

AUDITORIAS E RECEITAS TRIBUTÁRIAS EM PAÍSES PARTICIPANTES NA PERSPECTIVA TRIBUTÁRIA AFRICANA (PTA) : O QUE MAIS DEVE SER FEITO?

Publicações de investigação do ATAF

Introdução

Apesar de que o objectivo primário das auditorias fiscais é o fortalecimento do cumprimento das obrigações fiscais, essas auditorias são também cruciais para a geração de receitas tributárias. Não obstante vários estudos terem realçado o objectivo das auditorias para fortalecer o cumprimento,[1] pouca atenção tem sido prestada ao seu impacto sobre as receitas.[2] Por vezes, os programas de auditoria fiscal podem eventualmente gerar receitas fiscais significativas. Por exemplo, através de Programas Nacionais do Fórum Africano de Administrações Tributárias (ATAF), o Secretariado deste Fórum já realizou 26 missões de assistência técnica na área da Precificação de Transferências em nove países africanos. A assistência técnica prestada teve duas componentes:

a) Através de uma série de seminários com as administrações tributárias abrangidas, com o fito de fortalecer as capacidades de auditoria fiscal internacional, com especial atenção aos conhecimentos sobre a precificação de transferências;

b) Através de assistência aos países na revisão de regulamentos existentes sobre a precificação de transferências, dedutibilidade de juros e quaisquer outras leis referentes à transferência de lucros.

Os resultados essenciais desses Programas Nacionais do ATAF foram os seguintes:

a) Num país-membro do ATAF, 5,1 milhões de dólares dos EUA foram arrecadados dos 14,38 milhões de dólares cobrados em 2019. O montante cobrado representou 0,1 por cento do Produto Interno Bruto (PIB) nominal do país para o ano de 2018.

b) Em seis países-membros do ATAF, foram cobrados 1.085,57 milhões de dólares dos EUA em 5 anos, tendo sido arrecadados 272,41 milhões durante esse mesmo período.

c) Foram abertos 186 casos de auditoria em 2019, tendo sido encerrados 57 casos nesse mesmo ano.

O presente estudo procura complementar a escassez de bibliografia referente ao impacto das auditorias sobre as receitas, analisando esse impacto sobre as receitas tributárias internas nos países que participam no projecto da Perspectiva Tributária Africana (PTA) do ATAF, [3], usando dados que se estendem entre 2010 e 2017.

[1] Ver Advani et al. (2017); Alm (2019); Almunia & Lopez-Rodriguez (2018); Ayers et al. (2019); Bérgolo et al.(2017); Carfora et al. (2018); D'Agosto et al.(2018); Feld et al.(2019); Mazzolini & Paganí (2017); Mendoza et al.(2017); Olaoye & Ekundayo (2019); Olaoye & Ogundipe (2018); Kuchumova (2017); Saw(2019)

[2] Ver Harelimana (2018); Moore & Prichard (2017); Olaoye et al. (2018); Wuyah et al. (2018).

[3] Estão aqui incluídos estados membros e não-membros do ATAF. Para mais pormenores sobre a PTA, queira-se visitar esta página [link](#). A edição de 2020 da publicação anual da Perspectiva Tributária Africana, que está neste momento em elaboração, vai apresentar 37 países, usando dados fiscais e aduaneiros de 2010 a 2019.

Uma auditoria fiscal pode afectar as receitas tributárias através de dois canais: efeitos directos e indirectos (Chalu e Mzee (2018); Birskyte (2013); Gemmell e Ratto (2012)). Os efeitos directos incluem as cobranças de receitas e os produtos das auditorias fiscais. Os efeitos indirectos manifestam-se de duas formas bastante contrastantes: um efeito dissuasor (isto é, a auditoria fiscal desencoraja uma possível evasão fiscal) e um efeito de fortalecimento do cumprimento (isto é, a auditoria fiscal induz a um maior cumprimento da declaração de impostos) (Chalu e Mzee, 2018). Assim, nos casos directos, as receitas resultam de uma cobrança de receitas, enquanto nos casos indirectos as receitas advêm de um maior cumprimento e de menor evasão fiscal.

As auditorias fiscais podem ser efectuadas sobre as declarações de impostos numa repartição, sendo nestes casos denominadas *auditorias documentais*, ou podem também culminar em *auditorias no terreno* ou *abrangentes*, em que os auditores fiscais visitam as instalações de um contribuinte (Olaoye e Ogundipe, 2018). Se uma auditoria não for de rotina, mas antes decorrente de um pedido de uma repartição fiscal em relação a qualquer questão referente a impostos, ela é denominada *auditoria ligada a uma questão* ou *auditoria de questão*. Enquanto uma auditoria de questão pode ser efectuada numa repartição ou no terreno, e uma auditoria de campo resulta de uma auditoria documental, as administrações tributárias têm a possibilidade de apresentar os dados sobre as auditorias de forma distinta, entre as três categorias.

Como atrás referido, na publicação da Perspectiva Tributária Africana (PTA) do ATAF para 2019, 34 estados membros e não-membros do ATAF que participam no projecto (daqui adiante os países da PTA) apresentam dados sobre auditorias fiscais para o período que vai de 2010 a 2017.[4] A presente narrativa de investigação faz uso do Conjunto de Dados em Linha da PTA do ATAF durante os anos de 2010 a 2017, a fim de analisar o impacto das auditorias fiscais sobre as receitas tributárias internas em países específicos. Enquanto respeita os padrões da análise econométrica, o estudo realça ideias analíticas sobre as auditorias fiscais e as receitas tributárias em países da PTA, sobretudo para oferecer elementos aos definidores de políticas e às administrações tributárias.

[4] Ao realizar uma análise de regressão de painel equilibrado, algumas observações não equilibradas foram eliminadas, o que resultou num conjunto de dados de 11 países que se estende por 6 anos.

Factos sobre os Países da Perspectiva Tributária Africana (PTA) do ATAF

A Figura 1 abaixo mostra a distribuição dos vários tipos de auditorias discutidas em termos de frequência e geração de receitas. Além das três categorias de auditorias fiscais constantes do conjunto de dados em linha da PTA, incluímos a categoria de *Outras Auditorias* para cobrir quaisquer outras variantes e tipos de auditorias fiscais realizadas nos países-membros da PTA.[5] As outras auditorias incluem: análise de declarações fiscais; confrontação de dados; acções de inspecção; notas sobre cumprimento. [6]

Na Figura 1(a) A, temos uma segmentação com base no número de auditorias levadas a cabo em média durante o período de 8 anos de 2010 a 2017 nos países da PTA. Por outro lado, a Figura 1(b) segmenta as auditorias com base na geração de receitas durante o mesmo período.

[5] A composição de “Outras Auditorias” varia de país para país. Os exemplos incluem: análise de declarações de impostos; notas sobre cumprimento; verificações de auto-saúde dos contribuintes; auditorias de inventário in situ; acções de inspecção e saneamento de registos. A Ferramenta de Avaliação de Diagnóstico das Administrações Tributárias (TADAT) define “Outras Auditorias” como inspecções de livros e registos, a análise de pedidos de reembolso de IVA e investigações aprofundadas de suspeitas de fraude fiscal.

[6] Esta questão está relacionada com o cumprimento de cooperação e as normas tributárias.