



QUINTO DIÁLOGO DE ALTO NÍVEL SOBRE POLÍTICA FISCAL: UMA COLABORAÇÃO ENTRE O FÓRUM DAS ADMINISTRAÇÕES TRIBUTÁRIAS AFRICANAS E A COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA

TRIBUTAÇÃO PÓS-COVID: ESTRATÉGIAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS PARA A MAIOR MOBILIZAÇÃO DE IMPOSTOS INTERNOS EM ÁFRICA

DECLARAÇÃO DE RESULTADOS

6 DE MAIO DE 2021

1. O quinto Diálogo de Alto Nível sobre Política Fiscal do ATAF atraiu mais de 380 funcionários dos Ministérios das Finanças e Administrações Fiscais Africanas de 49 Estados-Membros da União Africana (UA), Membros do Parlamento, Comunidades Económicas Regionais (CER), Sociedade Civil, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Bancos Centrais Africanos, Bolsas de Valores Africanas, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Comissão Económica das Nações Unidas para a África (UNECA), Fundo Monetário Internacional (FMI), Parceiros de Desenvolvimento, incluindo DfID e NORAD, outros parceiros-chave, especialistas em política fiscal singulares e intervenientes do sector privado. O Diálogo de Alto Nível sobre Política Fiscal foi virtual através do Zoom nos dias 5 e 6 de Maio de 2021 sob o tema **“Tributação Pós-Covid: Estratégias Políticas e Administrativas para a maior Mobilização de Impostos Internos em África”**. O evento foi organizado conjuntamente pelo Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF) e a Comissão da União Africana (CUA), e com o apoio do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).
2. Os três oradores na Sessão de Abertura: Sr. Logan Wort (Secretário Executivo, ATAF), Sr. Phillipe Tchodie (Presidente, Conselho Executivo do ATAF) e S. Ex.^a Comissário Albert Muchanga (Desenvolvimento Económico, Comércio, Indústria e Exploração Mineira na Comissão da União Africana) destacaram as seguintes questões críticas:
 - Uma vez que a pandemia de COVID-19 teve um grande impacto económico nos países africanos, é claro que não podemos mais continuar a depender de ajuda para reforçar os nossos objectivos das receitas. Portanto, os nossos governos devem procurar internamente para inovar e aplicar métodos e abordagens científicas para fazer negócios. Ao impulsionar os nossos esforços de Mobilização de Recursos Internos, teremos que garantir uma melhor comunicação com as nossas partes interessadas, fortalecer os nossos recursos humanos e, o mais importante, pressionar para

consolidar as nossas bases fiscais reforçando os Impostos Internos, como Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, Imposto sobre Valor Acrescentado e Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

- Enquanto continuamos a construir sistemas eficientes e eficazes para conter Fluxos Financeiros ilícitos em grande parte por Multinacionais, os países africanos também precisam de implantar mecanismos que ajudem as pequenas e médias empresas, muitas das quais continuam à beira do colapso económico devido à pandemia. Para a concretização disso, os governos devem melhorar os esforços para trabalhar com os participantes do sector privado e, ao mesmo tempo, expandir de forma criativa a rede fiscal. A este respeito, os governos devem procurar melhorar a justiça fiscal, a segurança fiscal, a transparência e a equidade. A moralidade fiscal foi consistentemente apresentada como crítica para o aumento do cumprimento fiscal, uma vez que os governos explicam conscientemente como utilizam as receitas fiscais através da melhoria da despesa pública.
- As administrações fiscais precisarão de reavaliar as suas abordagens para incentivar o cumprimento voluntário, devendo, para tal, ser inovadores e implementar ferramentas modernizadas na administração fiscal, incluindo a expansão do pagamento electrónico, arquivamento online e o uso de aplicativos móveis para melhorar a administração fiscal, o que reduzirá o custo do cumprimento para os contribuintes. Além disso, as autoridades tributárias devem levar TIC ainda mais longe por meio de práticas como o pré-preenchimento das declarações de impostos dos contribuintes com informações de terceiros e o avanço da análise de dados para melhorar a conformidade fiscal.

3. A Reunião saudou a informação de que a Comissão da União Africana (CUA) deu início ao processo de nomeação de um Campeão e Líder sobre a Mobilização de Recursos Internos e a Eliminação de Fluxos Financeiros Ilícitos de África. O Campeão e Líder estará ao nível de um Chefe de Estado e liderará o impulso e a defesa do aumento da DRM no continente, com um enfoque específico em sectores-chave, tais como os extractivos. O Campeão apresentará relatórios regulares aos pares na Assembleia de Chefes

de Estado e de Governo da União Africana; e, no processo, reforçará o diálogo político sobre estas questões pertinentes.

4. Ao reforçar a colaboração em matéria de Mobilização de Recursos Internos e ao travar os fluxos financeiros ilícitos no continente, a reunião saudou os progressos feitos pela Comissão da União Africana e pelo O Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF) no estabelecimento de uma Plataforma Continental sobre Questões Fiscais Africanas, tal como foi incumbida pela Primeira Sessão Extraordinária do Comité Técnico Especializado (STC) sobre Finanças, Assuntos Monetários, Planeamento Económico e Integração, realizada de 1 a 4 de Dezembro de 2020. O principal objectivo da plataforma é permitir discussões sobre questões fiscais que afectam os países africanos e facilitar o desenvolvimento de políticas fiscais que reforcem a Mobilização de Recursos Internos para contribuir para a realização da Agenda 2063. Para fazer avançar esta iniciativa, e a estrutura da política fiscal da CUA, a reunião foi informada pela CUA que o ATAF tinha colocado um perito fiscal designado na CUA, para prestar o apoio técnico necessário, um gesto muito apreciado pela Comissão.
5. Os participantes concordaram que, ao avançar na implementação de políticas fiscais adequadas à era pós-COVID, os governos deveriam ser mais abertos, em primeiro lugar, apoiarem as empresas que foram muito afectadas pelo efeito económico da pandemia e também colaborarem com os intervenientes do sector privado para garantir que o crescimento do negócio seja altamente considerado. Para apoiar esses esforços, o fortalecimento da relação entre a administração fiscal e os contribuintes dependeria, em última análise, de uma política fiscal de suporte e de processos administrativos sólidos que estimulassem o cumprimento, através de uma comunicação mais intensa e direccionada.
6. A reunião observou que o sector privado é um motor crítico para a economia. Por conseguinte, foi reconhecido o papel do sector privado na condução do crescimento económico. Como resultado, existe uma grande oportunidade de colaboração e parcerias, particularmente na área da inovação digital. A este respeito, o papel do Estado deveria ser em grande parte a criação de um ambiente económico propício ao crescimento, bem como a transparência na despesa pública como meio de honrar o contrato social entre o Estado e os seus cidadãos.
7. Os participantes também concordaram que, tal como alguns países adoptaram, o Diálogo Público-Privado deveria ser uma prioridade na concepção de medidas de política fiscal e fiscal, uma vez que as empresas

fornecem contributos valiosos relativamente ao impacto destas medidas políticas no desenvolvimento do sector privado.

8. A reunião acordou que deveria haver uma abordagem analítica à concessão de incentivos fiscais, uma vez que estes poderiam ter um efeito negativo nos resultados que um país possa estar a procurar. Por conseguinte, os incentivos devem ser específicos a cada sector e impulsionados por resultados económicos tangíveis e exequíveis. Contudo, a reunião concordou que, uma vez que a investigação demonstrou que os incentivos fiscais não são determinantes fundamentais das decisões de investimento dos investidores, os governos deveriam primeiro procurar reduzir a sua utilização e abordar outras questões críticas, tais como o Estado de direito, infra-estruturas e desenvolvimento do capital humano.
9. A reunião acordou na necessidade de expandir a base tributária para incluir tanto o sector informal como o agrícola. A tributação destes sectores deve ser transparente e garantir que a carga fiscal é distribuída equitativamente. Contudo, a reunião advertiu os países a não procurarem aumentar os impostos sobre o sector informal como uma medida política pós-COVID-19, uma vez que este sector continua a ser significativo nos países africanos, na ausência de sistemas de protecção social adequados. Em contraste, os países africanos, como o resto do mundo, deveriam analisar a tributação efectiva dos ricos, comumente designados por Indivíduos com elevado património líquido (HNWI) e das empresas que beneficiaram da pandemia, tais como as que fornecem serviços e bens digitais, telecomunicações, etc.
10. Os blocos comerciais africanos devem concentrar-se num maior alinhamento fiscal para assegurar o sucesso da AfCFTA. Para além deste alinhamento, os países africanos devem lutar por um maior nível de previsibilidade nos quadros da política fiscal, construindo a confiança das empresas.
11. Os participantes constataram que as medidas que aumentaram o fluxo de dinheiro e minimizaram as obrigações de conformidade por parte dos contribuintes foram as mais úteis para facilitar a sobrevivência das empresas, enquanto as medidas de apoio à saúde facilitaram o acesso aos EPIs necessários para conter a pandemia. Os países africanos devem tomar medidas permanentes que melhorem a eficiência e eficácia da administração do IVA e do sistema fiscal. Essas medidas devem incluir, mas não só, a implementação de um quadro político e administrativo para o uso de tecnologia na administração fiscal,

sobretudo a adopção de canais digitais para a prestação de serviços aos contribuintes e a melhoria da eficiência no reembolso do IVA.

12. A reunião observou que, a fim de combater a pandemia da COVID-19, o valor da colaboração com parceiros e a inclusão dos interesses empresariais no planeamento da implementação de medidas foi amplamente notado, assim como a simplicidade das medidas e a sua apresentação para obter apoio e como base para um bom cumprimento.
13. Reconheceu-se que o consumo pós-pandémico precisa de recuperar, mas deve ser dada atenção para assegurar que a recuperação também responda às necessidades dos agregados familiares de baixos rendimentos e dos mais vulneráveis. A reunião também concordou que as administrações precisam de manter a vigilância contra o abuso dos mecanismos de restituição/retorno, ao mesmo tempo que fazem reembolsos mais rápidos sempre que possível, uma vez que isto ajuda a segurança empresarial.
14. A reunião concordou que, para apoiar a recuperação pós-pandemia, os países africanos precisam de equilibrar a mobilização de receitas e o apoio às empresas através da implementação de medidas que reforcem a base do IVA e melhorem a aplicação das políticas e cumprimento voluntário. Foi observado que o processo de reembolso do IVA poderia ser utilizado como um incentivo para um melhor cumprimento, uma vez que os bons contribuintes têm prioridade sobre aqueles que não cumpriram as suas obrigações.
15. Foi reconhecido que a pandemia tinha estimulado a digitalização dos abastecimentos. Constatou-se que a implementação de um regime de cumprimento para a prestação transfronteiriça de serviços electrónicos é uma das formas de reforçar a base do IVA, sobretudo se o regime estiver em harmonia com as melhores práticas mundiais de simplicidade e consistência. As práticas globais de consistência são a chave para a implementação de um regime eficaz porque atenua o desafio de conformidade para as empresas que operam em várias jurisdições onde não têm presença física. A consistência visa facilitar o cumprimento voluntário, portanto, não deve ser vista como uma usurpação da soberania de uma jurisdição.
16. A reunião acordou unanimemente que, embora os pagamentos diferidos e as isenções de direitos para os sectores afectados tenham sido bem recebidos, é primordial para as administrações fiscais acelerar o

reembolso do IVA sem comprometer as auditorias de qualidade e outros métodos de recuperação. A reunião observou igualmente que a gestão destes reembolsos numa base casuística poderia constituir um impulso adicional para determinar um melhor cumprimento fiscal, uma vez que os bons contribuintes continuarão a usufruir de reembolsos estáveis e atempados devido à integridade estabelecida.

17. Os participantes concordaram ainda que a monitoria e a aplicação do IVA poderiam ser melhorados com a implementação de um quadro eficaz para explorar os dados internos e externos e usar a tecnologia no processamento desses dados. Isso é vital para ter um programa de melhoria de conformidade eficiente, incluindo boas actividades de conformidade baseadas em risco. O aprofundamento do cumprimento deve ser priorizado em relação a medidas como alterações da taxa do IVA, que podem pesar sobre as empresas e os consumidores ou contrariar o objectivo de facilitar a recuperação das actividades económicas.
18. Os participantes foram informados sobre os progressos feitos pelo ATAF e IGF no seu trabalho sobre o futuro da tributação dos recursos na preparação dos países ricos em recursos para a obtenção das suas receitas extractivas pós-COVID-19. Através desta colaboração, foi produzido um documento que mostrou que houve uma queda na procura de alguns dos minerais e uma queda no preço de várias mercadorias. Duas questões críticas para recomendações sobre o alívio da política mineira durante este período da COVID-19 são: (i) sobre como melhorar os actuais regimes fiscais, e (ii) qual é a alternativa para o sector mineiro nos países ricos em recursos naturais?
19. Os participantes concordaram que devido ao desenvolvimento tecnológico e à oportunidade de descobrir novos minerais, os países africanos não devem depender do estatuto dos seus minerais e preparar-se para enfrentar o futuro quando estes choques se verificarem. A necessidade de os países investirem no reforço da capacidade de compreender as cadeias de valor dos minerais, continua a ser uma ameaça à fixação efectiva de preços e tributação destes recursos, e é necessário que os interessados dêem prioridade a esta questão.
20. Como os países ricos em recursos naturais enfrentam desafios como Fluxos Financeiros Ilícitos, regimes fiscais inadequados e recursos humanos e financeiros limitados, levando a perdas anuais superiores a mil milhões de dólares deste sector, a reunião acordou que os países deveriam implementar medidas de

reforma. Estas reformas incluem a proibição de royalties minerais como uma despesa dedutível para efeitos de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, o ajustamento das Regras de Capitalização Fina à Regra de Classificação Fixa, o aumento da taxa do imposto sobre minerais com base no volume de negócios, a introdução de direitos de importação sobre alguns produtos minerais para proteger a indústria local, e o investimento em equipamento para verificar a qualidade dos minerais.

21. A reunião observou que a tributação dos recursos mineiros não é apenas um problema nacional, mas continental. Por conseguinte, os países africanos deveriam trabalhar no estabelecimento das suas normas de tributação sobre a exploração mineira. Ficou acordado que as localidades onde estes recursos minerais são explorados e as receitas mineiras deveriam ser utilizadas para ajudar estas comunidades. O ATAF foi encarregada de dar prioridade ao apoio aos países africanos na tributação efectiva deste sector, uma vez que o rendimento adicional apoiaria os planos de recuperação da pandemia da COVID-19.
22. A reunião acordou que para reconstruir depois da COVID-19, é necessário um segundo renascimento para os países ricos em recursos, uma vez que procuram formas de atrair investimentos no sector extractivo. Portanto, o tipo de investimento necessário deve criar valor acrescentado a nível local, evitar os erros do passado que desperdiçaram recursos, gerar empregos bem pagos para os cidadãos e desenvolvimento de infra-estruturas, tudo isto apoiado por regimes fiscais fortes, progressivos, robustos e justos que estabelecem um legado para o continente
23. Sobre conformidade fiscal e quadros de melhoria, os participantes concordaram com a necessidade de entender as questões relacionadas com a obtenção de novas fontes de dados. Notou-se que as questões críticas a serem consideradas incluíam restrições legais e princípios éticos de razoabilidade e proporcionalidade. Isso é fundamentado por uma compreensão mais ampla do pacto social entre a administração da receita e os seus cidadãos, permitindo uma conversa mais ampla sobre o acesso a dados de terceiros. Em outras palavras, qual é o equilíbrio entre abertura e confidencialidade num determinado país, e isso precisa de mudar para dar às administrações acesso aos dados e informações correctos?
24. Os participantes reconheceram a necessidade de adaptar os recursos e a estrutura organizacional necessária para fazer o melhor uso dos dados uma vez obtidos. Para melhorar os resultados da análise de dados, foi acordado que os países devem considerar o tipo de sistemas e mecanismos necessários para

colocar os dados da melhor forma possível, o número certo de pessoas com as habilidades certas e as oportunidades de partilha e colaboração.

25. Os participantes reconheceram o papel crucial desempenhado pela disponibilidade de dados, acesso aos dados na avaliação e cobrança de impostos e, para este fim, a reunião apelou aos países africanos para que criassem as infra-estruturas relevantes para aceder aos dados relevantes necessários, incluindo a melhoria do quadro regulamentar relacionado com o acesso aos dados. Os participantes solicitaram às administrações fiscais que trabalhassem em estreita colaboração com outras agências governamentais para criar um mecanismo que permitisse o livre fluxo de informação entre diferentes departamentos governamentais.
26. A reunião registou com preocupação os desafios de acesso a dados tais como obstáculos legais e direitos de privacidade consagrados na constituição para cidadãos de um determinado país que colocam problemas às administrações fiscais no acesso à informação necessária. A reunião solicitou às administrações fiscais relevantes que trabalhassem com as instituições relevantes, tais como os Ministérios das Finanças, no sentido de procederem a modificações e reformas legais que permitissem às administrações fiscais ter acesso livre às informações fiscais. De facto, o equilíbrio entre privacidade e acesso deve ser reconhecido e abordado nos quadros nacionais.
27. Dada a sensibilidade da informação fiscal e a necessidade de recolher impostos, a reunião exortou as administrações fiscais a estabelecerem processos e procedimentos de confidencialidade para ganharem a confiança dos contribuintes, sem sufocar a necessidade de uma troca de informação útil para fins fiscais. A este respeito, foi salientado que os países que não possuem unidades de Troca de Informações (EOI) nas suas administrações fiscais necessitam de as estabelecer o mais cedo possível, para apoiar auditorias significativas.
28. A globalização permitiu aos contribuintes circular livremente pelo mundo, o que representa um desafio para as administrações fiscais se houver necessidade de aplicar a legislação fiscal aos contribuintes que estão fora do alcance das administrações fiscais. Perante este desafio, a reunião recomendou às

administrações fiscais africanas que abracem e implementem a Troca de Informações a pedido e a Troca Automática de Informações, o que ajudará a aumentar a cobrança e recuperação de impostos. A colaboração coordenada em toda a África foi também reconhecida e encorajada como uma forma de melhorar o envolvimento, ultrapassar constrangimentos legais e tecnológicos, e permitir a mutualidade dos benefícios.

29. Os participantes concordaram que, para melhorar a conformidade fiscal, deve ser implantada uma abordagem holística e inovadora. Os países foram encorajados a considerar fortemente o Modelo de Ciência que a Autoridade Tributária da Uganda usa, que dá às autoridades tributárias um nível sem precedentes de visibilidade em relação aos dados transaccionais do contribuinte e informações de esquema de fraude, como supressão de vendas. Além disso, ao implementar novas estratégias de administração fiscais, as autoridades tributárias serão capazes de combater a subdeclaração e fornecer apoio técnico para uma política fiscal mais justa e eficaz. Especificamente, o impacto do modelo foi reconhecido com resultados de auditoria melhorados de 29,5 milhões de dólares desde 2017. Por outro lado, os participantes reconheceram que a perícia forense digital dá uma visão das IFF, uma questão pertinente delineada para ser tratada pelo Relatório do Painel de Alto Nível do ex-Presidente Mbeki.
30. Os intervenientes também notaram a utilização de ferramentas informáticas para uma maior análise do comportamento dos contribuintes e o desvendamento de esquemas complexos que de outra forma não seriam capturados utilizando métodos de auditoria tradicionais. A informática forense permitiu às administrações fiscais aprofundarem os sistemas dos contribuintes nos casos em que alguns contribuintes podem ter várias bases de dados e contas para suprimir os rendimentos.
31. A reunião acordou que as administrações fiscais precisam de utilizar instrumentos que meçam o desempenho dos sistemas fiscais e que forneçam também uma base para a avaliação comparativa do desempenho dos sistemas. Isto é fundamental para assegurar que os sistemas actualmente em uso continuem a ser relevantes e a responder às rápidas mudanças nas tecnologias da informação, no panorama fiscal tanto a nível regional como global.

-
32. Ao avaliar a eficiência da administração fiscal, a reunião concordou que é um aspecto importante para orientar futuras reformas em determinadas direcções, com base nos resultados alcançados através de estudos de diagnóstico focalizados. Para que os países africanos sustentem o progresso na melhoria dos seus sistemas fiscais, é necessário realizar avaliações diagnósticas da administração fiscal utilizando os instrumentos existentes periodicamente, tais como o TADAT (Ferramenta de Avaliação Diagnóstica da Administração Fiscal) desenvolvido pelo FMI.
33. Foi recomendado que os países investissem tempo, recursos humanos e financeiros para implementar os resultados destas avaliações com vista a reformas significativas. Os discutentes notaram que instrumentos como o TADAT dão uma visão objectiva da saúde do sistema de administração fiscal, fornecem uma base de referência para a administração fiscal se concentrar, estabelecer objectivos de reforma, e estabelecer prioridades e sequência de implementação. Os países foram ainda encorajados a utilizar os recursos disponíveis, incluindo as publicações anuais Perspectiva Fiscal Africana (PFA), para além de outras, que fornecem os instrumentos necessários para as administrações fiscais enveredarem por um caminho para a melhoria contínua do sistema fiscal.
34. Os participantes reiteraram a importância de dados e estatísticas fiscais adequados e exactos para avaliar adequadamente a eficiência da administração fiscal. Os participantes no debate observaram deficiências nos sistemas de administração fiscal africanos que incluíam - uma base de registo de contribuintes pouco fiável, subutilização das tecnologias digitais para melhorar o cumprimento e os processos de cobrança de receitas, gestão ineficaz dos riscos (cumprimento, riscos institucionais e de capital humano), falta de resposta às necessidades dos contribuintes, processos e procedimentos não estruturados e falta de responsabilização e transparência nas operações das administrações fiscais. O Fórum das Administrações Tributárias Africanas (ATAF) foi chamado a continuar a realizar actividades de desenvolvimento de capacidades, mais especialmente através da aprendizagem entre pares em pontos fracos identificados.
35. A reunião acordou que a eficiência da administração fiscal é vital para assegurar um elevado rácio de impostos sobre o PIB para as receitas muito necessárias para fornecer infra-estruturas socioeconómicas. Constatou-se que embora a média de eficiência para os trinta (30) países membros africanos fosse de 84,9% e que 50% das administrações fiscais eram menos eficientes, a eficiência média da administração

fiscal aumentou 4,1% durante o período de 4 anos (2016 -2019). Isto foi, portanto, um claro incentivo para os países avaliarem a saúde do seu sistema fiscal.

36. Além disso, uma percentagem significativa (56%) das Administrações Fiscais Africanas avaliadas teve uma má classificação em algumas das dimensões do TADAT. Isto indica um desempenho inadequado que exige reformas vigorosas para assegurar uma mobilização eficaz e eficiente dos recursos internos. Os países foram chamados a tirar partido da eficiência existente a nível regional ou de outra organização através de actividades de aprendizagem entre pares organizadas pelo ATAF.
37. Os participantes sublinharam o papel crítico que a União Africana desempenha na prestação de apoio político às políticas fiscais africanas e no trabalho com os Estados Membros para assegurar que os nossos direitos fiscais sejam assegurados. O papel do ATAF ao longo da década na prestação de apoio à Mobilização de Recursos Internos aos países africanos foi elogiado. Os participantes também reconheceram o apoio financeiro prestado pelo Banco Africano de Desenvolvimento na realização deste Diálogo Anual de Alto Nível sobre Política Fiscal.
38. Em conclusão, a reunião apreciou o Diálogo de Alto Nível sobre Política Fiscal e exortou tanto a CUA como o ATAF a prosseguirem os esforços no sentido de reunir as partes interessadas relevantes para debater questões fiscais salientes, construindo ao mesmo tempo umnexo entre a política fiscal e os administradores fiscais.
39. Os participantes apreciaram o Diálogo de Alto Nível e exortaram o ATAF e a CUA a organizar anualmente o evento para permitir que as partes interessadas relevantes debatam questões fiscais relevantes, enquanto constroem um vínculo entre a política fiscal e os administradores fiscais.

