamente, na medida em que se vá avançando na construção de comunidades regionais e na liberalização do comércio internacional.

Os projectos de integração regional em curso são concordantes neste ponto.³¹ Assim, o Tratado da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO/ECOWAS), revisto em 1993, não só prevê

a eliminação das fronteiras internas, como a instituição progressiva de uma pauta aduaneira comum até ao ano 2000. Tudo isto como primeiro passo na constituição de uma união económica e monetária no espaço da África Ocidental, através da «adopção de políticas económicas e financeiras comuns» e da «introdução de uma moeda única» pelo ano 2005.³²

Também ao nível da União Económica e Monetária Oeste-Africana (UEMOA) se propõe a costumeira sequência da integração regional: o Tratado de 1994 prevê a constituição de uma zona de comércio livre, primeiro; a instituição de uma união aduaneira, depois; o estabelecimento de um mercado comum, em seguida; a constituição de uma união económica, por final.³³ Em Novembro de 1997 foi anunciada a entrada em vigor, já em Janeiro de 1998, de uma Pauta Aduaneira Comum.

Finalmente, no âmbito da Comunidade do Desenvolvimento da África Austral (SADC), o Tratado refundador de 1992 e o novo Protocolo sobre Trocas Comerciais, celebrado em 1996 na sequência da Conferência de Maseru, vieram fazer do desarmamento pautal um dos pontos fundamentais da agenda da Comunidade. Com efeito, o Protocolo prevê a constituição de uma zona de comércio livre no espaço da Comunidade através da eliminação gradual das barreiras alfandegárias e não-alfandegárias ao comércio intra-regional. Direitos de importação e exportação, restrições quantitativas e medidas de efeito equivalente incidentes sobre bens originários da própria Comunidade deverão ser gradualmente eliminados num prazo de oito anos desde a sua entrada em vigor.³⁴ Estima-se actualmente que no ano 2000 a SADC se tenha tornado uma zona de comércio livre no que respeita a 70% dos produtos comercializados na zona.

Claro está que a experiência passada impõe alguma reserva nesta matéria: por mais de uma vez os esquemas africanos de integração têm falhado, e não existem sinais seguros de que isso não volte uma vez mais a suceder. Prolongando mais de vinte anos de imobilismo, UEMOA e ECOWAS continuam a disputar o papel de centro aglutinador do Oeste africano.³⁵ A Sul, a política de *petits-pas* da SADC confronta-se com a hegemonia da África do Sul e a sua pretensão de manter com a União Europeia uma zona de comércio livre.³⁶ Subsistem, pois, diferenças políticas importantes, como subsiste a dificuldade em abdicar daquela que é para a generalidade dos Estados africanos uma das principais fontes de receita pública, os direitos aduaneiros.³⁷

Mas quaisquer que sejam os contratempos que aqui se produzam, parece ter-se instalado uma tendência geral de desarmamento alfandegário que será difícil contrariar — senão por outra razão, porque a própria ajuda externa se vai agora condicionando à integração regional

e à participação no movimento global de liberalização do comércio.³⁸ A *Cross-Border Initiative*, promovida pela União Europeia, pelo FMI e pelo Banco Mundial, é talvez uma garantia da implementação dos agrupamentos regionais africanos tão importante quanto a própria vontade expressa pelos países-membros. A integração africana faz-se em larga medida por impulso externo, como é também por esse modo que os Estados africanos vão progressivamente aderindo à Organização Mundial do Comércio e às suas convenções fundamentais.³⁹

Entre estas contradições e contrariedades faz caminho alguma harmonização. Comprime-se a fiscalidade aduaneira, e com isso as isenções de direitos alfandegários que hoje se oferecem ao investimento irão perdendo significado.

O mesmo não se pode dizer no que toca à fiscalidade interna. É certo que os principais tratados de integração económica exigem a harmonização dos impostos internos, do mesmo modo que alguns prevêem a harmonização dos regimes do investimento estrangeiro. O Tratado da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental propõe a harmonização dos códigos nacionais de investimentos com vista à adopção de um código comunitário único (art.3.º n.º 2),⁴⁰ solução aliás já ensaiada no âmbito da União Aduaneira e Económica da África Central (UDEAC).

Mas nesta matéria os progressos reais têm sido nulos ou de nenhum efeito, não se adivinhando sequer uma tendência geral de harmonização — todo este é, e será por bom tempo ainda, um espaço inteiramente aberto à competição fiscal. De resto, a retracção e uniformização que se vai ensaiando no domínio aduaneiro traz consigo o efeito perverso de aumentar a pressão sobre os impostos internos no sentido da sua instrumentalização à competitividade internacional. Tal como sucedeu noutras partes do Mundo. Em 1973, os países da Comunidade do Caribe (CARICOM) celebraram um Acordo sobre a Harmonização de Incentivos Fiscais, estabelecendo regras comuns num leque vasto de matérias: isenções de taxas portuárias e direitos aduaneiros, isenções de tributação dos lucros nos sectores exportadores; regime de amortizações; reporte para a frente de perdas; tratamento dos dividendos e juros. Embora constituindo uma experiência com alguma inovação entre os países em vias de desenvolvimento, o acordo não teve eficácia alguma: a pressão da concorrência revelou-se mais forte e fez com que o texto não viesse a ganhar verdadeira aplicação.

Neste domínio, o Código de Conduta aprovado pela União Europeia constitui uma solução interessante e que merece, a partir de África, ser observada. O Código de Conduta no Domínio da Fiscalidade das Empresas consubstancia um compromisso *político* no sentido dos Estados-membros se absterem de uma concorrência fiscal desleal, i.e., de

medidas fiscais, legislativas ou de administração, aplicáveis às empresas ou aos trabalhadores capazes de afectar a localização das actividades económicas no espaço da União.⁴¹

Para o efeito, têm-se por prejudiciais as medidas que, por qualquer meio, estabeleçam um nível efectivo de tributação significativamente inferior ao normalmente aplicado no Estado-membro em questão. Mais do que isso, avançam-se critérios para aferir da natureza desleal de semelhantes práticas: (1) a concessão de benefícios exclusivos para não-residentes ou exclusivamente aplicáveis a transacções realizadas com os mesmos; (2) a concessão de benefícios totalmente isolados do mercado interno de um Estado-membro, não afectando, pois, a sua própria base fiscal; (3) a atribuição de benefícios mesmo na falta de uma actividade económica real ou de uma presença substancial no Estado-membro; (4) a determinação dos lucros, no que se refere às actividades de um grupo multinacional de empresas, através de meios que se afastem das regras internacionalmente aceites, na OCDE nomeadamente; (5) ou a falta de transparência e rigor no conteúdo ou aplicação de benefícios fiscais.

Os Estados signatários assumem o compromisso político de não introduzir práticas desta natureza (*standstill*) e, uma vez inventariadas as já existentes, de proceder à sua eliminação (*rollback*).

A solução do Código de Conduta é cautelosa e inteligente. Interessará aí onde falte a coesão bastante para se impôr um compromisso jurídico, e será assim na generalidade dos agrupamentos regionais africanos. Mas pressupõe, de qualquer modo, um acordo político mínimo em torno da questão, e também este falta por enquanto às associações económicas africanas.

Na falta do consenso suficiente para impôr esta ou outra solução, sucederá porventura que a repressão do *dumping* fiscal venha a ser mais uma questão que transita da esfera da soberania dos Estados africanos para a competência das agências internacionais. Não parece haver nisso vantagem.

Somemos e vejamos. Quais as marcas que a competição fiscal tem deixado impressas nos sistemas fiscais africanos? No que toca à *forma*, o ritmo da produção legislativa acelera, acumulam-se os pacotes legislativos e as reformas de fundo, multiplicam-se as medidas pontuais e as normas de «Direito Circulatório». A estabilidade dos materiais legislativos diminui, ao mesmo tempo que aumenta a sua complexidade.⁴² E porque faltam os recursos humanos, a técnica legislativa é muitas vezes de pobre qualidade, criando as situações de incerteza de que se alimenta a corrupção da máquina fiscal.

Ainda no que toca à forma, a busca do moderno e do competitivo faz com que os sistemas fiscais africanos sejam hoje sistemas mais actuais,

mais próximos daqueles que caracterizam os países industrializados. Após um período de algum isolamento e imobilismo, converge-se em África para as três figuras que dominam a fiscalidade moderna: o imposto sobre os rendimentos pessoais, o imposto sobre o rendimento das sociedades e o imposto sobre o valor acrescentado. Por vezes bem, por vezes mal, são eles que vão ganhando terreno, e expulsando os impostos que, por vezes bem, por vezes mal, os particularismos locais haviam gerado. A competitividade internacional não se compadece com impostos sobre as cabeças de gado ou sobre o aluguer de cassetes de vídeo — porque a afinidade dos sistemas fiscais constitui uma vantagem do ponto de vista do investidor, existem hoje menos diferenças que há dez ou vinte anos atrás entre os sistemas fiscais do Botswana e da Bélgica, ou de Moçambique e do Malawi. Os países africanos convergem com o resto do mundo, e ao fazê-lo convergem entre si.

Convergem na *forma* — nas figuras tributárias, no género de isenções, créditos, deduções, nos mecanismos de incentivo ao investimento. No que toca ao *conteúdo*, já não. A disputa a nível regional leva a níveis de fiscalidade díspares, e que continuarão a sê-lo.

No que respeita à receita fiscal, o balanço é aqui tão difícil de fazer como o tem sido noutras latitudes.⁴³ Não se tem encontrado argumento nem demonstração definitiva quanto ao saber se o dismantelar concorrencial do Estado Fiscal gera riqueza, se simplesmente a redistribui num jogo de soma nula. Na África Sub-Sahariana os valores absolutos do investimento privado têm vindo a crescer rapidamente, como têm vindo a crescer os níveis gerais da fiscalidade e a importância do imposto nas folhas das receitas públicas. Não será na quebra da receita fiscal que estão as sequelas do *dumping* fiscal: ao menos temporariamente, o afluxo do investimento, o crescimento económico e o reapetrechamento administrativo têm permitido compensar a corrosão dos sistemas fiscais. As sequelas parecem estar antes na distribuição estrutural da receita: aí, os impostos internos de consumo tendem a tomar a posição que antes cabia aos direitos aduaneiros, ao mesmo tempo que a tributação do rendimento estagna ou sofre mesmo uma contracção.⁴⁴ A prazo, é previsível que a degradação da estrutura conduza também a uma quebra de produtividade destes sistemas fiscais.

Uma coisa é certa e visível de imediato: todo este movimento de concorrência tem marcado fundo os sistemas fiscais africanos, *lá fundo*, nos valores em que assentam. Porque ao buscar-se o equilíbrio entre a angariação de receita e o fomento económico, pouco espaço resta para preocupações de justiça social. Em certa medida, sempre foi assim. Na era colonial os propósitos de fomento estiveram no centro do sistema de impostos, sendo os propósitos redistributivos francamente marginais. Com a ascensão à independência, a degradação do tecido económico e

do aparelho administrativo foi geralmente de tal ordem que, mesmo presente a intenção, o imposto perdeu toda a capacidade redistributiva. Hoje em dia, enfim, regressa-se à ideia de que nas economias africanas importa criar riqueza antes de pretender redistribuí-la, e que essa deve ser também a prioridade do imposto.

Nesta matéria, não foram os sistemas fiscais africanos que se aproximaram dos sistemas fiscais do mundo industrializado, sucedeu precisamente o contrário. Nos primeiros existe alguma continuidade, nestes últimos é que se sacrificam finalmente as «Finanças Progressistas» aos imperativos da eficiência económica. Com diferenças, é certo: nos países industrializados têm ganho força preocupações de natureza formal — neutralidade, simplicidade — enquanto nos países mais pobres as pressões de fomento e de competitividade produzem sistemas mais fracturados e interventores. Mas, quer num caso quer noutra, é o crescimento económico que tende a remeter para segundo plano a redistribuição de rendimentos.

Em suma: África já não é o que era, a Europa também não.

NOTAS

¹ Christopher Clapham, *Africa and the International System*, Cambridge, 1996.

² A expressão é de J.-B. Fotsing, *Le Pouvoir Fiscal en Afrique*, Paris, 1995.

³ No âmbito da Lei do Investimento, restam a defesa e segurança, a actividade bancária «no que respeita às funções de Banco central e emissor», e as áreas consideradas por lei «reserva absoluta do Estado» (art.3.º n.º 2). A Lei de Delimitação dos Sectores de Actividade Económica é actualmente a Lei n.º 13/94, de 2 de Setembro. Os sectores que constituem reserva absoluta do Estado são, para além dos dois mencionados na Lei de Investimento Estrangeiro, os da gestão de portos e aeroportos e das infraestruturas e serviços públicos de telecomunicações (art.10.º n.º 2). A fixação dos sectores de reserva controlada e relativa também não atende à participação de capitais estrangeiros (arts.11.º e 12.º). Sublinhando algumas das diferenças entre o regime de 79 e o de 88, embora em sentido discordante do nosso, veja-se o trabalho colectivo, *Economia de Angola*, (Lisboa, 1991), 184 e 291.

⁴ A terminologia é a do preâmbulo da actual Lei do Investimento Estrangeiro angolana.

⁵ World Development Indicators 1997, World Bank.

⁶ Cf. Robin Boadway/Anwar Shah, «How tax incentives affect decisions to invest in developing countries», *World Bank, Policy Research Papers*, 1992.

⁷ Estima-se que nos Estados Unidos da América os programas estaduais de incentivo ao investimento tenham o custo anual de 4.000 dólares por posto de trabalho, sendo que os projectos de maior dimensão ou importância gozam de incentivos muito para além deste valor: em 1993, o Estado do Alabama financiou a instalação de uma fábrica de automóveis Mercedes-Benz com um subsídio de 168.000 dólares por trabalhador, num total de 250 milhões de dólares; no Estado do Michigan, a instalação de uma unidade de reciclagem de papel, com 34 trabalhadores, recebeu subsídios no valor de 80 milhões

de dólares, i.e., de 2,4 milhões por trabalhador. Veja-se Chris Farrell, «The Economic War among the States», Conferência da *National Academy of Sciences*, Maio de 1996, disponível na Internet em Minnesota Public Radio, <http://www.news.mpr.org>.

⁸ Em bom rigor, a taxa do *Company Income Tax* é de 15% para a generalidade das empresas, e de 5% para o sector industrial. Mas à *basic company tax* acresce uma taxa adicional de 10%, a *additional company tax* (ADT).

⁹ Sobre as vantagens e desvantagens da solução, veja-se Dale Chua, «Tax Incentives» in Parthasarathi Shome (ed.), *Tax Policy Handbook*, IMF, 1995, 165ss.

¹⁰ Cf. *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF, 1996; e também Ieuan Griffiths, *The Atlas of African Affairs*, 1995.

¹¹ Art.30.º da Lei 15/94, art.22.º do Decreto n.º 12/95.

¹² Lei n.º 13/88, de 16 de Julho.

¹³ Já fora do espaço da SADC, em Cabo-Verde, a Lei n.º 89/IV/93, de 13 de Dezembro, e o Decreto-Regulamentar n.º 1/94, de 3 de Janeiro, admitem também a figura dos contratos de investimento; em São Tomé e Príncipe, o Código de Investimentos (Lei 13/92) condiciona o regime contratual a investimento superior a um milhão de USD (art.11.º) e à relevância económica e social do projecto. Estando preenchidas estas condições, porém, os benefícios fiscais a conceder não são por qualquer modo limitados pela lei (cf.art.12.º). Em Portugal a concessão de benefícios fiscais em regime contratual obedece ao art.49.º -A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho); ao Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro; e ao Decreto Regulamentar n.º 24/86, de 18 de Julho, alterado pelos Decretos Regulamentares n.ºs 51/87, de 31 de Julho, e 17/93, de 1 de Junho. Veja-se ainda o Decreto-Lei n.º 321/95, de 28 de Novembro e DL 246/93, de 8 de Julho.

¹⁴ *National Investment Promotion and Protection Act* (sec.27).

¹⁵ Sobre a mesma questão, e já em relação a um outro país africano de expressão portuguesa, a Guiné-Bissau, veja-se o texto de Ricardo Sá Fernandes, «A Reforma Fiscal Guineense», *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, Março de 1997, 91.

¹⁶ Cf. o art.15.º -A. A solução não constava da redacção inicial do Código, tendo sido introduzida pelo Decreto n.º 37/95, de 8 de Agosto. Veja-se que também a Lei n.º 4/84, de 18 de Agosto, admitia em larga medida a contratualização do investimento estrangeiro: não só as isenções fiscais previstas no art.21.º (isenção de imposto sobre os rendimentos gerados e lucros distribuídos) se deixava variar dentro de prazo de dois a dez anos, a concretizar de acordo com critérios de interesse público vários. Para além disso admitia-se a criação pelo Conselho de Ministros de condições preferenciais não contempladas na própria lei, no tocante aos «investimentos directos estrangeiros aplicados em empreendimentos que revestissem especial importância para a economia e desenvolvimento nacionais» (art.28.º).

¹⁷ Código dos Benefícios Fiscais, arts.10.º e 12.º.

¹⁸ Em Angola, o investimento nos sectores petrolífero, diamantífero e financeiro é em parte subtraído ao regime geral do investimento, obedecendo a legislação própria. O regime fiscal do sector petrolífero é largamente contratual - benefícios e obrigações tributárias estabelecem-se caso-a-caso em anexos apostos aos acordos de partilha de produção. Vejam-se, quanto ao sector mineiro, o Decreto-Lei n.º 4-B/96, de 31 de Maio - que firma o Regulamento do Regime Fiscal para o Sector Mineiro - e o Decreto n.º 12-B/96, de 24 de Maio, que fixa o regime aduaneiro para o mesmo sector. Também em Moçambique os sectores do petróleo, gás natural e recursos minerais estão sujeitos a regime de acesso e regime fiscal próprios. Não se trata apenas de adaptar o regime do investimento à exploração de bens que integram o domínio público - são regras fiscais especiais que se pretendem criar para sectores especiais também, para responder a solicitações de investimento com especial peso.

¹⁹ Cf. HCAW Schulze, *International Tax-Free Trade Zones and Free Ports: a Comparative Study of their Principles and Practices*, Durban, 1997.

²⁰ *Export Enterprise Zones* (1991) e *Free Port Act* (1992).

²¹ *African Tax Systems*, IBFD, 1996.

²² Já a Lei 4/84, de 18 de Agosto, previa a criação de zonas francas no território moçambicano (art.27.º). Em Cabo-Verde o Estatuto Industrial de 1989 prevê a figura dos entrepostos industriais.

²³ Art.46.º do Regulamento.

²⁴ Arts.44.º -45.º do Regulamento.

²⁵ *Export Processing Zones Act*, de 1994 e *Export Processing Zones Act*, de 1995, respectivamente.

²⁶ *African Tax Systems*, IBFD, 1995 e *Income Tax in Zimbabwe*, Deloitte & Touche (1997); *Zimbabwe Income Tax Guide 1997-1998*. A legislação do zimbabue prevê também a figura das *Growth Point Areas*. Nas *Growth Point Areas*, as empresas beneficiam de uma taxa reduzida do income tax de 10%, no ano de instalação e nos 4 anos subsequentes. Também o rendimento pessoal de todas as pessoas envolvidas em projectos que contribuam para o desenvolvimento das *Growth Point Areas* é, durante o mesmo período, sujeito a uma taxa de apenas 15%. Para além de amplas deduções (*allowances*) quanto ao investimento feito em imóveis

²⁷ Por tempo limitado, contudo: os certificados de EPZ são concedidos por períodos de cinco anos, renováveis por mais quatro *African Tax Systems*, 1997. O *Investment Promotion Act* de 1991 e o *Export Incentives Act* de 1988 oferecem outros benefícios fiscais, mormente para as empresas que exportem produtos não-tradicionais

²⁸ *African Tax Systems* (1996), *Practical Guide to Tax in Namibia* (1996).

²⁹ Informação actualizada pode ser encontrada na Internet, junto do endereço <http://www.republicofnamibia.com>.

³⁰ *Worldwide Tax Treaties Index 1997-98*, Tax Analysts. Registamos apenas os acordos já em vigor.

³¹ Partindo ao princípio das coisas: o tratado constitutivo da Comunidade Económica Africana, de Junho de 1991, prevê a constituição de zonas de livre troca e de uniões aduaneiras a nível regional, como etapas intermédias de um programa mais amplo de unificação económica do Continente, a concretizar até ao ano 2025 (art.6.º).

³² Cf. arts.35.º e seguintes do Tratado Revisto da CEDEAO.

³³ Cf. arts.77.º e seguintes do Tratado da UEMOA.

³⁴ Cf. art.2.º do Tratado da SADC e arts. 3.º e 4.º do Protocolo sobre Trocas Comerciais.

³⁵ Veja-se o balanço crítico de Charles Jebuni/Olawale Ogunkola/Charles Soludo: «A Review of Regional Integration in Sub-Saharan Africa: A Case Study of the Economic Community of West African States (ECOWAS)», *CSAE Papers*, 1997.

³⁶ Sobre o papel da África do Sul, veja-se Merle Holden, «Economic Integration and Trade Liberalization in Southern Africa: Is There a Role for South Africa?», *World Bank Discussion Paper* n.º 342, 1996. A importância que a competitividade a nível regional tem na política fiscal sul-africana que agora se desenha surge bem patente nos relatórios interinos da Comissão Katz já publicados.

³⁷ Cf. *World Economic Outlook*, Maio de 1996, IMF.

³⁸ Neste sentido, «A Comprehensive Trade and Development Policy for the Countries of Africa - A Report Submitted by the President of the United States of America to the Congress», 1997. Veja-se ainda o *World Bank Annual Report* de 1997; e «The EU's Support for Regional Cooperation and Economic Integration in Southern Africa», texto apresentado por Steffen Smidt à Conferência da AWEPA sobre a Reconstrução e Democratização na África Austral realizada na Cidade do Cabo em Setembro de 1996. De resto, os próprios Programas de Ajustamento Estrutural têm contribuído para a desmontagem dos impostos

sobre as transacções internacionais. A Guiné-Bissau constitui um caso curioso, sobre o qual se podem encontrar a análise interessante de Bert van Maanem em Isaac Monteiro (coord.), O Programa de Ajustamento Estrutural na Guiné-Bissau: Análise dos Efeitos Socio-Económicos, Bissau, 1996.

³⁹ Sobre a *Cross-Border Initiative*, veja-se L.Errico/A.Bessaha/F.Bakoup, «Regional Integration in Eastern and Southern Africa: the Cross-Border Initiative and its Fiscal Implications», IMF Working Papers, n.º 23/95, 1995.

⁴⁰ Tratado UEMOA, art.4.º e; Tratado CEDEAO, art.3.º n.º 2a.

⁴¹ Resolução de 1 de Dezembro de 1997. Cf. Edwards, J./Keen, M., «Tax Competition and Leviathan», *European Economic Review*, vol.40, n.º 1, (1996), 113-134; Frey, B.S./Eichenberger, R., «To Harmonize or to Compete? That's not the Question», e Kirchgassner, G./Pommerehne, W.W., «Tax harmonization and tax competition in European Union: Lessons from Switzerland», ambos em *Journal of Public Economics*, vol.60, n.º 3 (1996); Janeba, E., «Corporate tax competition, double taxation treaties and foreign direct investment», in *Journal of Public Economics*, vol.56, n.º 2 (1995), 311.

⁴² Sobre os custos administrativos do investimento em Moçambique, veja-se o relatório da missão do Banco Mundial em Moçambique, *Administrative Barriers to Investment: The Red Tape Analysis*, 1997.

⁴³ Vito Tanzi, «Globalization, Tax Competition and the Future of Tax Systems», IMF Working Paper WP/96/141, 1996.

⁴⁴ Esta evolução é flagrante em países como a África do Sul ou as Maurícias. Cf. World Bank, *World Development Indicators*, 1997, 194-96.

A REFORMA ADUANEIRA NO QUADRO DO AJUSTAMENTO ESTRUTURAL MOÇAMBICANO

Tomás Salomão

Ministro do Plano e Finanças de Moçambique

Na apresentação do seu Programa Quinquenal, o Governo de Moçambique, considerou como objectivos a alcançar no médio prazo os seguintes:

- O desenvolvimento do capital humano, privilegiando os sectores sociais.
- A reabilitação das infraestruturas que promovem o desenvolvimento.
- O reforço do papel do sector familiar agrícola através de acções que estimulem a sua auto-suficiência alimentar.
- A criação de um ambiente favorável ao investimento privado e aplicação produtiva da poupança.

Esta postura pode ser entendida para o caso de Moçambique, como sendo a de um país de esperança colhendo os primeiros dividendos da paz, da reconciliação nacional e de uma democracia ainda a « apalpar terreno», mas que se tem de confrontar com desafios incomensuráveis. Ganhar esse desafio passa por ser capaz de lançar um vastíssimo programa que lhe permita dar conteúdo ao reassentamento de cerca de 2/3 da sua população nas zonas rurais outrora martirizadas pela guerra.

A política orçamental é adoptada num quadro em que é necessário obedecer a um conjunto de parâmetros definidos no quadro das receitas clássicas de ajustamento estrutural das instituições de Bretton Woods para os países subdesenvolvidos.