

## **Uma nova era de regras fiscais internacionais - O que significam para África?**

Na sequência de pouco mais de 2 anos de negociações intensas e posturas assumidas, a maioria (136) dos membros do Quadro Inclusivo acordou, no dia 8 de Outubro, um novo conjunto de regras fiscais internacionais para enfrentar os desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia. De facto, o acordo conclui vários anos de negociações altamente complexas e difíceis e estabelece um conjunto de regras assentes em dois pilares que representa as alterações mais significativas às regras fiscais internacionais nos últimos 100 anos. Embora, a maioria dos países e jurisdições tenha aderido ao acordo de dois pilares, não existe, contudo, um consenso total, uma vez que 4 dos 140 membros do Quadro Inclusivo não aderiram ao acordo até à data.

O ATAF e os membros africanos do Quadro Inclusivo têm estado fortemente envolvidos nas negociações. O ATAF tem prestado apoio técnico aos seus membros com o intuito de assegurar que as novas regras dos Pilares Um e Dois respondam às necessidades dos países africanos, garantindo que sejam simples, equitativas e que colmatem a lacuna das regras fiscais existentes que privilegiavam os países desenvolvidos.

Como é habitual nas negociações, África conseguiu obter parte do que queria, mas não tudo. Os países africanos que aderiram ao acordo enfrentam agora o enorme desafio de implementar as novas regras dentro dos prazos fixos num calendário muito ambicioso que se estende até ao final de 2023 e que foi estabelecido no Plano do Quadro Inclusivo. O ATAF trabalhará em estreita colaboração com a União Africana e os países africanos em apoio à implementação. Os países que não aderiram ao acordo também prosseguirão com a implementação das regras, e o ATAF prestará o apoio necessário mediante as necessidades de aconselhamento que esses países possam manifestar de modo a resolver todo as reservas.

É importante notar que o acordo não constitui o fim do debate fiscal mundial, pelo que o ATAF continuará a fazer pressão para que sejam concretizadas mudanças mais amplas e fundamentais que respondam tanto às preocupações que África mantém sobre a repartição dos direitos fiscais entre as jurisdições de residência e as de origem, como à necessidade de conter os fluxos financeiros ilícitos que saem de África devido à transferência artificial de lucros praticada por algumas empresas multinacionais (EMN). Tais mudanças serão de extrema importância para que o continente africano disponha dos recursos internos necessários de modo a que os países africanos possam reconstruir as suas economias num contexto pós-Covid-19.

### **Regras no âmbito do Pilar Um**

As regras do Pilar Um incorporam muitas das recomendações feitas pelo ATAF nas propostas de Abril de 2021 relativas ao Pilar Um.

O ATAF conseguiu que o âmbito do Pilar Um fosse alargado para incluir todos os sectores, ao contrário do âmbito mais restrito proposto no projecto da OCDE publicado em Outubro de 2020. Também conseguimos que o sector extractivo fosse excluído do âmbito de aplicação do Pilar Um. A exclusão do sector extractivo é de grande importância para os países africanos ricos em recursos, uma vez que os minerais são bens genéricos que são vendidos e cotados com base nas suas características

inerentes, em vez de outros factores, tais como a comercialização de bens incorpóreos. O direito de tributação primário deve, portanto, ser atribuído ao país produtor dos recursos e não às jurisdições de mercado.

Em segundo lugar, o ATAF também triunfou no seu apelo a uma maior simplificação das regras através da segmentação do Montante A e Montante B apenas em circunstâncias muito limitadas, e no apelo a uma redução do limiar do nexo de 5 milhões de euros para 1 milhão de euros, bem como a um limiar mais baixo de 250.000 euros para jurisdições mais pequenas com um PIB inferior a 40 mil milhões de euros e sem factores adicionais. A alteração à regra do nexo foi necessária para assegurar que nenhum membro do Quadro Inclusivo seja excluído de receber a sua parte dos impostos sobre os lucros ao abrigo do Montante A.

A nossa maior preocupação em relação ao projecto da OCDE residia na sua proposta de impor um mecanismo obrigatório de resolução de contenciosos aos membros do Quadro Inclusivo para questões relacionadas com o Montante A. Juntamente com a CUA, o ATAF opôs-se veementemente à proposta, uma vez que a última imporá um processo dispendioso e intensivo em recursos a muitos países africanos que já sofrem de capacidades limitadas e que incorrem poucos riscos de dupla tributação. O ATAF conseguiu que os membros do Quadro Inclusivo acordassem em não impor o mecanismo obrigatório de resolução de contenciosos a muitos dos países em África e a outros países em desenvolvimento. Ao invés disso, os países africanos e em desenvolvimento poderão aderir a um mecanismo facultativo de resolução vinculativa de contenciosos relacionados com o Montante A, desde que sejam elegíveis para adiamento da avaliação interpares a ser realizada ao abrigo da Acção 14 do combate à Erosão da Base Tributável e Transferência de Lucros (BEPS<sup>1</sup>) e que tenham poucos ou nenhuns contenciosos relativos ao Acordo de Procedimento Mútuo (MAP). A elegibilidade de uma jurisdição para este mecanismo facultativo será revista regularmente; as jurisdições declaradas inelegíveis por uma avaliação interpares permanecerão inelegíveis em todos os anos subsequentes. Consideramos este acordo uma grande conquista para África.

Contudo, o acordo não reafecta parte do lucro de rotina das EMN dentro do âmbito de aplicação às jurisdições de mercado, contrariamente àquilo que o ATAF exigiu na sua proposta relativa ao Pilar Um. Quando se tornou evidente que a proposta do ATAF não seria aprovada pelos países avançados, solicitámos que um mínimo de 35% do lucro residual fosse atribuído às jurisdições de mercado. Apesar do nosso apelo a uma maior reafecção, é decepcionante ler que, em relação ao Montante A, o acordo apenas reafecta 25% do lucro residual às jurisdições de mercado.

O ATAF, no entanto, reconhece que o acordo resultará na tributação, em países africanos, de alguns dos lucros das maiores empresas digitais e mais rentáveis do mundo, uma vez que em África existem usuários dos serviços dessas empresas digitais, inclusive das suas plataformas de comunicação social e motores de busca. Portanto os países africanos poderão tributar esses lucros mesmo quando os usuários africanos não pagam por esses serviços e quando as empresas não criam um estabelecimento estável nos países africanos.

---

<sup>1</sup> As condições de elegibilidade para o adiamento da avaliação interpares ao abrigo da Acção 14 da BEPS estão previstas no parágrafo 7 da actual Metodologia de Avaliação da Acção 14 publicada como parte dos documentos de avaliação interpares da Acção 14, que se encontram disponíveis em [BEPS Action 14 on More Effective Dispute Resolution Mechanisms - Peer Review Documents \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/tax/beps/BEPS-Action-14-on-More-Effective-Dispute-Resolution-Mechanisms-Peer-Review-Documents.pdf)

No que concerne a redistribuição dos direitos fiscais, a afectação de parte dos lucros mundiais das EMN mais lucrativas às jurisdições de mercado é um passo no rumo certo. Contudo, esse passo não resultará na mudança substancial da repartição dos direitos fiscais entre países de residência e países de origem, algo que o ATAF e os países africanos têm vindo a promover para corrigir o actual desequilíbrio na atribuição de direitos fiscais que favorece as jurisdições de residência, em detrimento dos países em desenvolvimento, que são em grande maioria jurisdições de origem.

No parecer do ATAF, se a sua proposta relativa ao Pilar Um tivesse sido adoptada, poder-se-ia ter alcançado a repartição fundamental de tais direitos. Por conseguinte, apelaremos a que se continue a trabalhar no processo de definir as normas internacionais, de modo a persuadir os países avançados a concordar com uma afectação mais equitativa dos direitos fiscais, a fim de proporcionar aos países africanos e a outros países em desenvolvimento as receitas fiscais de que necessitam para reconstruir as suas economias devastadas pela pandemia global.

### **Regras no âmbito do Pilar Dois**

Contudo, para que as jurisdições de mercado possam verdadeiramente arrecadar receitas fiscais a partir dos lucros residuais das EMN que nelas desenvolvem actividades, há que desenvolver regras fiscais internacionais que contenham eficazmente os fluxos financeiros ilícitos para fora de África que resultam da transferência artificial de lucros praticada por algumas EMN. As regras do Pilar Dois visam assegurar que todos os lucros mundiais das EMN sejam tributados a uma taxa efectiva mínima acima de 15%. No entanto, no parecer do ATAF, para que tal regra seja eficaz, a taxa mínima efectiva precisa de ser acima de 20%, para evitar a transferência artificial de lucros para fora de África, uma vez que a maioria dos países africanos tributa o rendimento das pessoas colectivas a uma taxa de entre 25% e 35%. As EMN só serão dissuadidas de transferir os seus lucros para fora de África, se todos os seus lucros forem tributados a um mínimo de 20%, independentemente da jurisdição em que os lucros sejam declarados.

Além disso, o ATAF insistiu em inúmeras ocasiões que uma regra baseada na retenção na fonte, como a Regra de Pagamento de Imposto sobre Rendimentos Subtributados (UTPR) ou a Regra do Sujeito Passivo (STTR), deveria constituir a regra principal do Pilar Dois, para ajudar a corrigir o actual desequilíbrio na repartição dos direitos fiscais entre as jurisdições de residência e as de origem.

O ATAF tem defendido continuamente que a UTPR deve prevalecer à Regra de Inclusão de Rendimentos (IIR), pelo que ficou decepcionado com a priorização que a acordo atribuiu à IIR e com a disposição que prevê o uso da UTPR apenas em circunstâncias muito limitadas. No entanto, acolhemos com agrado a decisão de tornar a STTR uma norma mínima, cuja inclusão os países em desenvolvimento podem exigir nos tratados fiscais que celebrem com os membros do Quadro Inclusivo que aplicam taxas nominais de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas abaixo da taxa mínima da STTR que é de 9%.

O ATAF solicitou que a STTR tenha um âmbito alargado para cobrir pagamentos de juros, royalties, todos os pagamentos de serviços, e mais-valias. O Quadro Inclusivo acordou que a STTR cobrirá juros, royalties, e um conjunto definido de outros pagamentos. Para que a STTR seja eficazmente aplicada no combate à BEPS em África e noutros países em desenvolvimento, o conjunto definido de

pagamentos deve incluir pagamentos de serviços, uma vez que os nossos membros reclamam frequentemente que os pagamentos de serviços constituem um risco elevado de BEPS. Acompanharemos de perto os pagamentos que serão incluídos no conjunto definido de pagamentos à medida que esse trabalho for desenvolvido pelos membros do Quadro Inclusivo

### **Conclusão**

O ATAF continuará a trabalhar com o Quadro Inclusivo e com os nossos membros tanto na implementação das regras do Pilar Um e Dois, quanto na introdução de novas emendas às regras fiscais internacionais, uma vez que é importante restaurar a estabilidade do sistema fiscal internacional e assegurar uma afectação mais justa e equitativa dos direitos fiscais.

O acordo celebrado pelos membros do Quadro Inclusivo demonstrou que é possível fazer emendas às regras fiscais internacionais que serão implementadas por um vasto leque de países. Há que assegurar que o acordo seja implementado de forma responsável, enquanto mantendo premente que nem todos os países dispõem de capacidades iguais para implementar as regras. Além disso, é importante notar que alguns membros do Quadro Inclusivo não aderiram ao acordo e há muitos países africanos que não são membros do Quadro Inclusivo. O ATAF está preocupado com o impacto que as novas regras terão nesses países. Alerta também para o facto de que não deve ser exercida pressão política sobre esses países para que apliquem as regras ou adiram ao Quadro Inclusivo.

Além disso, tal como acima referido, há ainda muito trabalho a desenvolver no sentido de garantir uma afectação mais equitativa dos direitos fiscais e de conter os fluxos financeiros ilícitos para fora de África. As Nações Unidas e o Quadro Inclusivo constituem organismos importantes nesse trabalho vindouro, mas para que o processo produza um resultado equitativo, será importante assegurar que todos os países avançados e em desenvolvimento sejam tratados em pé de igualdade e incluídos, mais do que até ao momento.

O trabalho realizado pelo ATAF e pela União Africana nas negociações em matéria da solução assente no Pilar Um e no Pilar Dois foi inovador e pioneiro para África, e significou que, pela primeira vez, a África conseguiu lutar para que os seus objectivos de política fiscal tivessem melhor reflexo nas regras fiscais internacionais. Continuaremos a lutar para que África tenha mais influência no processo de elaboração das regras fiscais, a fim de assegurar a edificação de um sistema fiscal internacional mais equitativo e justo, tanto para África como para outros países em desenvolvimento.