



TRIBUTAÇÃO EFICIENTE DO SECTOR INFORMAL EM ÁFRICA

BREVE RESUMO

Junho de 2021

INTRODUÇÃO

Este é um breve resumo do Guia de Tributação Eficiente do Sector Informal em África (doravante, o Guia), que foi desenvolvido pelo Fórum das Administrações Tributárias Africanas (ATAF) para articular a fundamentação para a tributação do sector informal em África e fornece as melhores práticas pragmáticas e opções internas. Ao longo dos anos, foram feitas diversas tentativas para encontrar uma definição e um escopo adequados para o termo “sector informal”. Isso suscitou debates sobre a definição mais adequada que deve ser usada, o que é crucial considerando a natureza das actividades do sector informal. Entre as definições concorrentes, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2009: iii) considera que o sector informal inclui “todas as actividades económicas dos trabalhadores e

unidades económicas que, na lei ou na prática, não estão cobertas ou são insuficientemente cobertas por disposições formais.” Schneider e Buehn (2009) consideram que o sector informal inclui toda a produção legal baseada no mercado de bens e serviços que são intencionalmente ocultados (camuflados) das autoridades públicas para evitar o pagamento de renda, Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), contribuições para a segurança social, normas do mercado de trabalho e procedimentos administrativos. A definição mais adequada e preferida (adoptada do Estudo/Projecto do Sector Informal) define o sector informal como “todas as actividades económicas dos trabalhadores e entidades económicas que não são cobertas ou insuficientemente cobertas por disposições formais, incluindo actividades de produção clandestinas e não registadas pelas Administrações de Receitas



É importante que o estabelecimento de um modelo de tributação seja simples na sua aplicação para os actores do sector informal, flexível na sua governação por parte das autoridades fiscais e longe dos efeitos limitadores da sua percepção da necessidade de uma excessiva simplicidade neste sector.



(AR) ou Administrações Fiscais (AF) ¹. A definição preferida é escolhida dado que inclui explicitamente actividades do sector informal que não são registadas pelas autoridades fiscais, portanto, não pagam impostos (directos). É importante notar que as actividades económicas do sector informal prevalecem nas economias em desenvolvimento e nas economias desenvolvidas, e não são um fenómeno temporário, marginal ou periférico, mas sim uma característica permanente.

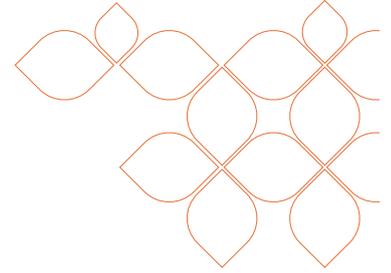
No geral, o sector informal continua a ser a principal fonte de rendimento para a maioria dos cidadãos africanos, uma vez que, em geral, emprega cerca de 70% da mão-de-obra na África Subsaariana e aproximadamente 62% na África do Norte (Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) , 2013). Apesar desta evidência sobre a dimensão do sector informal em África, o sector não tem contribuído significativamente para a Mobilização de Recursos Internos (MRI) no que diz respeito ao pagamento de impostos às respectivas autoridades fiscais nacionais.

O Secretariado do ATAF iniciou um projecto de investigação financiado pelo BAD para avaliar o estado actual da tributação do sector informal em África e propor um quadro para a tributação eficiente do sector. Por fim, foi desenvolvido um Guia sobre a tributação eficiente do sector

informal. As informações e os dados usados no desenvolvimento do Guia foram obtidos através de inquéritos e Discussões de Grupos Focais (DGFs) com diversos especialistas e partes interessadas, incluindo funcionários de ATs africanas, funcionários de Ministérios do Governo responsáveis pelas finanças, actores do sector informal, academia e outros especialistas em tributação independentes. Algumas das constatações dos DGFs são publicadas no Brochura do ATAF sobre as Boas Práticas na Tributação do Sector Informal em África (doravante, a Brochura) para mostrar as actividades das administrações fiscais e aduaneiras participantes, para incentivar a aprendizagem entre pares e a avaliação comparativa entre as ATs africanas. Através do Guia e da Brochura, o ATAF procura promover iniciativas que visam melhorar a tributação do sector informal em África. Como um dos marcos do guia, o ATAF propôs um quadro para a tributação eficiente do sector informal.

O quadro do ATAF propõe um modelo de tributação cujos elementos essenciais incluem o conhecimento das actividades realizadas, volume de negócios e margens nos diversos sectores, a estrutura estabelecida, o número de empreendedores e empregados por sector e os desafios encontrados. Este breve resumo descreve o objectivo do guia, a

1 Os termos Administração de Receitas (AR) e Administração Fiscal (AF) são usados de forma alternada no contexto deste Guia para se referir a autoridades fiscais integradas (impostos e serviços aduaneiros) e serviços fiscais não integrados dentro do Ministério das Finanças, respectivamente.



metodologia usada, as principais constatações e o quadro para a tributação eficiente do sector informal em África. É importante destacar que os legisladores devem ter em conta a necessidade de uma tributação excelente, instituição de uma cultura de boa governação, promoção do benefício decumprimento fiscal, estabelecer requisitos técnicos robustos para a implementação do modelo de tributação, garantir um sistema fiscal simplificado e a introdução de imposto obrigatório, bem como reconhecer a heterogeneidade do sector informal em África.

OBJECTIVOS DO ESTUDO/PROJECTO DE TRIBUTAÇÃO DO SECTOR INFORMAL E A METODOLOGIA UTILIZADA

Neste Guia, elaborou-se uma análise situacional do sector informal, propôs-se um modelo de tributação com o objectivo de taxar com eficiência o sector informal, avaliou-se a administração actual da tributação do sector informal, apresentou-se uma ferramenta de monitoria e avaliação destinada ao rastreio da implementação da tributação do sector informal e forneceu-se recomendações-chave. Foram adoptadas abordagens de recolha de dados primários e secundários. Para a recolha de dados primários, foram desenvolvidos questionários para o país e enviados para as ATs, legisladores e contribuintes (actores do sector informal) O inquérito do país foi administrado a partir de 8^{de} Setembro a 28^{de} Outubro de 2020 e enviado para funcionários da administração fiscal, legisladores e actores do sector informal. Além disso, as DGFs foram realizadas virtualmente entre 30^{de} Novembro e 11^{de} Dezembro de 2020 e incluíram várias partes interessadas, como actores do sector informal, legisladores e gestores da administração fiscal. Por último, foram organizadas reuniões consultivas de

especialistas, onde estes deram contribuições e partilharam boas práticas e experiências dos países. A recolha de dados secundários incluiu a análise de histórico dos respectivos países, como Institutos Nacionais de Estatística, ATs e Ministérios das Finanças, entre outros. Para garantir a apropriação, o Guia foi validado por todos os especialistas acima mencionados e partes interessadas durante um webinar realizado em 4 e 5 de Março de 2021. Um total de 27 países-membros do ATAF participaram no workshop de validação com mais de 50 especialistas, que participaram no webinar.

“ É necessária a criação de uma base de dados sólida sobre os actores do sector informal que possa servir como instrumento de tomada de decisão na gestão fiscal do sector. ”

A análise situacional da tributação do sector informal em África mostrou o seguinte:

- O sector informal em África abrange muitas e diversas actividades com uma grande variedade de volume de negócios médio anual e com o número total de pessoas empregadas em sectores como a agricultura acima de 1 milhão, em alguns países. Algumas das actividades que abrigam a informalidade incluem: agricultura, comércio, construção, produção, processamento de alimentos, transporte, entretenimento, catering, salões, hotelaria, produção de água, pesca, mineração, escultura e artesanato, para mencionar alguns.

- Durante o período de 1991 a 2015, a contribuição das actividades do sector informal para o PIB dos países africanos diminuiu de 42% em 1991 para 35% em 2015 (Medina e Schneider, 2018). As evidências mostram que as actividades do sector informal são elevadas no Zimbabwe, onde o sector contribuiu com uma média de 61% para o PIB do país em 2015, um aumento de 57% que foi registado em 1991; seguida pela Nigéria (57% do PIB em 1991, que caiu para 52% em 2015). Maurícia é o país com menos actividades da economia informal em África, com uma média de 23% do PIB nacional. A tendência mostra que as actividades da economia informal em Maurício caíram de uma contribuição de 26% para o PIB do país em 1991 para uma contribuição de apenas 19% do PIB em 2015.
- O sector informal contribui significativamente para a mão-de-obra africana, uma vez que representa quase 80% de empregos fora do sector agrícola, mais de 60% do emprego urbano e mais de 90% dos novos empregos (OIT, 2018). Em termos de género, a economia informal representa 92% do total de oportunidades de emprego para as mulheres fora do sector agrícola (contra 71% para os homens). As mulheres ocupam quase 95% desses empregos como trabalhadoras autónomas ou por conta própria e apenas 5% como trabalhadoras remuneradas (OIT, 2018).
- O sector informal nos países africanos é caracterizado por; (i) baixa produtividade, (ii) várias empresas que não estão formalmente registadas em qualquer agente do governo, (iii) entidades que normalmente não pagam impostos (directos) às autoridades fiscais, (iv) empresas que não têm instalações de trabalho permanentes e que trabalham a partir de edifícios temporários e (v) entidades que estão localizadas principalmente em mercados populosos e centros de cidades (e não zonas remotas), entre outros.
- As principais razões e motivações para operar no sector informal são o mau relacionamento com a administração fiscal, informações fiscais insuficientes, cálculo de impostos difícil, dificuldade de arquivar e reportar, bem como leis fiscais complicadas e confusas.
- Os principais constrangimentos e desafios enfrentados pelos actores do sector informal na formalização dos seus negócios são: (i) processo de registo caro; (ii) muitas exigências de documentação/documentos; (iii) altas taxas de impostos e muitos chefes de impostos; e (iv) falta de linhas de crédito e ambiente de negócios desafiador.

PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

O inquérito realizado pelo ATAF produziu as seguintes constatações:

1. PROGRAMAS DE TRIBUTAÇÃO EXISTENTES

Os vários programas de tributação que foram implementados pelos países africanos no sector informal ao longo dos anos incluem o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares e o Imposto Sobre o Valor Acrescentado como os principais programas fiscais. Outros programas variam de Imposto sobre o Volume de Negócios, Imposto Retido na Fonte e ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas. Alguns dos principais pontos fracos das normas fiscais estabelecidas são: (i) tributação por métodos indiciários injusta com foco na natureza