

Dynamics of changes in



# PERSPECTIVA FISCAL AFRICANA

# 2019

COBRANÇA DE RECEITAS NA ÁFRICA OCIDENTAL 2011 - 2017  
Transferência da Base Tributária



AFRICAN TAX  
ADMINISTRATION FORUM  
FORUM SUR  
L'ADMINISTRATION  
FISCALE AFRICAINE

## Nota sobre direitos de autor

### **Direitos autorais subsistentes nesta publicação e em todas as suas partes.**

Esta publicação ou qualquer parte dela não pode ser reproduzida, transmitida, transcrita ou, de outro modo armazenada ou traduzida para quaisquer idioma ou linguagem electrónica, sob qualquer forma ou por qualquer meio, sem a permissão prévia por escrito do Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF), uma organização internacional com plenos direitos legais e, estabelecida nos termos da Convenção de Viena sobre Tratados de Direito, em 8 de Outubro de 2012.

Qualquer reprodução ou adaptação não autorizada desta publicação constituirá violação de direitos autorais e se responsabiliza o autor perante a lei civil e criminal.

### **Restrições de Uso**

A informação contida nesta publicação constitui informação privilegiada pertencente ao ATAF, qualquer país membro do ATAF e suas subsidiárias. Esta informação é fornecida em sigilo com o entendimento de que sem permissão prévia por escrito do ATAF, não seja utilizada por terceiros para outros fins que não o pretendido.

Série: Perspectiva Fiscal Africana do ATAF - Artigo Temático



## COBRANÇA DE RECEITAS NA ÁFRICA OCIDENTAL 2011 - 2017

### Transferência da Base Tributária

#### ATAF Secretariat

Research directorate

Postnet Suite 430

Private Bag 15, Menlo Park

Pretoria 0102

South Africa

Telephone: +27 12 451 8800

E-Mail: [nmonkam@ataftax.org](mailto:nmonkam@ataftax.org); [fmbuyamba@ataftax.org](mailto:fmbuyamba@ataftax.org)

[www.ataftax.org](http://www.ataftax.org)

#### WATAF Secretariat

Plot 20 Sokode Crescent

Wuse Zone 5

FCT Abuja

Nigeria

Telephone: +234 7067113055/ 81 56410255

Email: [info@wataf-tax.org](mailto:info@wataf-tax.org)

[www.wataf-tax.org](http://www.wataf-tax.org)



# Tabela de Conteúdos

List of Acronyms	12
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>14</b>
<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>17</b>
<b>2. THE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY OF TAX POLICY AND ADMINISTRATION</b>	<b>18</b>
2.1 Revenue Performance by Income Level, Resource Intensity and Fragility	18
2.2 Population Growth and Labour Force Participation	19
2.3 Nominal Revenue by Income Level	20
2.4 Nominal Tax Revenue Growth by Income Level	21
2.5 Real Tax Revenue Growth by Income Level in PPP	22
2.6 Real Tax Revenue Growth by Resource Intensity	23
2.7 Real GDP and Real Revenue Growth	24
2.8 Volatility of Tax Revenue and Resource Intensity	25
2.9 Average Growth in Tax-to-GDP Ratio, 2012 to 2017 (percentage points)	26
2.10 Rebasings GDP and Tax-to-GDP Ratio	27
2.11 Heterogeneity of Tax-to-GDP among ECOWAS Countries	28
2.12 Nominal GDP and Revenue Growth, 2017	29
2.13 Real GDP and Revenue Growth, 2017	30
2.14 Tax-to-GDP Ratios in 2017	31
2.15 Growth in Tax-To-GDP, 2017	32
2.16 Composition of Total Tax Revenue by Tax Type	33
2.17 Non-Tax Revenue	34
2.18 Direct and Indirect Taxes	36
2.19 Composition of Non-Tax Revenue	37
2.20 Efficiency of Taxation	38

# Tabela de Conteúdos



2.21 Total Costs to Total Revenue	38
2.22 Buoyancy	39
2.23 Elasticity	40
2.24 Stability	40
2.25 Compliance Costs of Taxpayers	40
2.26 Conclusions and Recommendations	41
<b>3. TURNING TAX DISCOUNT INTO TAX PREMIUM SECTORS</b>	<b>43</b>
3.1 Tax Premium and Discount Sectors in the ECOWAS	43
3.2 Case Study: Mining Discount Sector in Liberia	47
3.3 Recommendations	49
<b>4. HEADLINE RISKS AND REVENUE LOSS</b>	<b>50</b>
4.1 Tax Expenditures	50
4.2 Informality	52
4.3 Corruption	53
4.4 Capital flight/Transfer Pricing	53
4.5 Low Human and Institutional Capacity	55
4.5.1 <i>Low Human Capacity</i>	55
4.5.2 <i>Low Institutional Capacity</i>	58
4.6 Recommendations	59
<b>5. ECOWAS COMMON EXTERNAL TARIFF</b>	<b>61</b>
5.1 Openness and Business Activity	62
5.2 Transportation Networks	63
5.3 Trade Facilitation and Customs	64
5.4 Trading Across Borders	67
5.5 Potential Tax Winners and Losers under CET	69

## LIST OF FIGURES

Figure 2.2: Population Growth and Labour Force Participation Rate	19
Figure 2.3: Tax Revenue Growth in Local Currency	20
Figure 2.4: Nominal tax revenue by level of income in PPP	21
Figure 2.5: Real Tax Revenue growth by Income Level in PPP	22
Figure 2.6: Real Revenue Growth by Resource intensity	23
Figure 2.7: Real GDP Vs Tax Revenue Growth by Income Level, 2011-2017	24
Figure 2.8: Real GDP Vs Tax Revenue Growth by Resource Intensity, 2011-2017	25
Figure 2.9: Average Growth in Tax-to-GDP Ratio, 2012 to 2017 (percentage points)	27
Figure 2.10: Rebasings GDP and Tax-to-GDP Ratio, 2011 - 2017	28
Figure 2.11: Heterogeneity of Tax-to-GDP among ECOWAS Countries	28
Figure 2.12: Nominal GDP and Revenue Growth, 2017	29
Figure 2.13: Real GDP and Revenue Growth, 2017	30
Figure 2.14: Tax-to-GDP Ratio, 2017 and 2016	31
Figure 2.15: Growth in tax-to-GDP ratio, 2016 to 2017 (percentage points)	32
Figure 2.16: Composition of Total Tax Revenue by Tax Type	34
Figure 2.17a: Non-Tax Revenue, 2017 and 2016	35
Figure 2.17b: Tax and Non-Tax Share of Total Revenue, 2017	36
Figure 2.18: Direct and Indirect Taxes	37
Figure 2.19: Composition of Non-Tax Revenue	38
Figure 2.21a: Cost to Revenue – RDs	39
Figure 2.21b: Cost to Revenue - RAs	39
Figure 2.25a: Total Tax Rate	41
Figure 2.25b: Time to Comply, Hours	41
Figure 3.1a: Sector Share of GDP	44
Figure 3.1b: Sector Share of Tax Revenue	44



Figure 3.1c: Premium and Discount Sectors	45
Figure 3.2a: Liberia – Tax Discount & Premium Sectors	49
Figure 3.2b: Liberia – Tax Rate Per \$ of Output	49
Figure 4.1: Liberia – Tax Expenditures as Share of Revenue, 2016 (%)	52
Figure 4.5.1a: Number of staff in core functions and support staff	56
Figure 4.5.1b: Proportion of Male and Female Staff in RAs	56
Figure 4.5.1c: Proportion of Male and Female in Executive Positions	57
Figure 4.5.2: Tax Modernization in ATO	58
Figure 5a: ECOWAS Direction of Trade	62
Figure 5b: ECOWAS Intra-Regional Trade	62
Figure 5.1: Percentage of firms Exporting	63
Figure 5.3a: Share of Domestic Taxes and Customs Revenue, 2017	65
Figure 5.3b: Customs Tax Types, 2011 - 2017	65
Figure 5.3c: Customs Clearance by Color Scheme, Red, Yellow, Green, Blue and Other, 2017	66
Figure 5.3d: Trading Across Borders Rank	67

## LIST OF TABLES

Table 2.1: Groupings of ECOWAS countries	19
Table 2.2: Tax Types in Information and Telecommunications Sub-Sector	47
Table 4.3: Template on Corruption in Tax Administration	59
Table 5a: CET – Benefits	61
Table 5b: CET – Terms and Conditions	61
Table 5.3: Details of Compliance Indicators for Trading Across Border	68

# Prefácio por Hon Phillipe K. Tchodie

Presidente, Conselho do Fórum da Administração Fiscal da África Ocidental,  
Comissário Geral, Togo

É com grande prazer, em nome dos meus colegas do Conselho do Fórum da Administração Tributária da África Ocidental (WATAF), que louvo a primeira publicação da nossa organização em colaboração com o Fórum Africano de Administração Tributária (ATAF) intitulada “ Revenue Collection in West Africa, 2011-2017”: Shifting Tax Bases”,(Cobrança de Receitas na África Ocidental, 2011-2017”: Transferência das Bases Tributárias) destinada a informar e educar os interessados sobre a tributação na ECOWAS, bem como a fornecer um produto de aprendizagem para os profissionais.

Ao analisar a evolução da política e administração, bem como o desempenho das receitas em 2017, estabelece um contexto histórico para o registo da tributação na África Ocidental na última década, de modo a dar um contexto estrutural de volatilidade dos rendimentos, preços internacionais de mercadorias e conflitos civis como os motores por detrás da mudança das bases tributárias. Estabelece as perspectivas da administração tributária na sub-região, analisando os factores de atracção que nos tornam vencedores ao abrigo da Tarifa Externa Comum da ECOWAS. Apresenta uma avaliação factual e holística do desempenho fiscal sobre os critérios seleccionados e oferece uma visão franca sobre potenciais vencedores e, curiosamente, faz recomendações em cada capítulo sobre as acções que as nossas administrações fiscais podem empreender para se tornarem vencedores.

Não é excessivamente opressivo com o jargão e utiliza uma linguagem muito familiar para transmitir as suas mensagens potentes para dar maiores passos na mobilização de recursos internos para financiar o desenvolvimento económico e as despesas sociais para a redução da pobreza nos nossos respectivos países que constituem a Comunidade. Aborda opções para intervenções dos principais interessados, da ECOWAS, do WATAF, dos decisores e administradores da política fiscal, bem como do meio académico e de todos os outros que estão interessados no desenvolvimento da África Ocidental.

Ao mesmo tempo que agradeço a todos os envolvidos na publicação, espero que todos considerem esta publicação uma contribuição frutuosa para o vosso conhecimento da tributação na ECOWAS e, provavelmente mais importante, um projecto para os próximos passos no sentido de melhorar o esforço fiscal.



**Hon Phillipe K. Tchodie**

Presidente, Conselho  
Comissário Geral, Togo





# Prefácio do Sr. Logan Wort

Secretário Executivo, Fórum Africano das Administrações Tributárias

O estudo sobre “ Cobrança de receitas na África Ocidental, 2011-2017”: Transferência de Bases Tributárias”, é um esforço de colaboração entre o Fórum Africano das Administrações Tributárias

(ATAF) e o Fórum de Administração Tributária da África Ocidental (WATAF). Está centrado na administração fiscal na África Ocidental e representa uma das três publicações anexas à publicação Perspectivas Fiscais Africanas (ATO) de 2019. Um estudo do ATAF sobre a volatilidade a longo prazo da cobrança de impostos em África mostrou que factores estruturais como a transferência de bases tributárias colocavam desafios persistentes na região da ECOWAS. Estes riscos negativos duradouros têm de ser mitigados para se poder iniciar uma trajectória de crescimento sustentável das receitas. Este resultado suscitou o interesse neste estudo por parte de todos os interessados em oferecer políticas e outras soluções.

Em resumo, o estudo identificou os motores da transferência das bases fiscais como sendo a volatilidade dos preços internacionais dos produtos de base nos países com utilização intensiva de recursos (RIC), oscilações selvagens no crescimento dos rendimentos e discórdia sócio-política. Estes factores condicionam e frustram o esforço da administração fiscal, ao mesmo tempo que a sua abordagem está, na sua maioria, fora das suas competências. Os preços estáveis dos produtos de base são impulsionados pelos mercados internacionais e o crescimento do rendimento depende do desempenho da economia real e o estabelecimento da paz provém dos combatentes. No entanto, os decisores políticos ficam com acções contingentes que minimizariam o impacto de tais desenvolvimentos nas receitas sustentáveis para financiar o desenvolvimento nacional e o orçamento. É aqui que este estudo dá um contributo nas suas recomendações, incluindo regras fiscais adequadas.

Uma nova abordagem no estudo consiste em transformar o desconto de impostos em sectores

económicos de primeira categoria para resolver desvantagens estruturais na cobrança de impostos. Isto é bastante adequado para países em pós-conflito com derretimentos virtuais na infra-estrutura da administração fiscal. Também expõe vulnerabilidades trazidas pelos decisores políticos, incluindo despesas fiscais que exacerbam a perda de receitas no sector dos recursos naturais, para além das quedas dos preços das mercadorias. Embora limitado aqui a um estudo de caso da Libéria, merece ser replicado noutras regiões e países em África para trazer para a ribalta acções que cataliticamente melhorem a cobrança de impostos nos sectores específicos.

O estudo também analisou a forma de promover uma tributação eficaz e eficiente nos serviços aduaneiros para tornar todos os países vencedores ao abrigo da Pauta Externa Comum (CET) da ECOWAS, dando um lugar proeminente ao comércio transfronteiriço com indicadores seleccionados sob a alçada dos administradores fiscais. Conclui que os países da ECOWAS têm vindo a reduzir os custos e o tempo gasto pelos contribuintes aduaneiros na fronteira, um esforço a ser intensificado ao abrigo da CET. Este tema é também bastante actual e urgente à medida que o continente avança com a Área de Comércio Livre em África.

Desejo felicitar o Sr. Babatunde Oladapo, Secretário Executivo, pelas contribuições do WATAF para este empreendimento cooperativo que é o início de uma publicação anual partilhada. Reconheço o papel do Consultor, Hon. Momodou S. Foon, pela elaboração de um documento útil; dos revisores do projecto, Dra. Nara Monkam, Directora de Pesquisa, ATAF, que também dirigiu este projecto; Dr. Asheikh Maidugu, Director de Estatística de Planeamento de Pesquisa, Serviços Federais de Receitas Públicas (FIRS); Sra. Mubanga Matongo da Autoridade Fiscal da Zâmbia (ZRA); e, Sr. Frankie Mbuyamba pelo acesso de tripulações à base de dados do ATAF. Estendo a minha gratidão a todos os outros que tornaram possível que o ATAF e o WATAF realizassem esta publicação.



**Sr. Logan Wort**

**Secretário Executivo**

Fórum Africano das Administrações Tributárias



# Prefácio do Sr. Babatunde Oladapo

Secretário Executivo, Fórum de Administração Tributária da África Ocidental

A publicação sobre uma revisão anual do desempenho das receitas servindo como instrumento de aprendizagem para os membros do Fórum da Administração Tributária da África Ocidental foi sancionada pelo Conselho há um ano atrás. Gostaria de agradecer ao actual presidente, Hon Phillippe K. Tchodie, Presidente, Comissário Geral, Togo e outros membros do Conselho, e, na verdade, a todos os membros do WATAF por tornarem esta publicação possível. O Conselho desejava uma reflexão franca do nosso esforço fiscal por parte de cada autoridade fiscal e colectivamente, para partilhar e aprender lições a fim de melhor cumprir as nossas atribuições de mobilização de recursos.

No entanto, o objectivo semelhante ao desempenho de um relatório anual, os dados sugeriam mais para se ter uma melhor apreciação do registo. Isto levou a um exame das mudanças das bases tributárias responsáveis pela instabilidade e imprevisibilidade na cobrança de receitas na sub-região. É sem dúvida imperativo compreender estas sub-correntes a fim de começar a conceber contramedidas para ter estabilidade, o que é essencial para fluxos de receitas estáveis no futuro. A publicação intitulou-se, portanto, “Cobrança de receitas na África Ocidental, 2011-2017”: Transferência das Bases Tributárias”.

Trata-se de um empreendimento de colaboração bem sucedida com o Fórum Africano das Administrações Tributárias e agradeço ao Sr. Logan Wart, por ter convidado o Consultor para Pretória e lhe ter concedido acesso à base de dados fiscal do ATAF, e por ter deixado a Dra. Nara Monkam, Directora de Investigação e o Sr. Frankie Mbuyamba, Especialista de Investigação do ATAF, fornecer as estatísticas e, juntamente com o Dr. Asheikh Maidugu e a Sra. Mubanga Matongo, rever o projecto do documento. O WATAF aguarda com expectativa esta publicação como uma produção anual e mais empreendimentos conjuntos com o ATAF.

Aproveito esta oportunidade para agradecer ao Consultor, Hon. Momodou S. Foon, por um trabalho bem feito, especialmente tendo em conta o calendário apertado. Durante este trabalho, ele também analisou as Perspectivas Fiscais Africanas para 2019 publicadas pelo ATAF, elaborou um Quadro Conceptual para a Mobilização de Recursos Domésticos na África Ocidental e actuou como relator para o Diálogo de Alto Nível sobre Mobilização de Recursos Domésticos realizado em Banjul, na Gâmbia.

Permitam-me também elogiar o pessoal do WATAF que de uma forma ou de outra contribuiu para esta publicação, incluindo o Sr. Ifeanychuku Anyie, que supervisionou o projecto de publicação, e a Sra. Tochukwu Onyemata, responsável pela logística, e todos os outros que participaram na mesma.

Em nome do WATAF, apresento a primeira publicação do ATAF e do WATAF, que espero que todas as partes interessadas considerem útil e estendam a minha gratidão a todos os colaboradores.



**Sr. Babatunde Oladapo**

Secretário Executivo

Fórum da Administração Tributária da África  
Ocidental



# Acrónimos

<b>ATAF</b>	Fórum Africano das Administrações Tributárias
<b>ATO</b>	Perspectivas Fiscais Africanas
<b>AU</b>	União African
<b>BEPS</b>	Erosão de Base e Transferência de Lucros
<b>CET</b>	Tarifa Externa Comum
<b>CIT</b>	Imposto sobre o Rendimento das Empresas
<b>CPIA</b>	Política e Avaliação Institucional
<b>DRC</b>	República Democrática do Congo
<b>EAC</b>	Comunidade da África Oriental
<b>ECOWAS</b>	Economia dos Estados da África Ocidental
<b>EOI</b>	Intercâmbio de Informações
<b>EFDs</b>	Dispositivos Fiscais Electrónicos
<b>FIA</b>	Actividades Financeiras e de Seguros
<b>GST</b>	Imposto sobre Bens e Serviços
<b>HIC</b>	País de Alto Rendimento
<b>LICs</b>	Países de Baixo Rendimento
<b>LRA</b>	Autoridade Tributária da Libéria
<b>LRA</b>	Autoridade Tributária da Libéria
<b>MFDP</b>	Ministério das Finanças e do Planeamento do Desenvolvimento
<b>MIC</b>	País de Rendimento Médio
<b>NRIC</b>	Países Ricos Sem Recursos
<b>P2P</b>	Entre Pares
<b>PAYE</b>	Retenção na Fonte
<b>PIT</b>	Imposto sobre o Rendimento Individual
<b>PMMC</b>	Corporação de Marketing de Metais Preciosos



<b>PPP</b>	Paridade de Poder de Compra
<b>RDs</b>	Departamentos de Receitas
<b>RIC</b>	Países de Recursos Intensivos
<b>SDGs</b>	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>TAB</b>	Comércio Transfronteiriço
<b>TIC</b>	Transporte, Informação e Comunicação
<b>TMEA</b>	Marca Registada na África Oriental
<b>TMWA</b>	Marca Registada na África Ocidental
<b>VAT</b>	Imposto sobre o Valor Acrescentado
<b>WATAF</b>	Fórum da Administração Tributária da África Ocidental
<b>WATAI</b>	Instituto de Administração Tributária da África Ocidental
<b>WATO</b>	Perspectivas Fiscais da África Ocidental
<b>WTO</b>	Organização Mundial do Comércio

# Resumo Executivo

‘Cobrança de Receitas na África Ocidental, 2011-2017: Transferência de Bases Fiscais’, é o primeiro relatório anual sobre política e administração fiscal nos países da ECOWAS pelo Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF) e Fórum de Administração Tributária da África Ocidental (WATAF). É a principal publicação destinada a informar as partes interessadas e os profissionais na partilha de experiências e na partilha de competências para construir a capacidade humana e institucional da administração fiscal. É um contributo crítico para a mistura de produtos de informação sobre o estado actual da administração fiscal, destacando desafios e oferecendo soluções para enriquecer uma comunidade de práticas entre os membros do Fórum da Administração Tributária da África Ocidental.

A fiscalidade na África Ocidental é abordada em duas escalas temporais: entre 2011 e 2017 para analisar os factores estruturais subjacentes à transferência das bases tributárias, que aqui se refere às actuais fontes de impostos que mudam para fontes não fiáveis, e anualmente em 2017, para examinar a curto prazo, a eficácia e eficiência da gestão da política e administração fiscal, transformar o desconto de impostos em sectores de prémio, que tem a quota-parte de receitas de um sector acima da sua contribuição para o produto interno bruto (PIB), propor o tratamento da perda de receitas provenientes de despesas fiscais, informalidade, corrupção e fuga de capitais, enquanto que as perspectivas recaiam sobre potenciais vencedores e perdedores ao abrigo da Tarifa Externa Comum da ECOWAS (CET). A transferência das bases fiscais refere-se a fontes de impostos baseadas na estrutura económica, tal como as recomendações foram orientadas no sentido de uma vantagem para todas as autoridades fiscais ao abrigo da CET.

A transferência de bases é impulsionada pela mudança de rendimentos classificados nos países de baixo rendimento (PBR) e nos países de rendimento médio

(PRM). Outros factores que afectam negativamente as receitas são a volatilidade dos preços dos produtos de base com impacto nas receitas dos Países Intensivos de Recursos (PRIC), o que não afecta os Países Intensivos sem Recursos (PRNIC). É também evidente que, ao longo de décadas, a tributação na África Ocidental foi presa por conflitos civis e deixada na sua esteira por Estados frágeis, alguns dos quais tiveram ressaltos insuperáveis por qualquer outro. Durante o período de sete anos, a Costa do Marfim, o MIC e o Estado frágil, emergiu como pioneiro em receitas reais ao triplicar o crescimento, enquanto o Gana, o MIC e o RIC, duplicaram o crescimento. Do outro lado do espectro, a Nigéria e a Serra Leoa registaram um crescimento negativo de 50% e 6%, respectivamente, e a Libéria mal se transformou em território positivo durante o período de 7 anos.

O discurso sobre a eficiência da tributação é coberto pela flutuabilidade e elasticidade, mostrando uma falta de estabilidade no rendimento total na ECOWAS, um resultado estreitamente relacionado com as bases móveis. Foi realizada uma análise de conformidade relacionada com a taxa total de imposto e as horas a cumprir, que mostrou um desempenho pouco brilhante e realça o imperativo de aumentar o esforço fiscal no sentido do objectivo do cumprimento voluntário. Uma sinopse de recomendações para reforçar a eficiência e eficácia da tributação inclui: A nível macrofiscal, o planeamento antecipado através da criação de um fundo de estabilização das receitas que será creditado durante os períodos de “picos” na cobrança de impostos ocasionados por preços mais elevados das mercadorias e receitas únicas de qualquer outra fonte; Para aumentar a estabilidade das receitas fiscais totais, diversificar as fontes de receita longe do sector dos recursos naturais, identificando os sectores de desconto de impostos com potencial de crescimento de receitas (Ver Capítulo 3); Para preservar o valor real das receitas, os Governos devem prosseguir políticas macroeconómicas prudentes para estabilizar a inflação e a taxa de câmbio; passar de uma

1. *Shifting tax bases refers generally to changes in structure of taxes, another aspect is the change from labour to consumption taxes.*



orçamentação fiscal anual incremental para quadros de médio prazo impulsionados por programas de despesas e gestão baseada em resultados; e, utilizar quadros de receitas e despesas de médio prazo para suavizar as receitas ao longo do ciclo económico e todas as receitas geradas ao longo dos objectivos de médio prazo apresentados no fundo de estabilização de receitas proposto.

A curto prazo, conceber e implementar especificamente o seguinte:

- Digitalização (e utilização de redes sociais e aplicações personalizadas) para registo, arquivo, declaração e pagamento de impostos, educação e intercâmbio de informações (EOI).
- Introduzir a facturação electrónica para substituir as facturas em papel utilizando dispositivos electrónicos mandatados ou de outra forma certificados que são gerados pelos sistemas contabilísticos dos fornecedores e dos compradores.
- Apresentar electronicamente dados contabilísticos que podem ser interrogados com software de auditoria para validar rápida e economicamente as devoluções e identificar os riscos de conformidade;
- Estabelecer a utilização da comunicação por telemóvel com os Pequenos e Micro contribuintes nos impostos presumidos para pagamento de impostos;
- Estabelecer uma base de dados electrónica unificada para os impostos e alfândegas nacionais, acessível aos contribuintes através da Internet ou de uma aplicação personalizada;
- Interconectividade entre todas as fontes de impostos e não impostos, apoiada por sistemas e acordos de entrega electrónica para manter todas as mãos longe do dinheiro do povo;
- Deve ser adoptado um sistema integrado de controlo dos impostos, juntamente com os não impostos, para racionalizar a proliferação destes últimos e assegurar que a taxa total de impostos

e os encargos sejam mantidos razoáveis, a fim de não sobrecarregar as empresas com impostos incómodos;

- Em termos de tipos de impostos, expandir a estreita utilização dos impostos especiais de consumo; e,
- Em conformidade com os protocolos da ECOWAS, migração do GST para o IVA para os países que ainda não o tenham feito.

A análise sobre a transformação dos descontos fiscais em sectores prémios mostrou que o segundo e terciário sectores e o subsector mineiro são os sectores prémios, e a agricultura é um sector de descontos. No entanto, este nível de agregação mascara os subsectores de desconto dentro dos sectores. A este respeito, foi discutido um estudo de caso da Libéria em que o subsector mineiro é um sector de descontos. Os factores responsáveis por este estado de coisas assentaram em estruturas inadequadas de apoio à tributação, agravadas pela perda de receitas provenientes das despesas fiscais.

Os principais riscos de despesas fiscais, informalidade, corrupção, fuga de capitais e baixa capacidade humana e institucional foram discutidos na busca de um tratamento para minimizar a perda de receitas. No estudo de caso da Libéria, os sub-sectores financeiros, de telecomunicações e de transportes são os sectores de maior valor acrescentado que proporcionam maiores receitas por dólar de impostos. Deve ter-se o cuidado de assegurar que estes sectores não sejam sobrecarregados com impostos. O caso da República Democrática do Congo é citado quanto ao que não se deve fazer na tributação dos sectores dos prémios.

A baixa capacidade humana e institucional é uma característica que inibe a implementação bem sucedida de iniciativas políticas. A principal estratégia para construir a capacidade humana e institucional é estabelecer o Instituto de Administração Tributária

da África Ocidental (WATAI). O desenvolvimento institucional deve ser sempre orientado por uma política bem articulada, a este respeito é proposto o seguinte Pacote de Políticas para a Administração Tributária para uma AR moderna:

Política de Digitalização da Administração Tributária; Quadro da Política de Cobrança de Impostos em Plataformas Móveis; Política de Gestão de Risco de Conformidade; Política de Reembolso de Impostos; Política de Gestão e Dívida Incorrecta; Política de Informação e Gestão de Empresas; Política de Gestão de Processos Empresariais; Política de Cobrança de Dinheiro; Política de Comunicação; Política de Acusação; Política de Gestão de Frotas; Política de Cobrança de Dívidas; Política de Segurança; Política do Pessoal; Política de Cobertura Médica do Pessoal; Política de Apoio Técnico ao Pessoal; Política de Seguros; Política Desportiva; Política de Tecnologias da Informação; Política de Bónus do Pessoal; e, Política de Reconhecimento e Recompensa do Pessoal.

A perspectiva no âmbito da Pauta Externa Comum destaca a facilitação do comércio e o papel das alfândegas. Os factores de facilitação do comércio fronteiriço, tais como transporte, banca, conectividade geográfica, linguística e cambial foram brevemente discutidos, ao mesmo tempo que se centrou nos indicadores do comércio transfronteiriço. A principal proposta de desenvolvimento infra-estrutural é o comércio liderado pelo sector privado TradeMark West Africa. Togo, Mali, Gana, Costa do Marfim, A Gâmbia, por uma miríade de razões dadas, foram considerados vencedores e prevê-se que, no final, todos poderão ser vencedores se as recomendações deste relatório forem implementadas.





## 1. Introdução

‘Cobrança de receitas na África Ocidental, 2011-2017: Transferência de bases fiscais’ é a primeira edição do Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF) em colaboração com o Fórum de Administração Tributária da África Ocidental (WATAF) para formar uma das três publicações sob uma capa separada que acompanham o African Tax Outlook (ATO) de 2019. Centra-se na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), destacando as tendências fiscais e os desenvolvimentos actuais, ao mesmo tempo que analisa os factores críticos para expandir o esforço fiscal. Destina-se a reforçar a capacidade de formulação e administração da política fiscal, engendrar um discurso baseado em provas sobre tributação no seio da comunidade e informar as partes interessadas em geral.

Os viabilizadores críticos relacionam-se com os determinantes das receitas fiscais e os desenvolvimentos actuais na sub-região que têm impacto na cobrança de receitas. Estes são “formulação e administração eficiente e eficaz da política fiscal”, “atenuação dos riscos das grandes empresas e da perda de receitas”, “transformação dos sectores de desconto de impostos em sectores de prémios fiscais” e abordagem de ameaças e oportunidades no “ambiente externo”. Cada um destes objectivos específicos na angariação de receitas constituiria um capítulo da presente narrativa orientado para reformas na política e administração de receitas.

O capítulo 2 adopta uma perspectiva a longo prazo sobre o desempenho das receitas na ECOWAS trazendo para o primeiro plano os seus determinantes fundamentais no ambiente externo fora do âmbito da administração das receitas responsáveis pela transferência das bases tributárias, incluindo o crescimento volátil do rendimento e os preços internacionais dos produtos de base que actuam sobre a intensidade dos recursos, e os conflitos civis.

Estes factores delimitam a fronteira possível para a cobrança de receitas e formam parte integrante da discussão sobre a geração de receitas na Comunidade, uma vez que os países procuram aumentar a mobilização de recursos internos para financiar planos de desenvolvimento nacionais, eliminar a pobreza e cumprir os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). No papel dos administradores de receitas, estes contextos mais amplos com impacto nas suas atribuições envolvem a defesa e o apoio proactivo a políticas públicas que expandam o rendimento nacional e promovam uma gestão eficiente dos recursos naturais e mantenham a estabilidade sócio-política. Para facilitar esta análise ao longo do presente documento, estabelecemos uma classificação dos países da ECOWAS nestas categorias relevantes para se chegar às bases móveis da tributação.

## 2. Eficácia e Eficiência da Política e Administração Tributária

Este capítulo é delineado em duas partes principais: a primeira abrange as secções 2.1 a 2.6, analisando o desempenho das receitas por nível de rendimento, intensidade de recursos e fragilidade durante um período de sete anos e o resto baseia-se em dados anuais que discutem o desempenho das receitas, fiscais e não fiscais, em 2017 ao longo de 2016. O primeiro define o contexto estrutural responsável pela transferência das bases tributárias para a cobrança de receitas na África Ocidental e o segundo expõe as influências a curto prazo, em grande parte, sobre a política e administração tributária.

### 2.1 Desempenho das receitas por nível de rendimento, intensidade dos recursos e fragilidade

A ECOWAS é constituída por 15 países com uma população total de 377 milhões de habitantes em 2019 e representa 5,22% da população mundial. A Comunidade tem um produto interno bruto (PIB) combinado de 977 mil milhões de dólares, cerca de metade do qual é devido à Nigéria, enquanto que tanto Cabo Verde como a Libéria são inferiores a 4 mil milhões de dólares. Em termos de rendimento per capita, Cabo Verde lidera a ECOWAS com 5.637 dólares, seguido do Senegal com 3.515 dólares e depois da Nigéria com 3.466 dólares. A média comunitária foi de 2.490 USD, enquanto que a Serra Leoa ficou mais baixa, com 522 USD. No entanto, este estatuto sub-regional de País de Rendimento Médio (MIC) para a média da África Ocidental esconde grandes disparidades dentro do grupo.

O rendimento per capita, medido pelo PIB nominal descontado pelo tamanho da população, é o principal motor dos impostos, uma vez que os impostos são cobrados e registados em termos nominais. Para a ECOWAS, a instabilidade sócio-política manifestada em conflitos civis e choques externos que actuam sobre a intensidade de recursos de um país estão por detrás de grande parte da volatilidade das receitas. A

médio e longo prazo, os rendimentos, a paz civil e os preços das mercadorias estabelecem os perímetros externos do esforço fiscal, enquanto os factores críticos são activos a curto prazo. Deve, no entanto, reconhecer-se que uma série de pequenas tiragens pode constituir o longo prazo.

No Quadro 2.1, os 15 países são classificados utilizando demarcações popularizadas pelo Banco Mundial como Países de Rendimento Médio (MIC) com um rendimento per capita superior a 995 dólares que 5 países da ECOWAS alcançaram. No anverso, a maioria constituída por 9 países situa-se abaixo deste limiar e são classificados como Países de Baixo Rendimento (PBR). A intensidade dos recursos é medida pela parte dos recursos naturais nas exportações, o que qualifica a Nigéria como dependente das exportações de petróleo que excedem 30% do total das exportações. Existem 7 Países Intensivos de Recursos (RIC) com recursos naturais que representam mais de 25% das exportações e o mesmo número que os Países Ricos Sem Recursos (NRIC) abaixo desse limiar. Os rendimentos e as dotações de recursos ditarão comparações mais realistas dentro da ECOWAS sobre o desempenho dos rendimentos e a referência a outras comunidades económicas sub-regionais Africanas e as médias ATO informarão a aferição externa.

Além disso, para 8 países, as lutas civis de duração e intensidade variáveis fizeram com que estes países obtivessem uma pontuação de 2,7% na Política Nacional e Avaliação Institucional (CPIA) e a classificação como Países Frágeis. No extremo, na Libéria e na Serra Leoa, as guerras civis precipitaram o derretimento do crescimento económico e das instituições, incluindo as administrações tributárias. Os outros 6 países registaram condições menos severas, embora o crescimento das receitas tenha estagnado no auge da sua crise nacional. A construção da paz e o regresso ao funcionamento normal das instituições está altamente correlacionado com uma recuperação do crescimento das receitas nestes países.



translate table

Quadro 2.1: Agrupamentos de Países da ECOWAS

A. Oil Exporting Countries – Net oil export > 30% of total exports	B. Other Resources Intensive Countries – Natural resources > 25% of total exports	C. Non Resources Intensive Countries Not included under A & B	D. Middle Income Countries – Per Capita Income > \$995 (2015-17)	F. Low Income Countries – Per Capita Income < \$995 (2015-17)	G. Countries in Fragile Situations – CPIA score < 3.2 (2015-17)
Nigéria	Burkina Farso Gana Guiné Libéria Mali Níger Serra Leoa	Benim Cabo Verde Cote D'Ivoire Gâmbia, Guinea bissau Senegal	Cabo Verde Cote D'Ivoire Gana Nigéria Senegal	Benim Burkina Farso Gâmbia Guiné Libéria Mali Níger Serra Leoa Togo	Cote D'Ivoire Gâmbia, Guiné Guinea bissau Libéria Mali Serra Leoa Togo

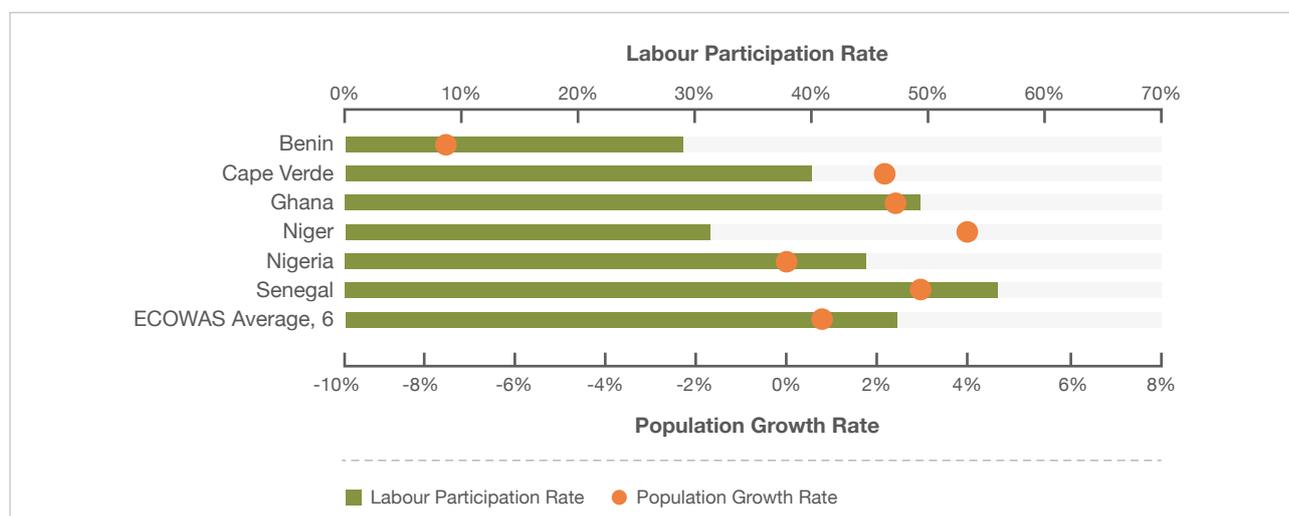
Adapted from IMF Regional Economic Outlook – Sub-Sahara Economic Outlook 2019

## 2.2 Crescimento Populacional e Participação da Força de Trabalho

Para além destes factores estruturais que ocasionam mudanças nas bases tributárias, outras influências fundamentais, embora com maior volatilidade previsível, incluem a participação da população e da força de trabalho. Enquanto o crescimento da população fornece a base, a percentagem da população disponível para o trabalho é o indicador mais importante para a expansão das bases

tributárias. Em 2017, a população média do país na ECOWAS cresceu 1,2%, a mais alta no Níger com 4% e a mais baixa no Benim e na Nigéria com um declínio de 8% e 0,5% respectivamente (Figura 2.2). A participação da força de trabalho é também mais baixa no Benim, onde, os dois indicadores conspiram para apontar esse país como um dos países mais pobres do mundo. O Senegal é o único país com uma taxa de participação superior a 50%, enquanto a média da ECOWAS era de 45,5% em 2017.

Figura 2.2: Crescimento Populacional e Taxa de Participação da Força de Trabalho

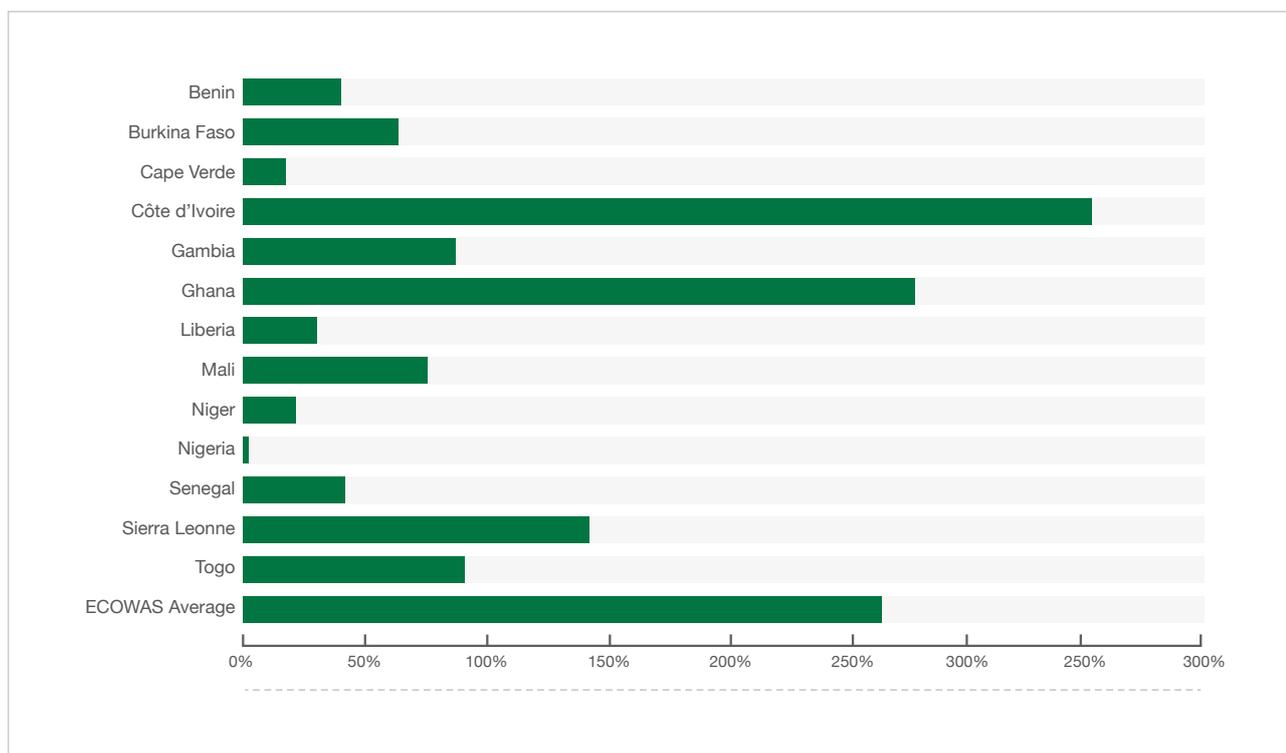


### 2.3 Receita Nominal por Nível de Rendimento

O rendimento medido pelo PIB é o principal determinante dos impostos e a expectativa é que quanto maior for o crescimento do primeiro, maior será o crescimento do segundo. Entre 2011 e 2017, o PIB agregado da ECOWAS (PPC ajustado) e o rendimento total combinado (PPC ajustado) cresceu 41% para 3 bilhões de dólares e 31,2% para 319 bilhões

de dólares, respectivamente. A revalorização do PIB explicou o crescimento do PIB. Numa base média nacional e em moeda local, as receitas nominais aumentaram 267%, lideradas pela Costa do Marfim (354%), Gana (282%) e Serra Leoa (146%). No lado do espectro, há a Nigéria (1%), Cabo Verde (19%) e Níger (22%) (Figura 2.3). Quais são os factores fundamentais que sustentam este eclético esforço de receitas por parte dos países?

**Figura 2.3: Crescimento da Receita Fiscal em Moeda Local**



A Costa do Marfim é um rendimento médio que foi negativamente afectado pelos conflitos civis e quando a paz foi estabelecida em 2012, o crescimento das receitas recuperou 157% de uma base muito baixa no ano anterior, quando as hostilidades grassaram. O Gana recebeu um pico de receitas quando o petróleo de Tullow começou a extrair petróleo em 2009 e a Serra Leoa teve uma experiência semelhante

quando começou a exportar minério de ferro da mina Tonkilili em 2010. O regresso à paz permitiu que o rendimento nacional subisse para níveis de pré-hostilidade e funcionamento normal da autoridade fiscal. A intensidade dos recursos aumentou directamente os impostos de exportação, direitos de exploração, PIT e CIT, bem como através dos efeitos de segunda ordem no rendimento nacional.



O crescimento nominal das receitas na ECOWAS tem sido afectado pela volatilidade relacionada com os conflitos civis ao longo de duas décadas, à medida que um ou mais dos 8 países frágeis regressam à instabilidade e retomam os serviços normais de cobrança em tempo de paz. Tal como a Costa do Marfim, a Libéria exibiu um aumento de cinco vezes entre 2006 e 2017, após a paz ter sido alcançada no ano anterior. Assim, a variação entre o crescimento médio das receitas comunitárias e o desempenho da Costa do Marfim durante estes anos de normalidade representa um dividendo de paz de 87% de aumento das receitas.

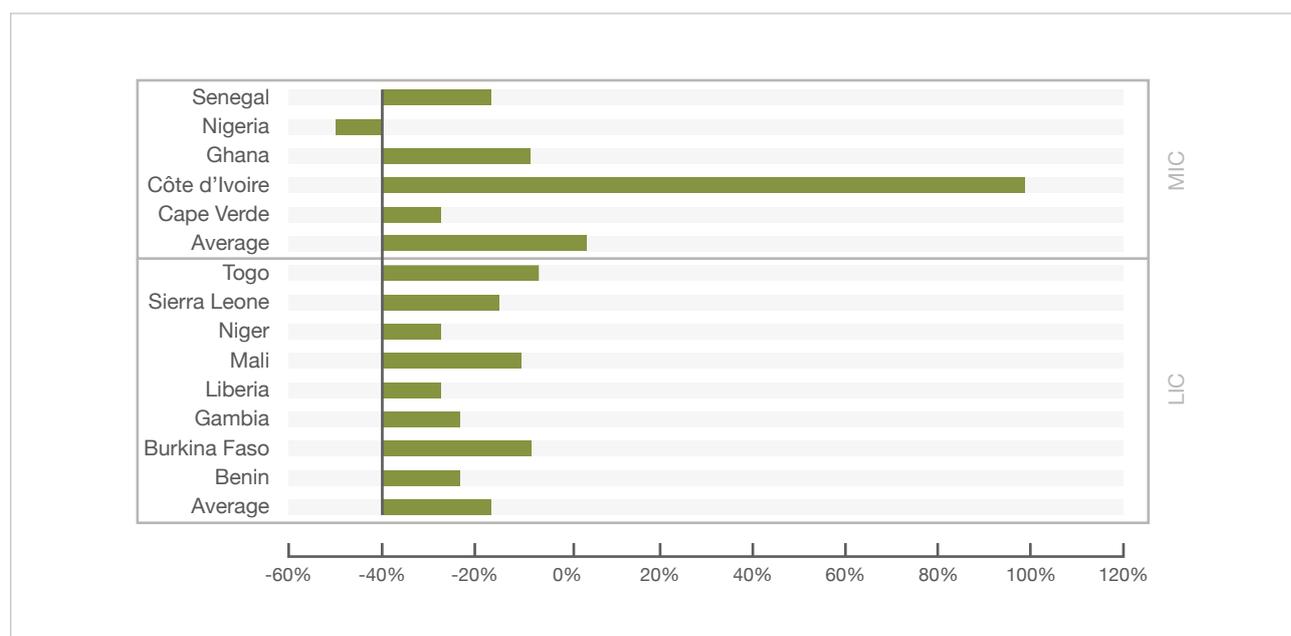
## 2.4 Crescimento da Receita Fiscal Nominal por Nível de Rendimento

Dentro da Comunidade, é curioso que o crescimento médio das receitas do MIC tenha registado 105%, no entanto, quando se exclui a Costa do Marfim, foi de 34%, inferior à média do MIC em 53% (Figura 2.4). Este resultado durante o período de 7 anos é contra as expectativas, em grande parte precipitado pelo

declínio do desempenho da Nigéria, a maior economia, acentuado pelo fraco crescimento registado por Cabo Verde, que tem o rendimento per capita mais elevado, em toda a sub-região. A variação na média do MIC entre “com a Costa do Marfim” e “sem a Costa do Marfim” também realça o impacto dos conflitos civis e a subsequente construção da paz, o que mostra como um factor estrutural contextual como este pode dominar o desempenho actual.

Quando os mesmos dados são apresentados em termos de paridade de poder de compra (PPP), colocando as taxas de câmbio da moeda dos países em equilíbrio, e classificados de acordo com a intensidade dos recursos, o desempenho da Nigéria transforma-se em território negativo. A economia predominante na África Ocidental recolhe 70% das receitas das exportações de petróleo e é inevitável que um declínio de 49% no preço internacional do crude provoque uma recessão nesse país e, conseqüentemente, contracções significativas no crescimento das receitas (Figura 2.4).

**Figura 2.4: Receitas fiscais nominais por nível de rendimento em PPP**

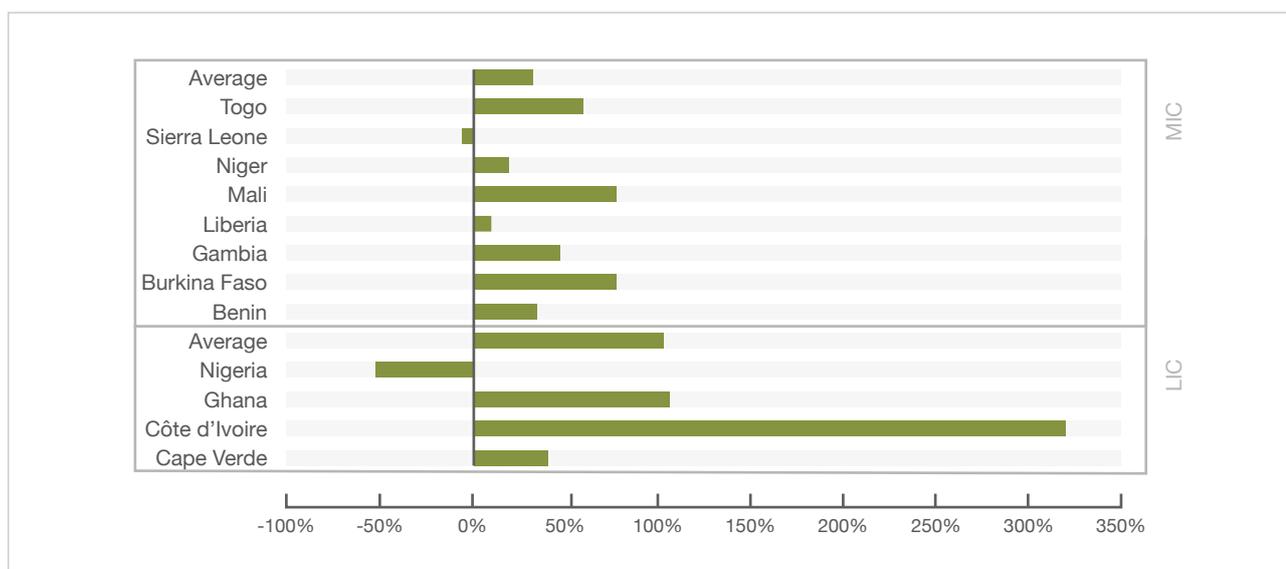


## 2.5 Crescimento das Receitas Fiscais Reais por Nível de Rendimento em PPP

O crescimento médio das receitas reais da ECOWAS em PPP aumentou 63% entre 2011 e 2017, bem acima da média da ATO de 45%. A cobrança de receitas pelo MIC aumentou 98%, mais que o dobro do esforço do MIC, com 37%. Assim, quando os resultados entre a Figura 2.3 em termos nacionais e a Figura 2.4 em termos nominais e comparados, indica

que as pressões inflacionistas foram maiores entre estes últimos. A Costa do Marfim, o Gana, o Burkina Faso e o Mali estavam todos acima da média da ECOWAS, enquanto os dois primeiros estavam acima da média dos PBR. Entre estes países com melhor desempenho, a Costa do Marfim triplicou a cobrança de receitas e o Gana duplicou. O primeiro é um país que caiu numa queda na cobrança de receitas devido a uma crise sócio-política nacional e recuperou, enquanto que o segundo testemunhou o início da produção de petróleo durante o período em análise.

**Figura 2.5: Crescimento das Receitas Fiscais Reais por Nível de Rendimento em PPP**



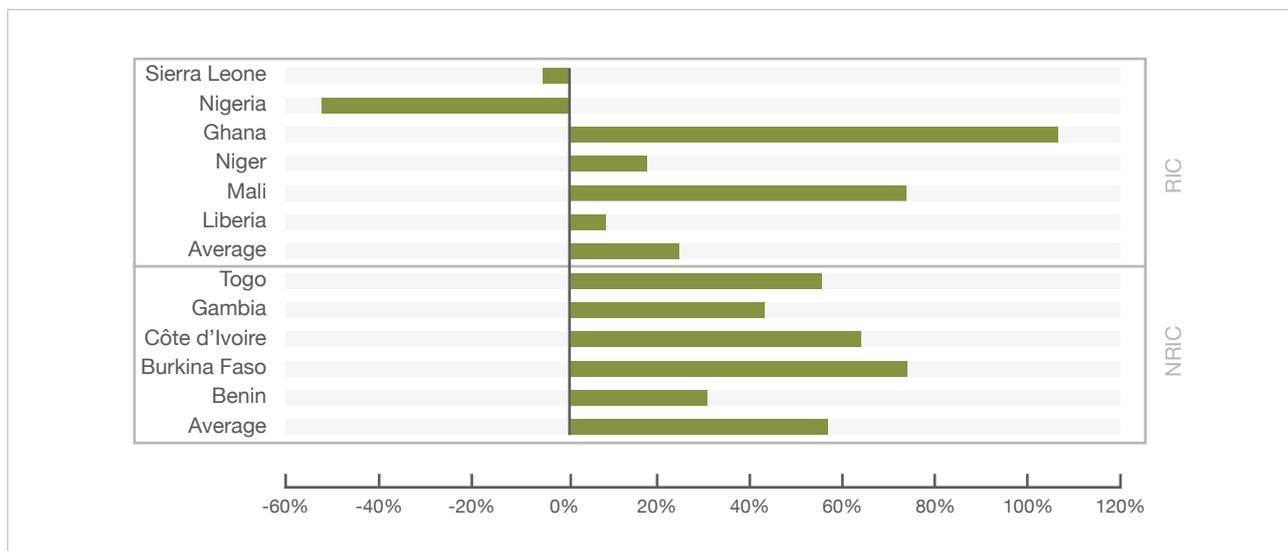


## 2.6 Crescimento real das Receitas Fiscais por Intensidade de Recursos

O crescimento real das receitas dos países de recursos intensivos (RIC) foi de 30% de 2011 a 2017, o que é inferior ao desempenho dos países de recursos não intensivos (NRIC) em 95% “com a Costa do Marfim” e 34% “sem a Costa do Marfim”. As receitas provenientes dos recursos naturais incluem o IRC das empresas operacionais, o IRP dos trabalhadores, a retenção na fonte dos prestadores de serviços por conta das empresas do sector, impostos de exportação, direitos de exploração e impostos presumíveis. Quando a exploração de minerais é feita, há uma tendência geral para que as autoridades reguladoras concentrem a sua atenção na recolha da maior parte das receitas, mesmo à negligência de outros sectores.

A Nigéria e a Serra Leoa registaram um crescimento negativo de 52% e 6% respectivamente; no anverso, o esforço fiscal do Gana aumentou em 100% (Figura 2.5). O petróleo é o principal motor por detrás tanto do declínio da Nigéria como do aumento do Gana, uma vez que a sua queda de preços internacional de 47% durante o período afectou o primeiro e o início da produção beneficiou o segundo. Outros RIC, o Níger e a Libéria, cresceram 18% e 8% devido à queda dos preços do urânio em 63%, de US\$ 48 para US\$ 17,7 por libra e do minério de ferro em 39%, de US\$ 89 para US\$ 54 por tonelada métrica seca, respectivamente. No Níger, o urânio representava 75% das exportações e na Libéria, a principal empresa de minério de ferro descontinuou a produção devido ao baixo preço internacional.

**Figura 2.6: Crescimento Real das Receitas por Intensidade de Recursos**



Além disso, a produção e exportação de minério de ferro que sustentou um pico na entrada de receitas na Serra Leoa teve o fundo do poço retirado pela queda dos preços da mercadoria, uma vez que o crescimento mal se espremeu para território positivo ao longo de 7 anos. Os RIC apresentaram grandes desvios em ambos os lados do desempenho médio, um sinal de volatilidade ocasionado pela queda dos preços das mercadorias e quando um país inicia a produção. À medida que os preços das mercadorias e a produção se deslocam, o mesmo acontece com as receitas.

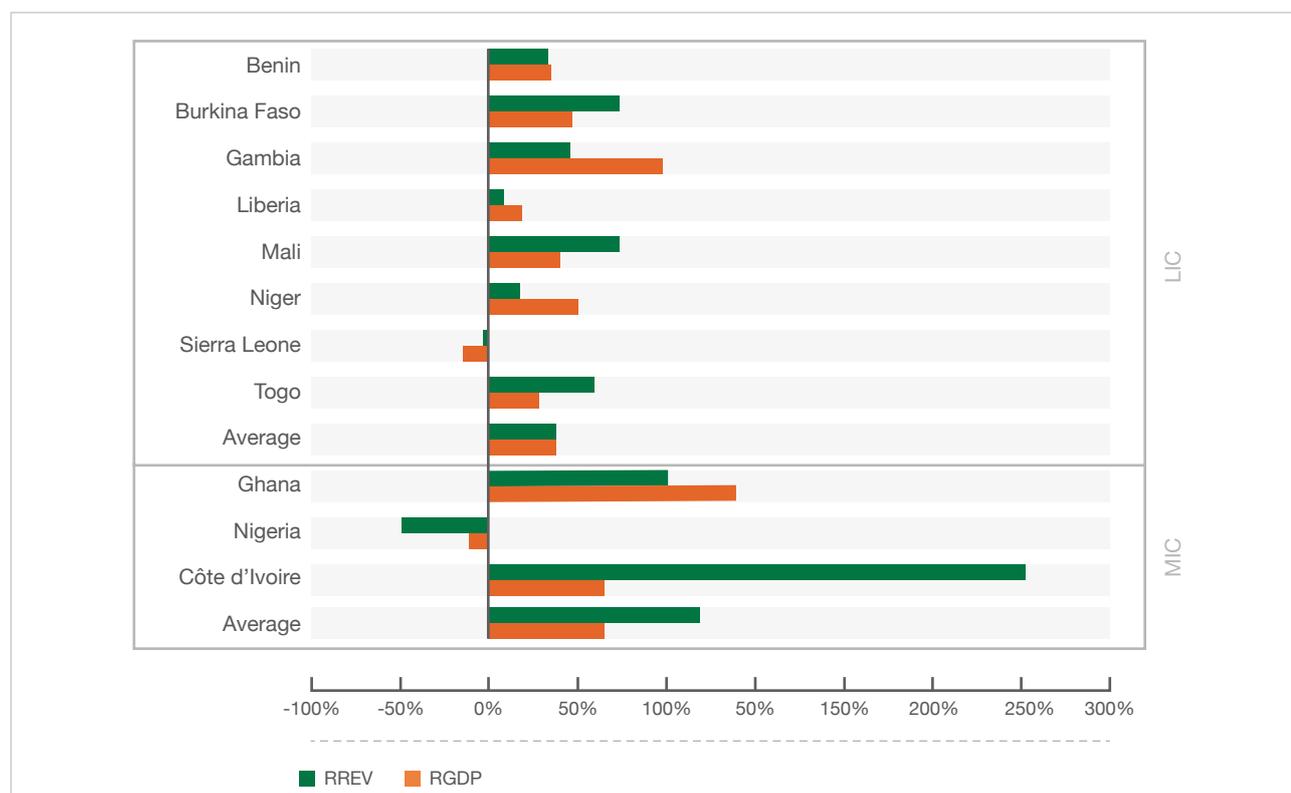
Pelo contrário, os NRIC mostram mais consistência em torno da média do grupo e menos volatilidade. Mostra fontes diversificadas praticamente intocadas pela volatilidade dos preços das mercadorias nos impostos relacionados com a produção interna e nos impostos de exportação. Contudo, o impacto da queda dos

preços do petróleo nos direitos de importação pode afectar negativamente as receitas em países como a Gâmbia, onde a parte desta fonte de impostos no total das receitas fiscais é significativa. Estas questões serão aprofundadas numa discussão sobre a flutuabilidade, elasticidade e estabilidade dos impostos.

## 2.7 Crescimento do PIB Real e das Receitas Reais

O PIB Real mede a actividade económica num país normalmente num ano. É desejável que a geração de receitas para a cobrança de impostos ao PIB cresça mais rapidamente e, num país, a média aumentou 45% entre 2011 e 2017 na ECOWAS (Figura 2.7). As receitas fiscais totais cresceram em média 54% no bloco durante o mesmo período. Assim, pode deduzir-se que os impostos têm sido dinâmicos na comunidade durante estes sete anos.

**Figura 2.7: Crescimento das Receitas Fiscais Reais do PIB contra o PIB por Nível de Rendimento, 2011-2017**



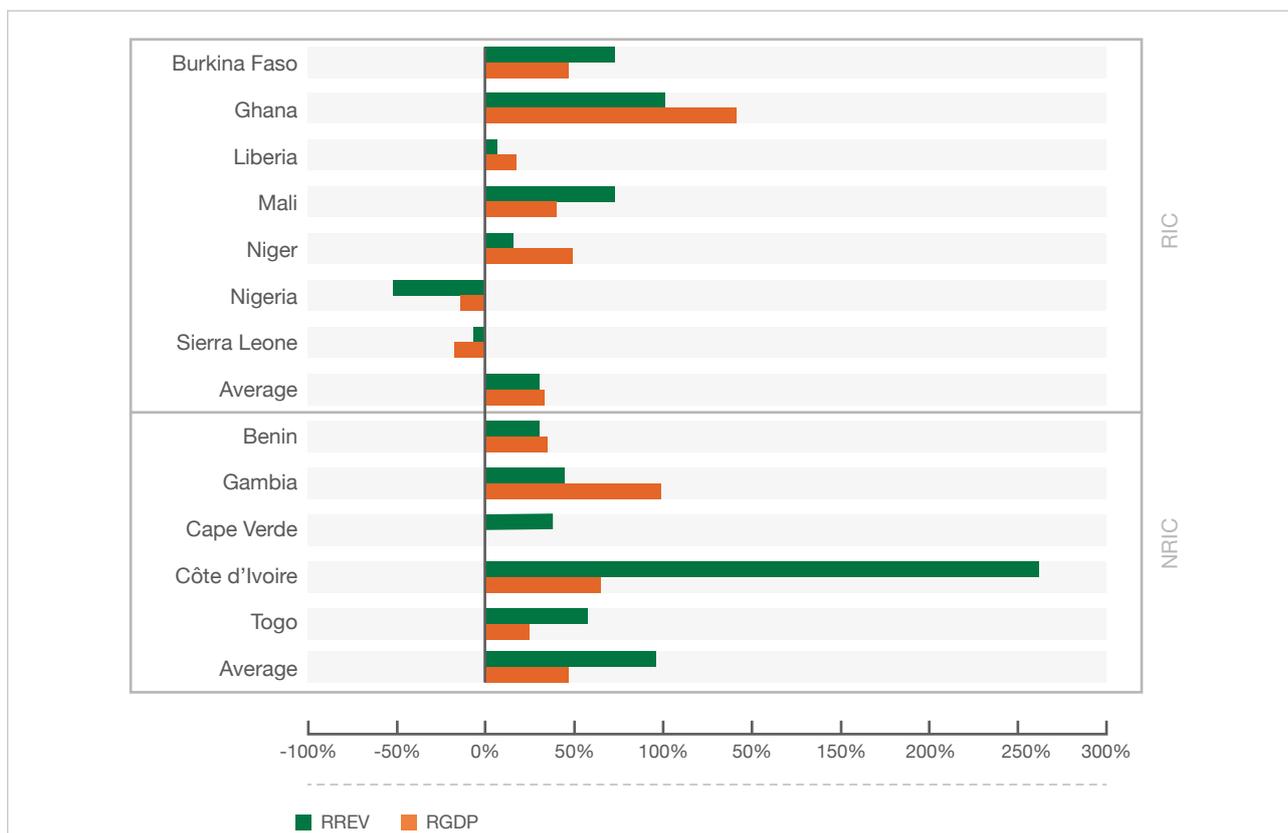


Este desempenho positivo foi mais pronunciado entre os PBR que tiveram um crescimento médio do PIB real de 63% e receitas fiscais reais de 118%, enquanto que os PBR registaram 36% e 37%, respectivamente. Quando a inflação e os efeitos cambiais são ajustados, o resultado esperado dos PRM ultrapassam os PBR tanto no PIB real como no crescimento real das receitas fiscais é realizado. Dentro do primeiro grupo, os países que registaram um crescimento foram a Costa do Marfim (53% e 306%) e o Gana (140% e 100%), no entanto, a Nigéria diminuiu 14% e 52% em ambos os casos. O PIB do Gana em recuperação em 2013 e a recessão - um declínio de seis meses na actividade económica - na Nigéria em 2016 dominaram o crescimento do PIB no primeiro e deprimiram ambos os indicadores no segundo (Figura 2.7).

## 2.8 Volatilidade das Receitas Fiscais e Intensidade dos Recursos

Os países mais fracos na ECOWAS entre 2011 e 2017, tanto no PIB real como nas receitas fiscais reais, são três RIC, Nigéria (-14% e -52%), Serra Leoa (-17% e -6%) e apenas positivo na Libéria (16% e 8%) (Figura 2.8). Os três países exibiram os sinais da doença holandesa associados às exportações de recursos minerais apreciando a moeda local, pelo que a competitividade dos preços de outras exportações, tais produtos manufacturados, diminui e aumenta as importações. O petróleo foi descoberto na Nigéria pela Shell Darcy Company em Oloibiri Oilfield, em 1956. Desde então, a produção agrícola contraiu-se enquanto o fabrico ainda não teve um impacto significativo, tornando a dependência absoluta. Assim, quando os preços do crude enfraqueceram, a economia nigeriana mostrou pouca resiliência e a economia caiu numa recessão.

**Figure 2.8: Crescimento Real das Receitas Fiscais do PIB contra o PIB por Intensidade de Recursos, 2011-2017**



Na Serra Leoa, a London Mining recomeçou a exploração de minério de ferro haematite na mina de Marampa em 2010 após uma pausa de 35 anos. A região de Tonkolili acolhe o maior depósito de minério de ferro em África e o terceiro maior do mundo, explorado por minerais Africanos, nas colinas à volta de Bumbuna, Mabonto e Bendug. Durante o período em análise (em 2016), a African Minerals e a Shandong Iron Minerals Ltd cessaram a produção. Durante o mesmo período, a China Union, a maior empresa de mineração de minério de ferro da Libéria, também suspendeu a produção. A queda no preço internacional do minério de ferro precipitou esta contracção na exploração mineira, levando o PIB e as receitas fiscais na mesma direcção em ambos os países. Os efeitos deletérios a longo prazo incluem maior desemprego, fabrico menos competitivo e abrandamento de actividades não baseadas em recursos por falta relativa de criação de riqueza em comparação com o sector mineral.

É de salientar que os NRIC com um crescimento do PIB real de 44% e receitas fiscais reais de 95% foram melhores do que os RIC com 36% e 37% durante o período em análise. Os primeiros demonstraram um dinamismo a favor de uma base produtiva diversificada, servindo de base sólida para um PIB e receitas fiscais sustentáveis e menos voláteis. O desafio perante os RIC é manter uma economia diversificada face à descoberta de minerais para que estes não formem um enclave que mata o resto da actividade produtiva.

Ao longo das análises anuais abordadas nas secções seguintes deste capítulo, o leitor é convidado a recordar sempre os factores estruturais que ocasionam a alteração das bases tributárias subjacentes ao desempenho fiscal, nomeadamente, nível de rendimento, intensidade de recursos e fragilidade associados a conflitos civis presentes ou passados.

## 2.9 Crescimento médio no Rácio Impostos/PIB, 2012 a 2017 (pontos percentuais)

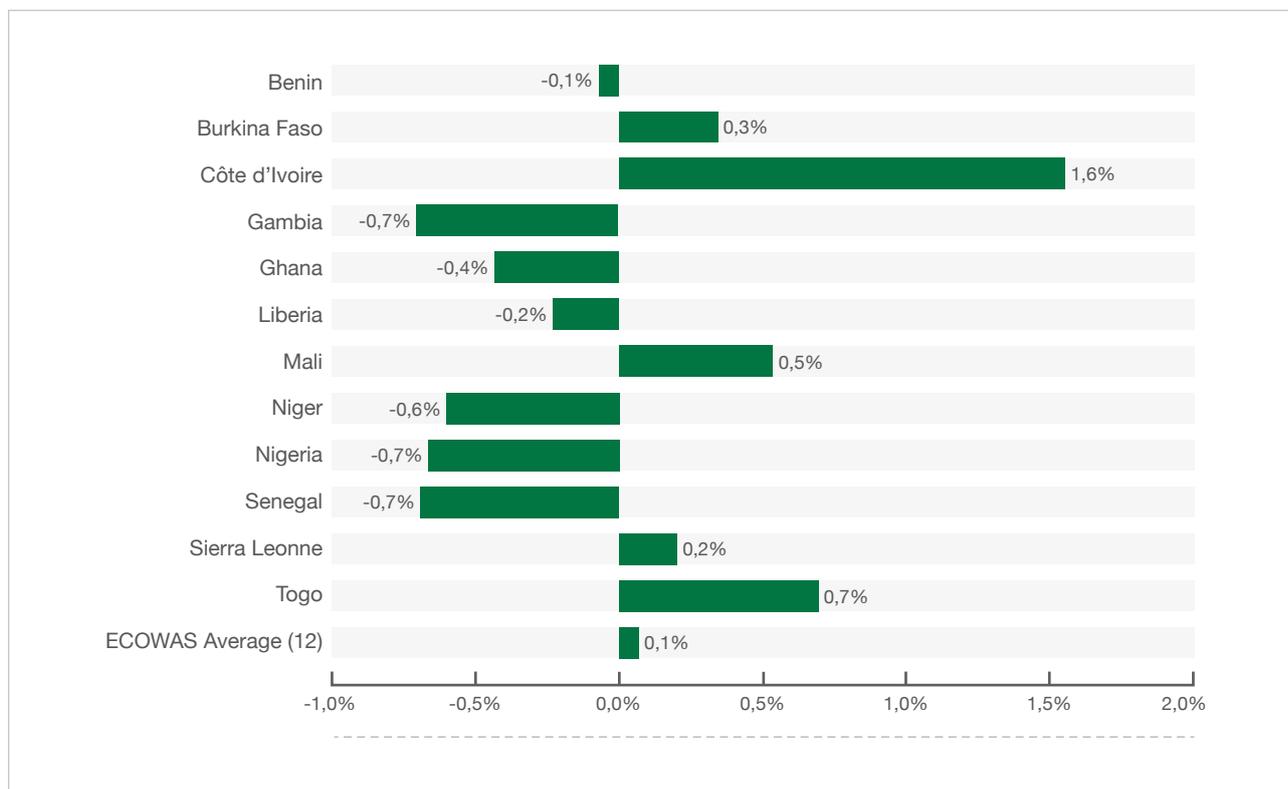
O rácio impostos/PIB é um indicador que expressa a parte do rendimento nacional que vai para a poupança pública para financiar as despesas correntes e o investimento do Estado; por outras palavras, a parte do sector público na economia. Num país maduro de rendimentos elevados do salvo-conduto (PBR), o desejo é ter este rácio tão baixo quanto possível apenas para financiar os bens e serviços públicos que não podem ser fornecidos pelo sector privado, enquanto que nos PBR ou PRM, como na ECOWAS, onde as infra-estruturas sócio-económicas críticas ainda estão ausentes e certos serviços têm um desempenho inferior, é necessário aumentar o rácio.

A Costa do Marfim, um país do MIC e NRIC mas frágil, emergindo de conflitos civis, testemunhou o maior crescimento médio anual em percentagem do imposto sobre o PIB a 1,6% durante o período de 6 anos, de 2012 a 2017. Como indicado anteriormente, a recuperação de uma administração de receitas pouco funcional para uma administração de receitas plenamente operacional no rescaldo da crise nacional, é largamente responsável por um crescimento tão significativo no rácio. O Togo, um PBR e NRIC, seguiu-se a 0,7%, com o Mali, PBR e RIC, a 0,5%, o Burkina Faso, PBR e RIC, a 0,03% e a Serra Leoa, PBR e RIC, a 0,2%. É aparente que os beneficiários são monopolizados pelo MIC e RIC, o que sugere que benefícios como rendimentos mais elevados e intensidade de recursos não foram dominantes como se esperava.

Sete países tiveram um desempenho abaixo da média na ECOWAS de 0,1%, são o Benim (-0,1%), Libéria (0,2%), Gana (-0,4%), Níger (-0,6%) e A Gâmbia, Nigéria e Senegal ocuparam a retaguarda com -0,7%. Embora os factores estruturais e administrativos desempenhem um papel no desempenho fiscal, o fiat, sob a forma de rebaseamento do PIB, teve um grande impacto, dado que constitui o denominador do rácio.



**Figura 2.9: Crescimento médio no Rácio Impostos/PIB, 2012 a 2017 (pontos percentuais)**

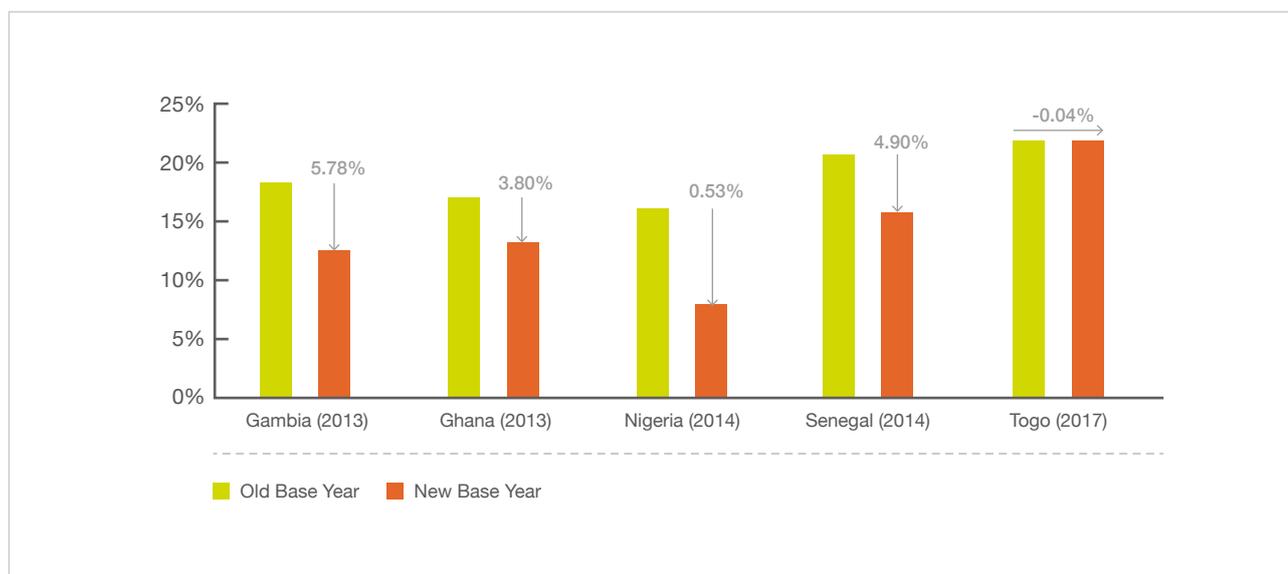


## 2.10 Relação entre o PIB e a Taxa de Impostos/PIB

O reajustamento das contas nacionais de um país implica a mudança do ano base. Tem a principal vantagem de contabilizar o volume actual da actividade económica, reflectindo a sua dimensão e estrutura actuais, bem como realidades como as mudanças de paradigma tecnológico e económico. Concede aos decisores estatísticas actualizadas para uma análise e elaboração de políticas mais significativas. Paralelamente, os rácios essenciais para uma boa gestão macroeconómica são reduzidos de uma só vez, sem ter em conta todos os fundamentos. Incluem dívida/PIB, balança comercial/PIB, conta corrente/PIB, défice fiscal/PIB e impostos/PIB.

Cinco países recuperaram o PIB entre 2011 e 2017 e, nomeadamente, a Gâmbia e o Gana em 2013, a Nigéria e o Senegal em 2014 e o Togo em 2017. Esta alteração estatística teve o efeito de reduzir o rácio impostos/PIB destes países em -5,78%, -3,80%, -8,53%, 4,90% e 0,04%, respectivamente, no ano da nova base. No entanto, embora a recuperação possa ter um impacto descendente no ano que foi introduzida, nos anos passados e nas médias plurianuais, não tem qualquer impacto no crescimento nos anos seguintes. Assim, os efeitos negativos da rebase podem ser lidos nas análises plurianuais neste capítulo, no entanto, é virtualmente neutro na análise anual, 2017.

**Figura 2.10: Rácio PIB e Impostos/PIB Rebaixados, 2011 - 2017**

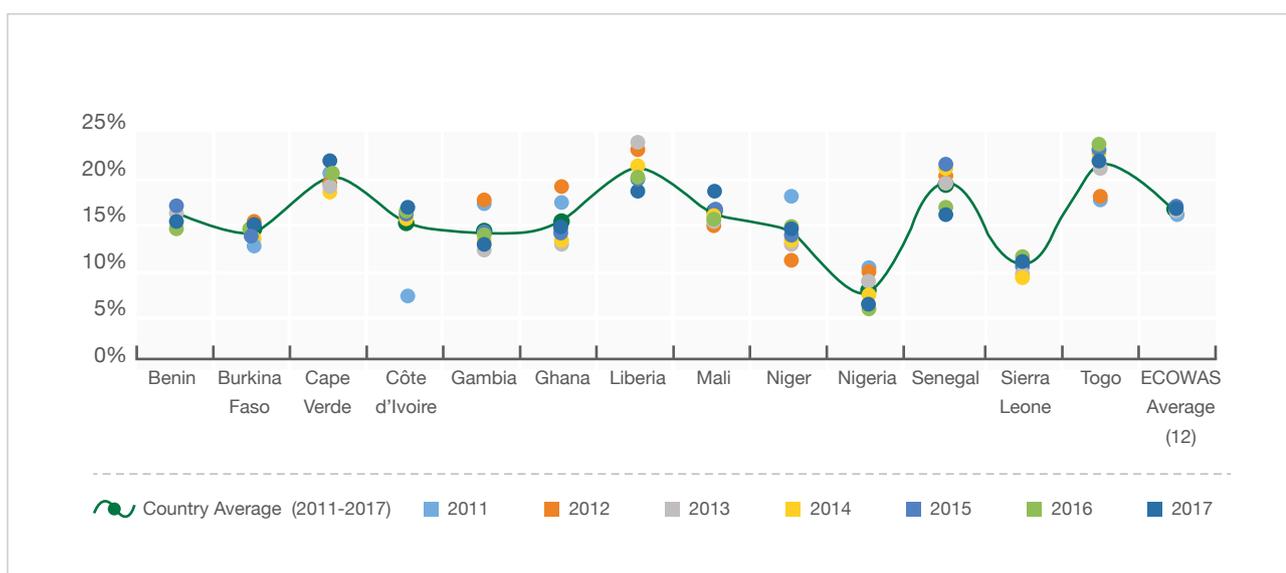


### 2.11 Heterogeneidade dos impostos sobre o PIB entre os países da ECOWAS

AATO de 2019 abordou a questão da heterogeneidade, da variação ao longo dos anos, e da variação em torno da sua média. Variações mais pequenas no rácio levam a previsões de receitas mais previsíveis

para efeitos de orçamento fiscal, entre outros. Como seria de esperar, a Costa do Marfim, que viveu e saiu de um conflito civil durante o período em análise, mostrou a maior variação no rácio impostos/PIB em ambos os aspectos. A Gâmbia, Gana, Libéria, Níger, Senegal e Togo exibiram uma ligeira heterogeneidade nos rácios impostos/PIB, enquanto a Serra Leoa apresentou muito pouca.

**Figura 2.11: Heterogeneidade dos Impostos em Relação ao PIB entre os Países da ECOWAS**



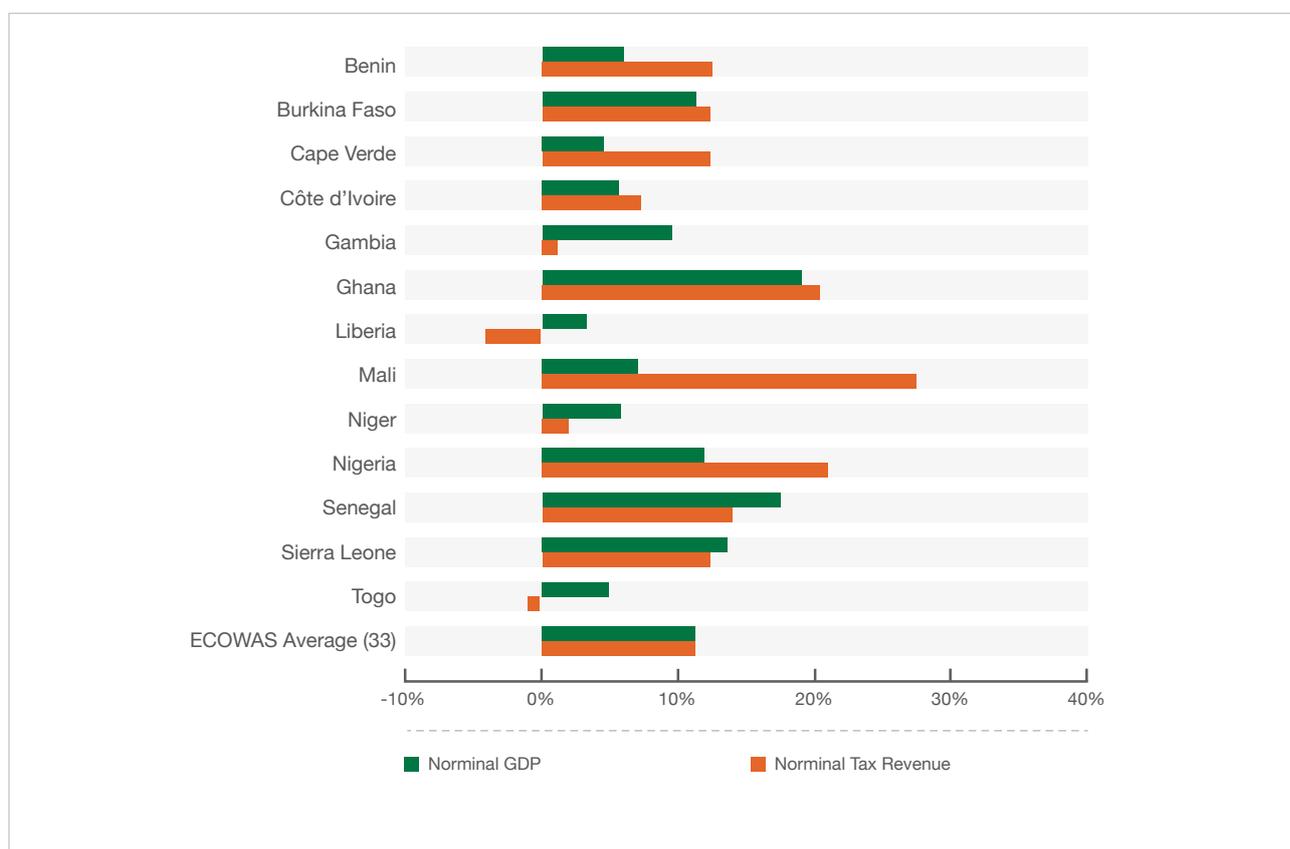


## 2.12 Crescimento Nominal do PIB e das Receitas, 2017

As receitas são cobradas e registadas em termos nominais e, por conseguinte, não têm em conta as tendências inflacionistas. O Mali liderou a Comunidade na cobrança de impostos em 2017 com uma taxa de crescimento de 28%, seguido pelo Gana e Nigéria com 21%, depois pelo Benin com 13% e pelo Burkina

Faso, Cabo Verde e Serra Leoa com 12%, todos acima da média da ECOWAS de 11%. A Costa do Marfim, a Gâmbia, o Níger e o Senegal tiveram um crescimento de receitas inferior a 10%, com apenas a Libéria a cair negativamente para 4% (Figura 2.12). Foi reportado que as receitas projectadas para cobrança no montante de 6,5% do total foram realizadas numa batalha judicial.

Figura 2.12: Crescimento nominal do PIB e das receitas, 2017

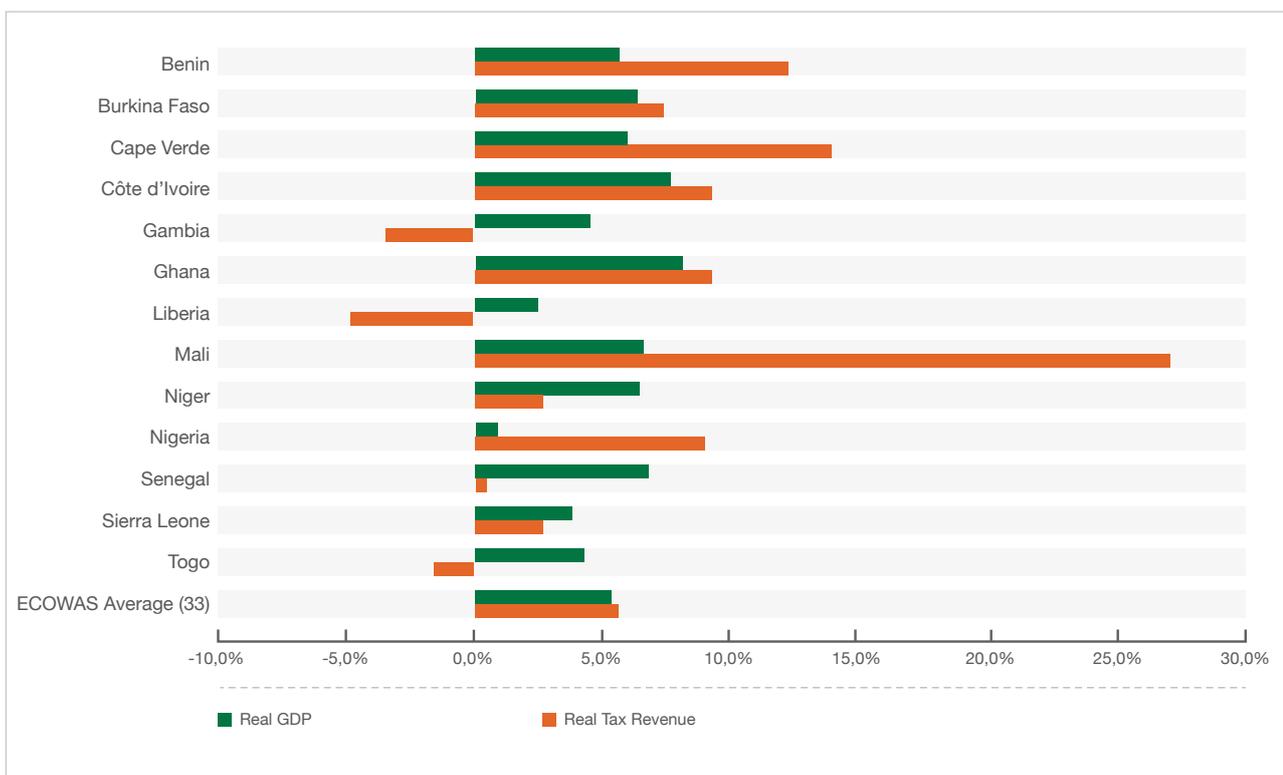


## 2.13 Crescimento Real do PIB e das Receitas, 2017

O PIB Real e as Receitas Reais cresceram em média 5% e 5,6% na Comunidade em 2017, respectivamente, mal atingindo a flutuabilidade (Figura 2.13). O Mali emergiu como o líder em todo o continente Africano e registou um crescimento real das receitas mais de cinco vezes superior à média da ECOWAS, enquanto o seu PIB cresceu apenas

5,6%. Tanto Cabo Verde (13,9%) como o Benim (12,2%) também se situaram pelo menos duas vezes acima da média sub-regional e também alinharam entre os países com melhor desempenho em África. No anverso, as receitas reais diminuíram 4,9% na Libéria e 3,6% na Gâmbia, enquanto que a primeira já apresentava um crescimento nominal negativo, a Gâmbia a 1% nominal tornou-se negativa, mesmo com uma baixa taxa de inflação de 5%.

**Figura 2.13: Crescimento Real do PIB e das Receitas, 2017**





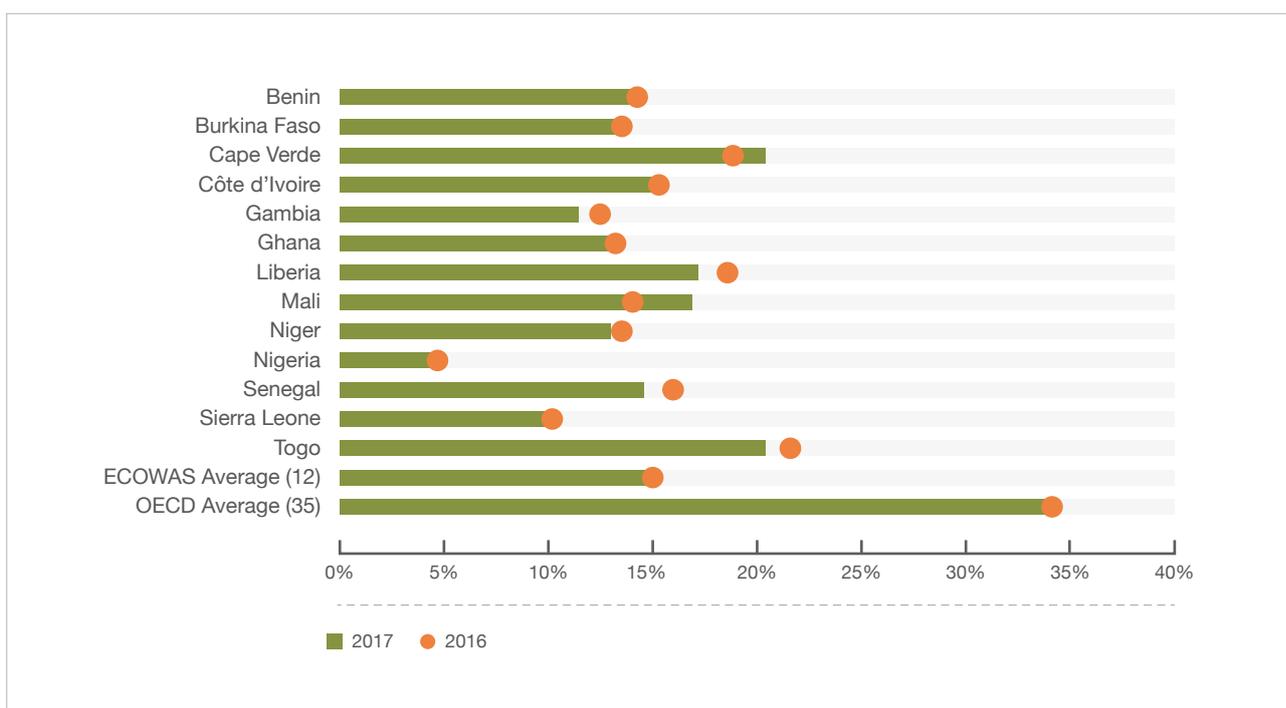
## 2.14 Tax-to-GDP Ratios em 2017

O rácio impostos/PIB é a medida mais amplamente utilizada para comparar o desempenho fiscal entre países. Contudo, a receita total, fiscal e não fiscal, é a medida globalmente recomendada para comparar o desempenho em relação aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), 2015 - 2030. Nesta secção, a análise utilizando dados anuais vai para as receitas fiscais e não fiscais, bem como a comparação da sua quota-parte relativa no total das receitas.

O rácio impostos/PIB na Comunidade era em média de 15% em 2017, o mesmo que a média da ATO, e marginalmente inferior aos 15,2% do ano anterior. É de notar que a margem de expansão do esforço

de receitas na ECOWAS denota mais do dobro dos rácios actuais para atingir os 34% do PIB alcançados pelos países da OCDE (Figura 2.14). Cabo Verde e Togo registaram um pouco mais de 20%, enquanto a Libéria e a Costa do Marfim foram os outros países que tiveram um desempenho acima da média da ECOWAS. A Nigéria foi o país mais atrasado da Sub-região, com um rácio de impostos sobre o PIB de um terço da média. Um grande desafio que o país enfrenta é o de aumentar o seu esforço de receitas, diversificando mais para sectores produtivos não petrolíferos da economia. É encorajador que, no contexto deste rácio de baixo nível, o país esteja a fazer uma lenta mas segura invasão, tal como manifestado pelo crescimento do rácio registado em 2017.

**Figura 2.14: Relação Impostos/PIB, 2017 e 2016**

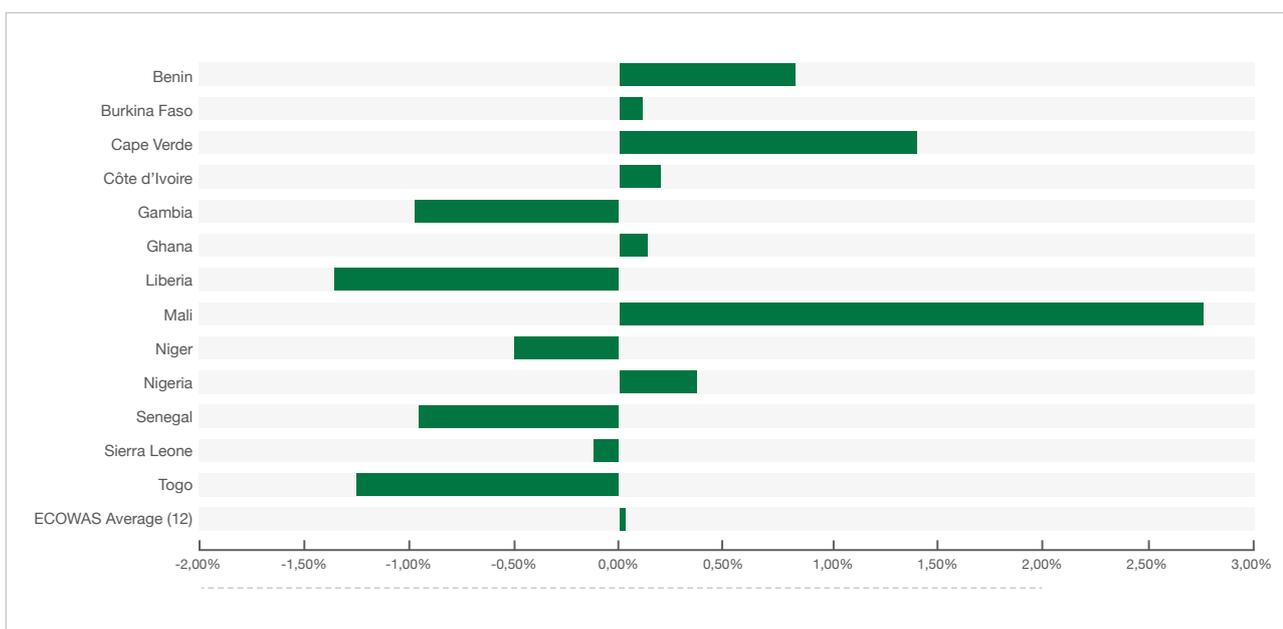


## 2.15 Crescimento dos Impostos para o PIB, 2017

O crescimento do imposto sobre o PIB na ECOWAS mal caiu em território positivo a 0,03%, no entanto, ainda estava acima do declínio registado pela média da ATO em relação ao ano passado. O Mali foi de longe o líder do crescimento com 2,5%, com o segundo mais próximo, Cabo Verde, mais de um ponto percentual atrás. De todos os outros países que tiveram um crescimento na proporção, apenas o Benin foi superior a meio ponto percentual; todos os outros, Burkina Faso, Cabo Verde, Gana e Nigéria, estiveram abaixo (Figura 2.15).

O rácio impostos/PIB diminuiu na Gâmbia, Libéria, Níger, Senegal, Serra Leoa e Togo. Enquanto que a ATO 2019 sugere que as administrações de receitas semi-autónomas tiveram, em média, um desempenho melhor do que as do Ministério das Finanças em 2017. Não se trata certamente de uma varinha mágica, uma vez que o líder na ECOWAS, Mali, pertence ao grupo de departamentos de receitas e a Libéria, que tem uma autoridade de receitas, embora nascente, pertence às AR e está mais atrasada. Apesar disso, a Libéria teve o que se traduziu por uma falsa maioria por detrás do seu fraco crescimento em 2017.

**Figura 2.15: Crescimento no rácio impostos/PIB, 2016 a 2017 (pontos percentuais)**





## 2.16 Composição da Receita Fiscal Total por Tipo de Imposto

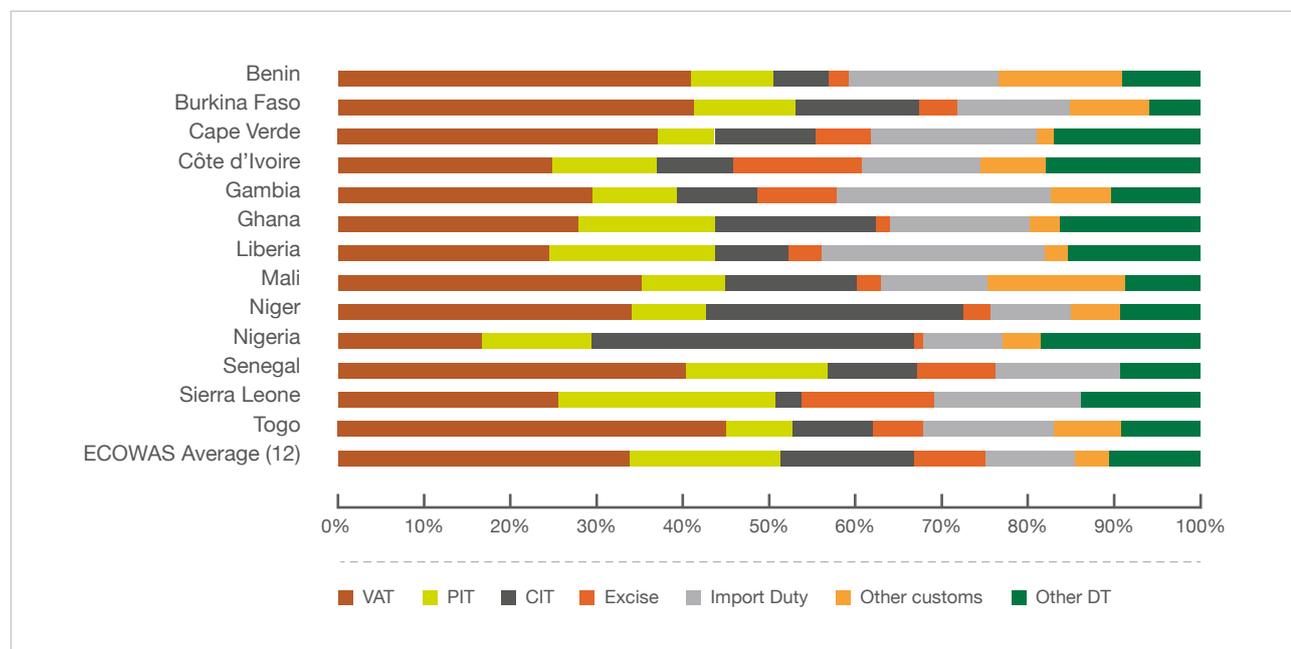
De acordo com as tendências internacionais de impostos sobre o consumo, o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) constitui a maior parte do total de impostos e atingiu em média cerca de um terço na ECOWAS em 2017. A cobrança do IVA constitui a maior parte das receitas no Togo com 45% e a mais baixa na Nigéria com 17%. Dado o estatuto MIC deste último e cerca de metade da população da ECOWAS, sem dúvida, o imposto sobre o IVA tem um potencial substancial acima da sua quota-parte actual. Todos os outros países recolhem um quarto ou mais do total dos impostos em IVA. É de salientar que enquanto a ECOWAS recomendou que os seus Estados-Membros migrassem de bens e serviços para o IVA, a Libéria ainda não o fez.

Países com indústrias transformadoras e petrolíferas de maior dimensão, como a Nigéria, têm uma parte maior do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC) do que o IVA. O IRC representa 37% das receitas totais da Nigéria, mais do dobro da média comunitária de 15%. O Níger fica em segundo lugar com 30%, enquanto a Serra Leoa recebe 3%, apesar da presença de empresas multinacionais na indústria mineira desta última (figura 2.17). As principais questões em jogo na Serra Leoa são o âmbito das despesas fiscais e a fuga de capitais, causando a perda de receitas.

O imposto sobre o rendimento pessoal (PIT) e os impostos retidos na fonte são os impostos mais rentáveis a cobrar do ponto de vista dos RAs. Em média na ECOWAS, o PIT representava 17% dos impostos, enquanto que na Serra Leoa era o maior em quarto do total. Não é de admirar que o país com a menor força de trabalho, Cabo Verde, absorva a menor parte do IRP a 6%. Um grande desafio é a falta de adesão aos acordos de rendição das empresas e, em alguns casos, envolvendo instituições públicas que recolhem a remuneração dos trabalhadores (PAYE) e não transmitem sem problemas esses recursos governamentais à AR. A este respeito, a digitalização e o reforço dos acordos de rendição com sanções adequadas fazem parte das soluções propostas.

De acordo com as tendências globais, os impostos sobre o comércio internacional estão a diminuir, como indicado pela redução das quotas de direitos de importação e outros impostos aduaneiros. A liberalização do comércio, as disposições da Organização Mundial do Comércio (OMC) e acordos comunitários como a Pauta Externa Comum da ECOWAS (CET) têm actuado em conjunto para reduzir as tarifas comerciais. Estas duas pautas aduaneiras do comércio internacional representaram em média 10% e 4% das receitas totais da ECOWAS em 2017. No entanto, as duas combinadas são mais de 30% no Benin e ligeiramente inferiores na Gâmbia e na Libéria. Os impostos sobre o comércio internacional ao abrigo da CET são o tema de discussão no Capítulo 6.

**Figura 2.16: Composição da Receita Fiscal Total por Tipo de Imposto**



Os desafios na cobrança de receitas por tipos de impostos incluem o pagamento muito baixo de IRC por parte de multinacionais e empresas concessionárias nos sectores extractivos, o desempenho pouco brilhante dos impostos especiais de consumo e dos impostos imobiliários, e os impostos IVA/GST por conta de transacções entre empresas e consumidores. As empresas multinacionais são as principais candidatas aos preços de transferência e ao exagero dos custos dos juros, bem como à subfacturação, que é a principal forma de evasão fiscal por parte dos importadores e dos distribuidores.

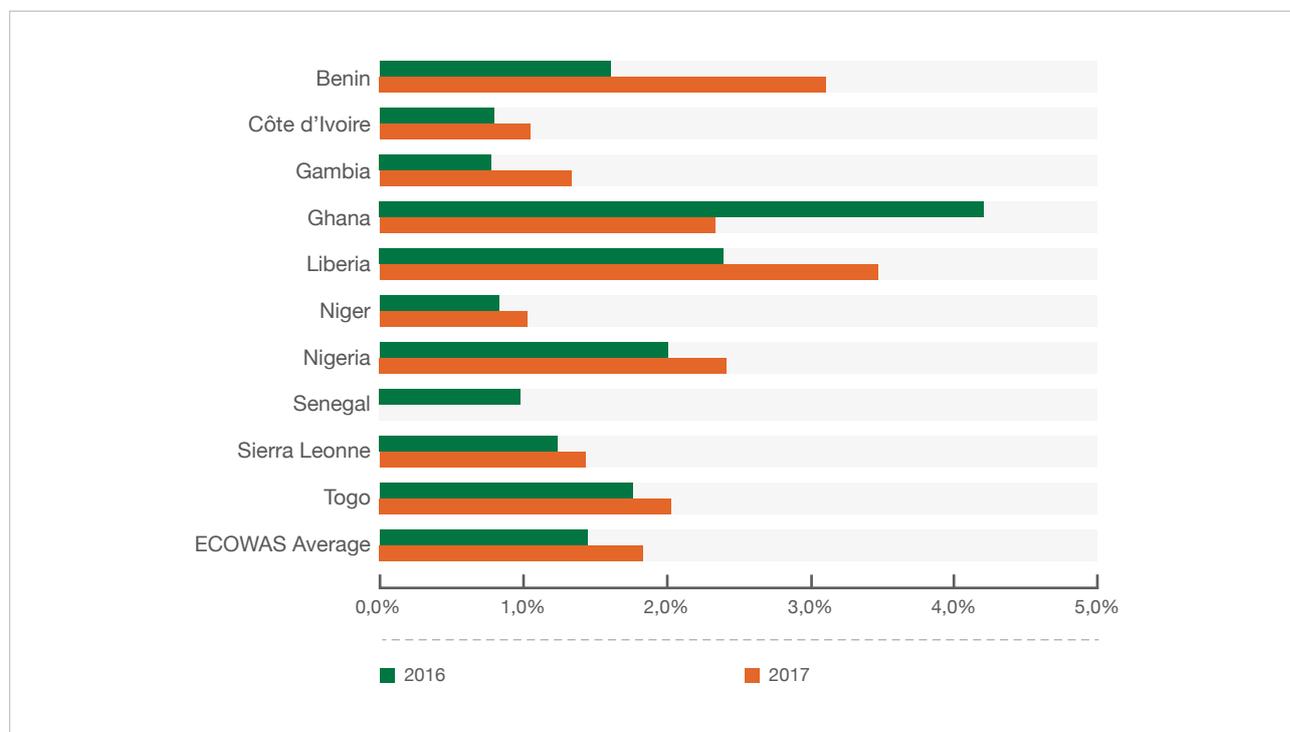
Uma discussão mais completa dos impostos e receitas aduaneiras internacionais está reservada ao Capítulo 5, onde a perspectiva da Pauta Externa Comum da ECOWAS (CET) é discutida no contexto da integração comunitária.

## 2.17 Receitas Não-Tributárias

As receitas internas consistem em receitas fiscais e não fiscais, sendo as primeiras responsáveis pela maior parte do total na África Ocidental e, de facto, em toda a África. As receitas não fiscais consistem geralmente em rendimentos de propriedade - dividendos, direitos de exploração e rendas, e venda de activos - taxas administrativas, e segurança social. Em 2017, a parte das receitas não fiscais foi mais elevada na Libéria com 3,5%, e mais baixa na Costa do Marfim e no Níger com 1%, com uma média da ECOWAS de 1,8%. Os países que se encontram na linha da frente são todos países com grandes recursos que recebem direitos de exploração (Figura 2.17a). No entanto, o Gana, em particular, testemunhou um declínio no consumo de direitos de exploração em percentagem do PIB de 4,2% em 2016 para 2,3% em 2017, o que mostrou uma diminuição em relação ao pico associado às novas descobertas de petróleo no ano anterior. O Senegal registou receitas não fiscais no PIB de 1% em 2016, o que foi insignificante em percentagem do PIB no ano seguinte, devido a um declínio nos rendimentos, dividendos e receitas financeiras, que diminuíram de CFA 113 mil milhões em 2016 para CFA 96,9 mil milhões em 2017.



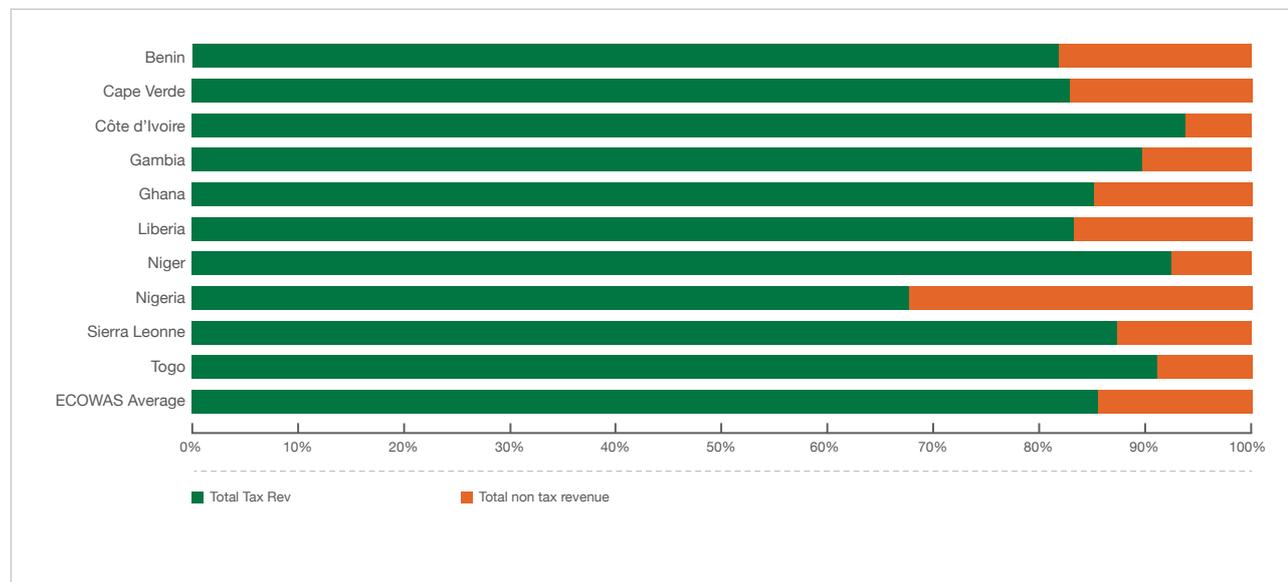
**Figura 2.17a: Receitas Não-Tributárias, 2017 e 2016**



Em média, as receitas não fiscais são inferiores a 10% das receitas e onde são mais, os direitos de exploração no sector mineiro são sobretudo responsáveis como na Nigéria, Gana, Libéria e Serra Leoa ou pelos pagamentos da Segurança Social como em Cabo Verde e no Benin. As receitas não fiscais foram em média de 14,4% em 2017, a mais elevada na Nigéria de 32,1% e a mais baixa na Costa do Marfim de 6,2% (Figura 2.17b). A gestão das receitas não-fiscais em muitos países não é da exclusiva competência das autoridades fiscais. Os ministérios sectoriais e/ou

o Ministério das Finanças estão envolvidos. Existe uma pletera de receitas não fiscais que chegam às comunidades e outros intervenientes, especialmente no sector mineiro. Por conseguinte, é imperativo que os decisores políticos tenham controlo sobre as receitas não fiscais, a fim de poderem controlar todos os encargos do sector público com impacto nas empresas. Os impostos e pagamentos não fiscais somam-se ao custo de fazer negócios que os países devem procurar minimizar para serem beneficiários competitivos de novos investimentos.

**Figura 2.17b: Quota de Receitas Totais de Impostos e Não Impostos, 2017**



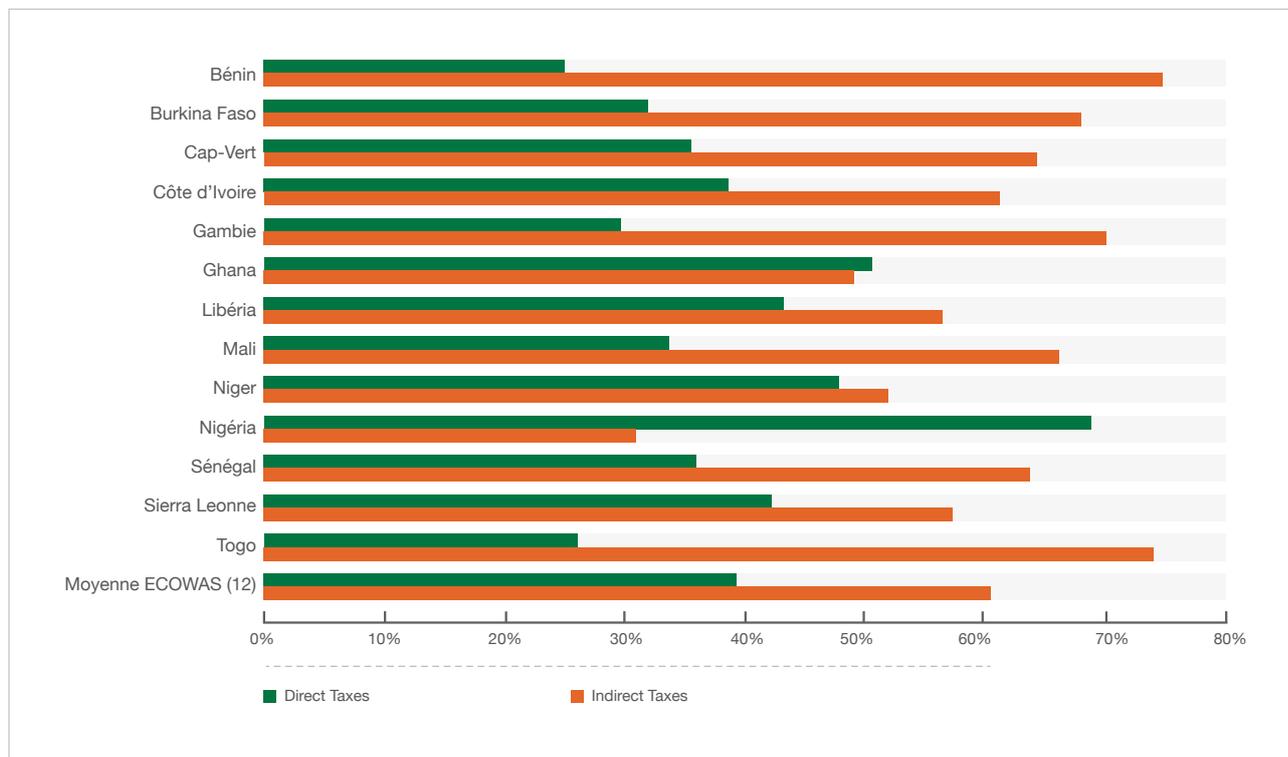
## 2.18 Impostos Directos e Indirectos

Em 2017, com 61% das receitas fiscais totais, os impostos indirectos dominaram a composição das receitas fiscais por tipo de imposto na ECOWAS, uma característica que quase não mudou ao longo de uma década. Do total dos impostos, o Benim, o Togo e a Gâmbia arrecadaram impostos indirectos que representaram 75%, 74% e 70%, respectivamente. A Nigéria, como esperado, emergiu com uma

percentagem mínima de impostos indirectos de 31%, cerca de metade da média sub-regional. No anverso, a Nigéria liderou a cobrança de impostos directos com uma quota de 69%, enquanto a média para a comunidade se situou em 39%. A estrutura da tributação no sector petrolífero da Nigéria está por detrás da dependência dos - impostos directos. A cobrança de impostos na Nigéria apela a uma estratégia de mobilização de recursos internos para diversificar as fontes.



**Figura 2.18: Impostos Directos e Indirectos**

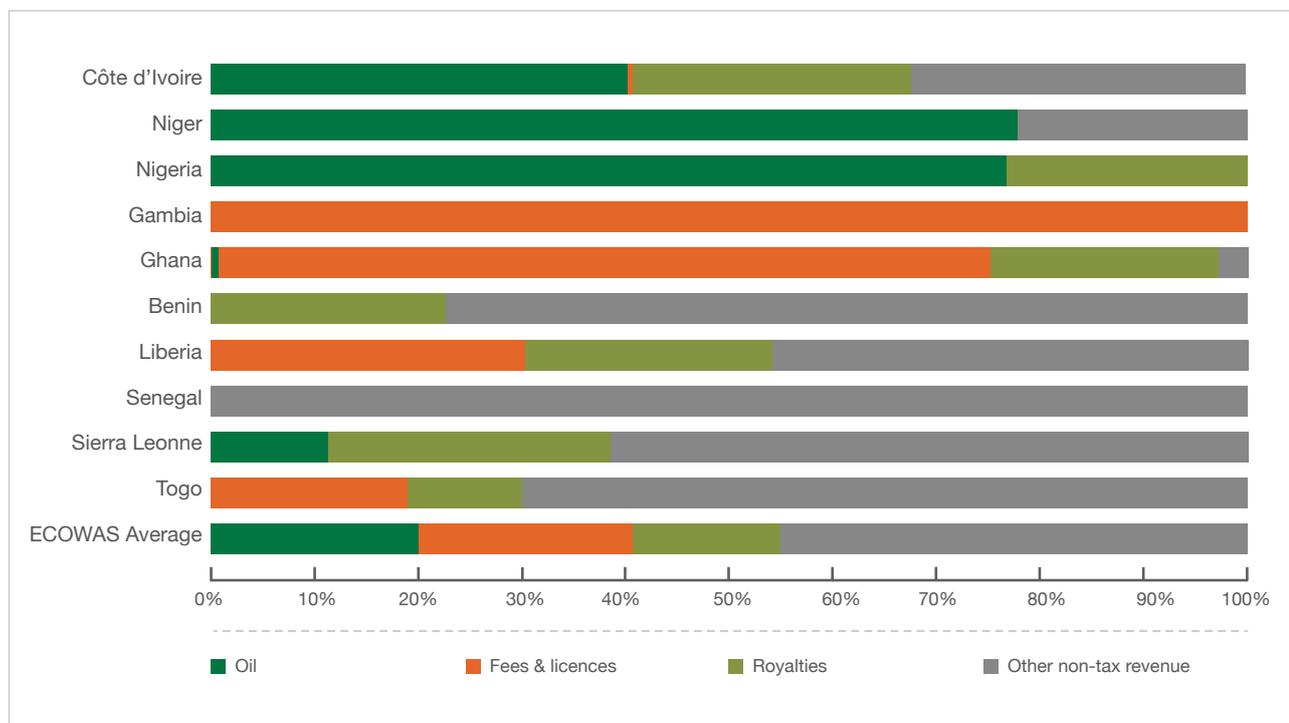


## 2.19 Composição das Receitas Não-Tributárias

A não tributação consiste em taxas sobre o petróleo, taxas e licenças administrativas, royalties e outras não taxas e a concentração de cada uma destas classificações varia em toda a ECOWAS. A Nigéria, o Níger e a Costa do Marfim obtêm muitas receitas provenientes de taxas sobre actividades relacionadas

com o petróleo, produção, vendas e serviços de refinaria, respectivamente. A totalidade da Gâmbia não tributada consiste em taxas e licenças, enquanto o Gana recebe cerca de 78% da mesma fonte e 22% em direitos de exploração. Outras receitas não tributárias na Figura 2.19 são, em grande parte, pagamentos à segurança social, que também vêm como fundos de pensões e de previdência, geralmente não administrados pelas AR.

**Figura 2.19: Composição das Receitas Não-Tributárias**



## 2.20 Eficiência da Tributação

Tanto a eficiência (se o imposto aumenta ou diminui o bem-estar global daqueles que são tributados) como a equidade (se o imposto é justo para todos) são centrais para a análise. Globalmente, os dados sugerem que a despesa de uma administração tributária aumenta a cobrança de impostos e que “uma despesa mais elevada de AR tem pouco impacto a curto prazo, mas está associada a um cumprimento significativamente melhor se for sustentada”. A advertência é a de que os países com fraco cumprimento utilizam as despesas para compensar. Na literatura, são utilizados quatro conceitos para compreender a eficiência nas operações de um AR: custo da cobrança de impostos para as receitas e custo da cobrança de impostos para o PIB, fluibilidade e elasticidade dos impostos.

## 2.21 Custos Totais para Receitas Totais

Ao pesar os custos entre países, é fundamental aderir ao princípio de comparar “gostar de gostar”. Os custos totais incluem o capital e os custos recorrentes. No entanto, os departamentos fiscais (DR) não reflectem os custos de capital e os salários nos seus livros enquanto as AR o fazem. Assim, a comparação dos custos das AR e dos RDs não se enquadra neste princípio. Por conseguinte, o ponto de vista geral é que as AR têm normalmente custos mais elevados do que os RDs com uma média de 2,80% e 0,28% respectivamente. A análise prossegue para comparar países dentro de cada grupo separadamente.

O custo relevante a medir não é um valor orçamentado, mas o montante efectivamente gasto e derivado das contas auditadas. Dentro dos PD, a Costa do Marfim tinha o menor rácio custo/receitas a 0,25%, seguida

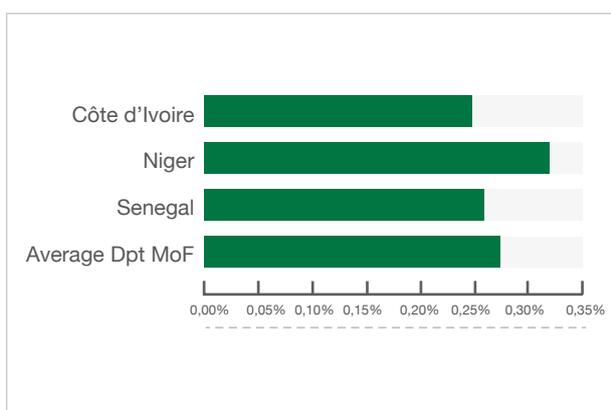


do Senegal a 0,26% e do Níger a 0,32%. É sem dúvida mais significativo afirmar que, sendo tudo o resto igual, a Costa do Marfim foi mais eficiente na cobrança de receitas em 2017 do que os seus dois países irmãos.

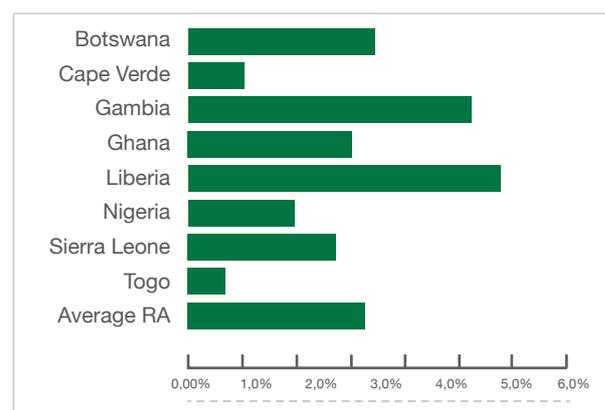
Entre as AR, o Togo (0,59%) e Cabo Verde (8,7%) têm uma relação de custo inferior a 1%. A Libéria e a Gâmbia situam-se no outro extremo do espectro a 5,02% e 4,54%, respectivamente. Isto pode ser esperado, uma vez que a Autoridade Tributária da Libéria (LRA) é uma instituição emergente apenas três anos depois de ter passado para um estatuto semi-

autónomo a partir de um departamento do Ministério das Finanças e Planeamento do Desenvolvimento (MFDP). O LRA esteve envolvido em despesas para ter os activos fixos necessários e competir pelo pessoal profissional necessário no mercado aberto. À medida que o LRA amadurece, espera-se que os custos atinjam um patamar especialmente elevado, uma vez que a Autoridade expande a utilização da digitalização em vez da contratação de empregados, enquanto as receitas aumentam. Embora, fora da ECOWAS, este nível ainda está muito abaixo dos mais de 7% e 6% incorridos pelas autoridades tributárias do Lesoto e Eswatini, respectivamente.

**Figure 2.21a: Cost to Revenue – RDs**



**Figure 2.21b: Cost to Revenue - RAs**



Translate headings

## 2.22 Flutuabilidade

O dinamismo fiscal é um indicador para medir a eficiência e a capacidade de resposta da mobilização de receitas em resposta ao crescimento do PIB ou do rendimento nacional. Diz-se que um imposto é flutuante se as receitas fiscais aumentarem mais do que proporcionalmente em resposta a um aumento do rendimento nacional ou da produção. O dinamismo dos impostos expõe o impacto da política de receitas na sustentabilidade fiscal a longo prazo, e a estabilização económica a curto prazo. A ATO de 2019 estimou a flutuação fiscal total das receitas totais, 2011 - 2017, entre os seus 34 membros.

A forma matemática da regressão utilizada no estudo ATO é de dupla forma linear logarítmica:

$$\ln T = \ln \alpha + \beta \ln Y + u$$

Onde,  $T =$  Receita Fiscal,  $Y =$  PIB (base tributária), e  $\beta =$  flutuação de impostos

O modelo utiliza o PIB como base para medir a flutuação dos impostos. A flutuação dos impostos é estimada para o total das receitas fiscais e para as principais cabeças de impostos, ou seja, o IRC, o IRS e o IVA, durante o período de 2011 a 2017. Os resultados deste estudo são aqui destilados

para reflectir apenas a ECOWAS, o leitor é remetido para a ATO 2017 para mais detalhes. Este realizou estimativas de flutuabilidade por tipo de imposto e a sua análise de impacto.

O estudo da ATO mostrou a Costa do Marfim com uma flutuação fiscal de 2,5, representando que um aumento de 1% na produção renderia duas vezes e meia em receitas. O Togo foi o outro país da ECOWAS que registou 2,0, e o Burkina Faso 1,7, Libéria 1,2, e Senegal e Serra Leoa 1,0. Todos os outros registaram menos de 1,0 ou falta de dinamismo nas receitas fiscais. Por outras palavras, no seio da Comunidade, a Costa do Marfim apresenta a administração fiscal mais eficiente na elaboração de políticas.

### 2.23 Elasticidade

A elasticidade fiscal é mais útil do que a flutuabilidade para a previsão de receitas. A elasticidade dos impostos denota os impostos que geram mais receitas à medida que os rendimentos aumentam. No entanto, a estimativa da elasticidade fiscal requer dados sobre séries de receitas ajustadas pelas suas alterações discricionárias em relação a factores económicos reais, para além da base fiscal (PIB). Os dados sobre alterações discricionárias não estão actualmente disponíveis para os países da ATO.

### 2.24 Estabilidade

A estabilidade é uma medida da variabilidade da receita fiscal total, um factor necessário para ter previsibilidade na previsão de receitas essencial para a elaboração do orçamento e planeamento das finanças públicas. Como descrito no Capítulo 2, as receitas fiscais na ECOWAS têm sido afectadas pela transferência das bases tributárias como fontes de instabilidade. Por conseguinte, não é de admirar que o estudo sobre estabilidade realizado para a ATO de 2019 tenha mostrado que as receitas fiscais têm baixa estabilidade dentro da sub-região da ECOWAS.

“O coeficiente médio de variação da ATO para a receita fiscal total foi estimado em 0,10 entre 2011 e 2017, mostrando estabilidade na receita fiscal total” (ATO 2019). O coeficiente médio dos sete países da ECOWAS aqui mencionados é duas vezes mais elevado, com 0,21. Entre os países da ECOWAS, apenas a receita fiscal total do Benim mostrou estabilidade abaixo da média da ATO, em 0,05. Todos os outros tiveram menos estabilidade com coeficientes de variação mais elevados: Burkina Faso (0,39), Costa do Marfim (0,24), Nigéria (0,27), Gâmbia (0,17), Níger (0,16) e Gana (0,16).

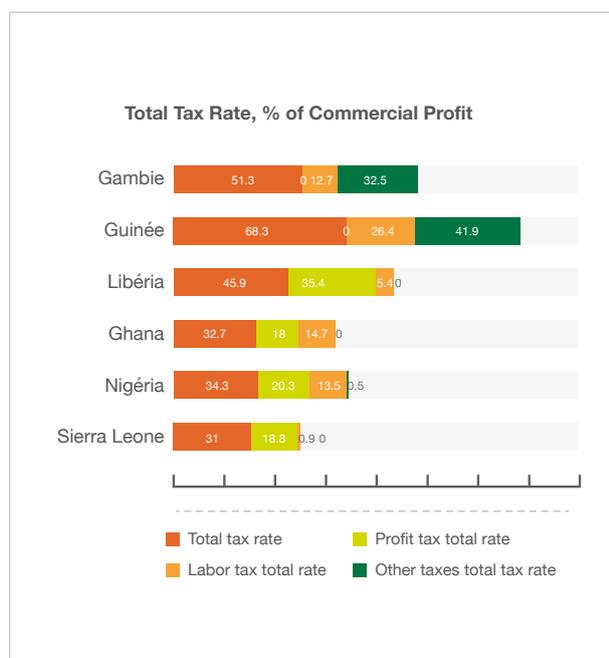
Este resultado torna claro que os níveis actuais e o crescimento positivo das receitas fiscais totais não podem ser mantidos no futuro. Uma soma que confirma que a mudança das bases fiscais, grande parte das quais está fora do controlo dos decisores políticos fiscais (baixa produtividade no sector dominante Agricultura que afecta o rendimento, preços internacionais de mercadorias e conflitos civis) estão por detrás da baixa estabilidade das receitas totais na ECOWAS.

### 2.25 Custos de Conformidade dos Contribuintes

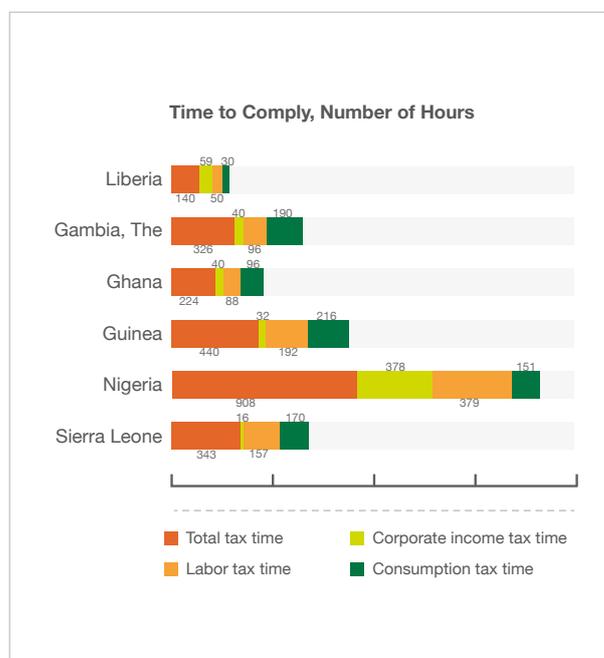
A imagem da eficiência da AR não pode ser completa sem considerar os custos de conformidade dos contribuintes dos seus clientes, em termos de custos de transacção e tempo para cumprir. Para encorajar o cumprimento voluntário, um objectivo das AR, os custos dos contribuintes devem ser continuamente minimizados. O Banco Mundial compila a taxa de imposto como percentagem do lucro comercial e o tempo para o cumprimento por parte das empresas, impostos sobre o trabalho e o consumo. Isto é apresentado aqui como uma ilustração para encorajar as AR a fornecer os dados ao ATAF.



**Figura 2.25a: Taxa de Imposto Total**



**Figura 2.25b: Tempo a Cumprir, Horas**



## 2.26 Conclusões e Recomendações

A criação de “capacidade fiscal” através do aumento contínuo do esforço fiscal é fundamental para o bom funcionamento do Estado, a fim de poder fornecer os bens e serviços públicos essenciais numa sociedade moderna. A formulação eficaz e eficiente de políticas fiscais e a administração para tributar e cobrar receitas é uma pedra angular da formação e sobrevivência do Estado. O desempenho da cobrança de impostos na África Ocidental tem sido ditado pela transferência das bases tributárias motivada por trajetórias de crescimento instáveis dos rendimentos tanto para os PRM como para os PBR; por sua vez, largamente influenciado pela volatilidade dos preços das mercadorias para os PRM e pelos conflitos civis para todos os que os experimentaram. As estratégias devem ser concebidas de modo a ter pelo menos uma visão a médio prazo da tributação e não uma abordagem incremental anual.

A curto prazo, a administração fiscal baseia-se estreitamente nos recursos naturais e nos sectores de impostos especiais, tais como os serviços financeiros e de tecnologia da informação, que têm reforçado as receitas e são ameaçados por este sucesso de serem sobrecarregados. Uma AR de probabilidade deve ser evitada. As agências devem continuamente mitigar os riscos de informalidade, corrupção, fuga de capitais e baixa capacidade humana e institucional para obter resultados óptimos do esforço fiscal.

A eficiência e eficácia da tributação pode ser reforçada pela transformação tecnológica. Isto é uma maior utilização da automatização, das tecnologias da informação e da electrónica. Esta mudança de paradigma é também essencial para a obtenção de economias de escala na prestação de serviços da AR. As TI reduzem os custos, reduzindo as despesas gerais e aumentando a produtividade do pessoal e reduzindo os custos de transacção dos contribuintes

com a AR. Será particularmente eficaz no que diz respeito ao registo, arquivo, declaração e pagamento de impostos pelos contribuintes, reduzindo os erros humanos e mitigando os riscos, bem como permitindo o intercâmbio de informação no tempo real. Proporciona uma plataforma de interconexão informatizada entre o AR e os contribuintes, utilizadores de Dispositivos Fiscais Electrónicos (EFD), prestadores de serviços fiscais e Ministérios e Agências Governamentais que recolhem receitas sob as suas respectivas competências.

A alteração das bases tributárias só pode ser mitigada a médio e longo prazo e são propostas as seguintes estratégias:

- A nível macrofiscal, o planeamento antecipado através do estabelecimento de um fundo de estabilização de receitas que será creditado durante períodos de “picos” na cobrança de impostos ocasionados por preços mais elevados de mercadorias e receitas extraordinárias de qualquer outra fonte;
- Para aumentar a estabilidade das receitas fiscais totais, diversificar as fontes de receitas longe do sector dos recursos naturais, identificando os sectores de desconto de impostos com potencial de crescimento de receitas (Ver Capítulo 3);
- Para preservar o valor real das receitas, os governos devem prosseguir políticas macroeconómicas prudentes para estabilizar a inflação e a taxa de câmbio;
- Passar da orçamentação fiscal anual incremental para quadros de médio prazo, impulsionados por programas de despesas e gestão baseada em resultados; e
- Utilizar quadros de receitas e despesas a médio prazo para suavizar as receitas ao longo do ciclo económico e todas as receitas geradas ao longo das metas a médio prazo depositadas no fundo de estabilização de receitas proposto.

A curto prazo, conceber e implementar especificamente o seguinte:

- Digitalização (e utilização de redes sociais e aplicações personalizadas) para registo, arquivo, declaração e pagamento de impostos, educação e EOI
- Introduzir a facturação electrónica para substituir as facturas em papel utilizando dispositivos electrónicos mandatados ou de outra forma certificados que são gerados pelos sistemas contabilísticos dos fornecedores e dos compradores.
- Apresentar electronicamente dados contabilísticos que podem ser interrogados com software de auditoria para validar rápida e economicamente as devoluções e identificar riscos de conformidade;
- Estabelecer a utilização da comunicação por telefonia móvel com os Pequenos e Micro contribuintes em impostos presumidos para pagamento de impostos;
- Estabelecer uma base de dados electrónica unificada para os impostos e alfândegas nacionais, acessível através da Internet aos contribuintes;
- Interconectividade entre todas as fontes de impostos e não impostos, apoiada por sistemas e acordos de entrega electrónica para manter todas as mãos longe do dinheiro do povo; e
- Em termos de tipos de impostos, expandir a estreita utilização de impostos especiais de consumo; e,
- De acordo com os protocolos da ECOWAS, migração do GST para o IVA para os países que ainda não o fizeram.



### 3. Transformar o Desconto Fiscal em Sectores de Prémios Fiscais

A base de dados do ATAF tem estatísticas de receitas no agregado sobre sectores, primários, secundários e terciários, com detalhes sub-sectoriais sobre agricultura e mineração. No entanto, transformar descontos em prémios requer detalhes sobre sub-sectores. É uma abordagem que ajudaria a identificar os sectores com potencial de receitas para diversificar fora do sector dos recursos naturais (ver capítulo 2, 2.1 - 2.10). Por conseguinte, a discussão a nível da ECOWAS seria restringida pelos dados disponíveis a nível sectorial e um estudo de caso da Libéria é o resultado de um trabalho anterior sobre “Mobilização de Recursos Nacionais na Libéria, 2018 - 2022”. O significado da classificação das bases tributárias por sector para abordar os impedimentos estruturais à cobrança de impostos é trazido à ribalta no Estudo de Caso da Libéria.

A análise é agora levada a nível sectorial e aqueles que estão actualmente com desconto no que diz respeito à carga fiscal são visados como tendo potencial fiscal. Um sector que exibe um desconto ou prémio é medido por um rácio da parte de um sector nas receitas totais contra a sua parte de adição de valor no PIB. Como tal, os sectores de prémio têm um impacto maior por um dólar de tributação e altamente desejável para reduzir o défice orçamental. Assim, com outras áreas a permanecerem inalteradas, um sector de desconto apresenta uma oportunidade para uma maior geração de receitas para o levar a uma quota-parte de receitas que corresponda, pelo menos, à sua contribuição para o PIB.

Duas implicações são obtidas através da abordagem da carga fiscal sectorial:

“Em primeiro lugar, deve ter-se o cuidado de impor quaisquer impostos adicionais a um sector de prémios, uma vez que este já suporta uma carga

fiscal desproporcionadamente mais elevada; e, em segundo lugar, se o encerramento dos défices orçamentais é um objectivo político, como de facto é para a ECOWAS, o desenvolvimento dos sectores de prémios deve fazer parte da gestão fiscal global e da estratégia de desenvolvimento económico. Cada dólar de produção económica adicional de um sector de prémios geraria uma contribuição relativamente grande para as receitas governamentais”<sup>1</sup> ”.

Embora a citação anterior se refira aos benefícios de receitas do crescimento da produção num sector de prémios existente, a preocupação aqui é principalmente de aumentar o número de sectores de prémios que derivariam tais resultados fiscais na ECOWAS. O principal factor distintivo entre os sectores dos prémios e dos descontos fiscais na ECOWAS é o grau de formalidade que existe nos sectores dos prémios, incluindo quadros institucionais contra a pouca presença dos mesmos com actores médios, pequenos e microeconómicos dispersos nos sectores dos descontos. As retenções na fonte dominam os primeiros sectores como uma captação efectiva de PAYE, IVA/GST entre uma empresa/organismo governamental e cliente, e IRC dos lucros das empresas. Por outro lado, os descontos fiscais são dominados por trabalhadores independentes não registados e subempregados, por exemplo, agricultores de subsistência na Agricultura.

#### 3.1 Prémios fiscais e Sectores de Descontos na ECOWAS

A análise do prémio fiscal e dos descontos fiscais baseia-se nos dados disponíveis apresentados ao ATAF pelo Burkina Faso, PBR e NRIC, Gana, MIC e RIC, Libéria, PBR e RIC, Nigéria, MIC e RIC e Togo, PBR e NRIC, que mostraram o subsector da Agricultura como o único com um desconto de 90%, enquanto que o subsector Mineiro e os Sectores Secundário e Terciário registaram prémios em 2017. A agricultura

---

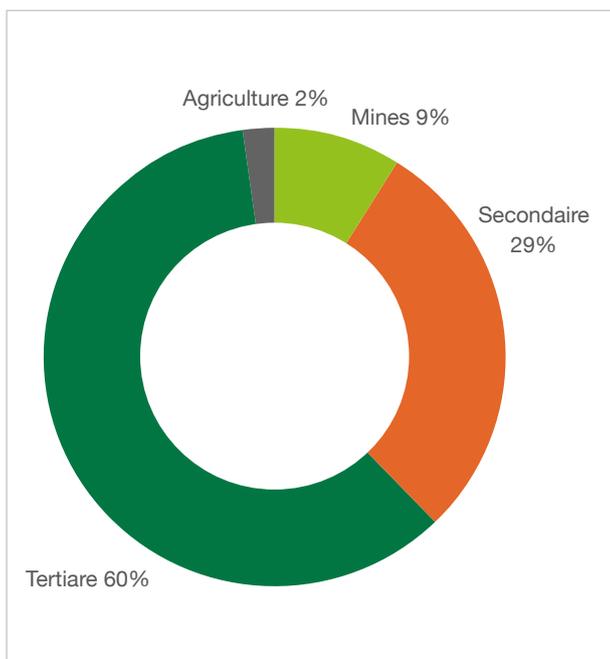
1. *Economia de Oxford*, 2012

é o subsector predominante que emprega mais de dois terços da força de trabalho nestes países. No entanto, o modo de produção é principalmente a agricultura de subsistência, que é na sua maioria não tributável. A isto vem juntar-se a capacidade de subsidiar a produção, que é responsável pelo estatuto de desconto da Agricultura, mesmo nas economias avançadas. A principal via de aumentar os impostos na Agricultura de um desconto para um prémio é através da transformação dos métodos de produção de agricultura de subsistência para agricultura comercial e exploração das cadeias de valor pelas empresas.

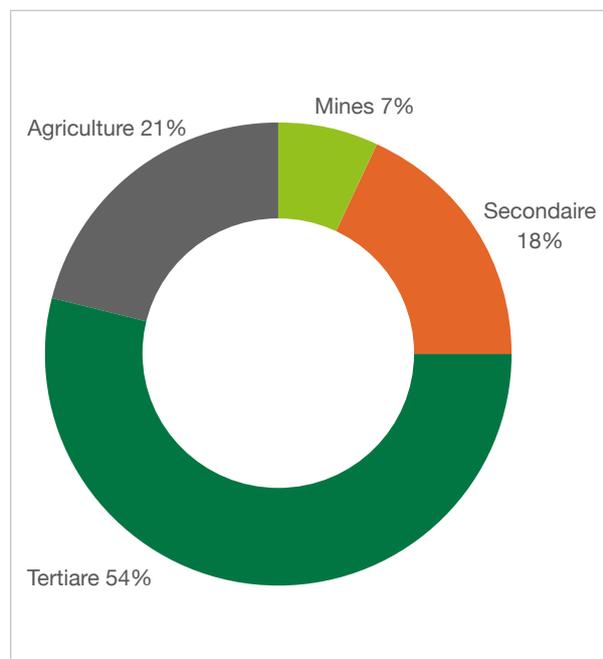
O sector secundário proporciona o maior prémio com 61%, confirmando tendências em dados

empíricos internacionais que postulam que a fonte mais sustentável de impostos é a adição de valor, tal como na indústria transformadora. Os países mais industrializados da ECOWAS são a Nigéria e a Costa do Marfim. No entanto, a volatilidade da indústria petrolífera ditada pelos caprichos dos preços internacionais dos produtos de base sobrecarregam o desempenho fiscal no subsector da indústria transformadora do antigo país. No segundo país, o conflito civil, o intervalo e a retomada da cobrança de receitas durante o período em análise, foi o factor dominante no desempenho fiscal. Assim, em ambos os países, houve circunstâncias intervencionistas que desfizeram ou acentuaram a realização dos frutos da adição de valor.

**Figura 3.1a: Participação do sector no PIB**

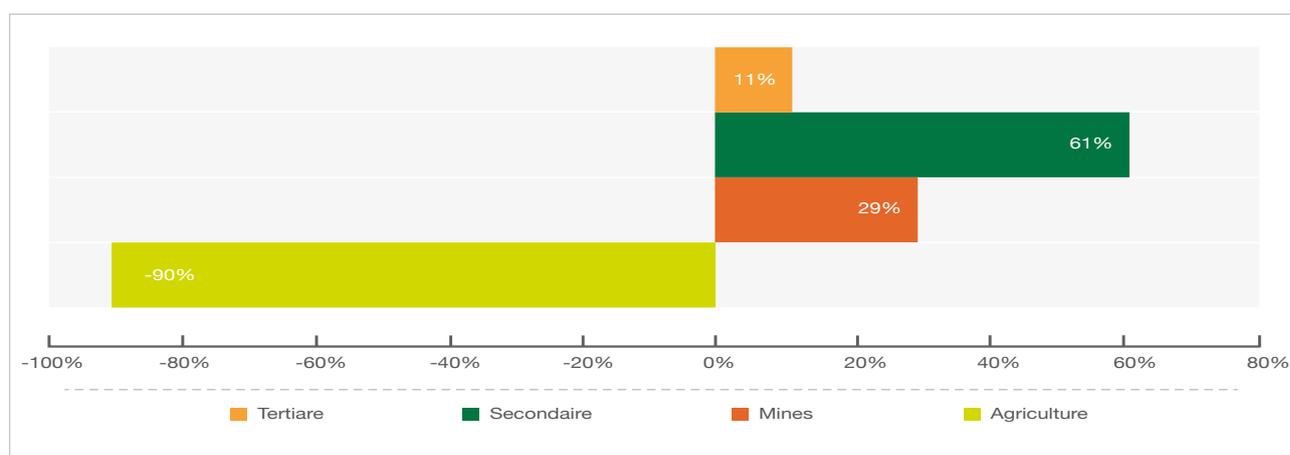


**Figura 3.1b: Quota sectorial das receitas fiscais**





**Figura 3.1c: Sectores de Prémios e Descontos**



O sector terciário tem a maior percentagem do PIB e das receitas. Os sub-sectores motores por detrás da produção e do desempenho fiscal deste sector na Comunidade são os serviços financeiros, de informação e telecomunicações, transportes e turismo. A expansão do sector financeiro foi associada à consolidação bancária que teve lugar na Nigéria em 2004, o que precipitou um aumento da capitalização de 1.150%. Consequentemente, uma expansão dos serviços bancários liderada pelos bancos nigerianos teve lugar em toda a sub-região em busca de novos mercados de investimento.

Por exemplo, o subsector bancário na Gâmbia aumentou de 4 bancos antes da Consolidação na Nigéria para 13 bancos depois; deste aumento, todos, excepto um, são filiais nigerianas. Uma expansão semelhante teve lugar em toda a ECOWAS, liderada por bancos nigerianos inundados de dinheiro. Dentro da indústria bancária, as mudanças tecnológicas e a digitalização apoiaram novos produtos e mudanças de paradigma que expandiram a adição de valor, proporcionando mais fontes de tributação na indústria. Um grande desafio que os AR que procuram impor e auditar o subsector é o grande volume de transacções diárias do subsector, o que obriga a que ambas as actividades só possam ser optimizadas quando feitas dentro dos sistemas de TI. É primordial e urgente que os AR preencham as necessidades de

desenvolvimento de capacidades para se manterem a par das mudanças tecnológicas.

A informação e as telecomunicações estão a revelar-se a “máquina de ordenhar” da recolha de receitas com muito espaço para acompanhar o ritmo da inovação nas empresas e segmentos, bem como a constante mudança dos produtos tributáveis. Os desafios mais assustadores na tributação do subsector incluem lidar com empresas que operam na realidade virtual e que se realizam no ciberespaço sem endereços fixos na África Ocidental e com beneficiários finais que estão a continentes de distância. Isto refere-se à chamada economia por pares (Peer-to-Peer) (P2P). A tributação do P2P está a evoluir, mesmo nas economias da OCDE e as AR da ECOWAS devem manter-se a par dos desenvolvimentos. Um Instituto de Administração Fiscal da África Ocidental (WATAI) seria o cenário ideal para investigar e conceber programas de formação apropriados para divulgar informações e práticas sobre a tributação desta nova economia, entre outros.

O atalho utilizado na República Democrática do Congo (RDC) é a cobrança de impostos máximos nos endereços visíveis. Esta abordagem está a produzir resultados sub-óptimos, ameaçando um abrandamento na arrecadação de impostos e expansão da indústria. A abordagem da RDC à informação fiscal e às telecomunicações apresenta “o que não fazer” e discutida na Caixa 1.

## Caixa 1:

### O (indesejável) caso da República Democrática do Congo -

A pressa de recolher os impostos máximos do sector das Telecomunicações pode cair na armadilha de “matar o ganso que põe os ovos de ouro”. Na República Democrática do Congo (RDC), por exemplo, para além dos impostos comerciais regulares, o sector das telecomunicações foi dividido em dois outros tipos de impostos:

Contribuições directas (pagas pelos operadores):

- imposto anual de exploração: 2 por cento das receitas (estimativa);
- taxas de frequência: 2,4 por cento das receitas (estimativa);
- encargos de numeração: 2 por cento das receitas (estimativa); e,
- Imposto sobre os lucros: 40 por cento.

Contribuições indirectas (normalmente pagas pelo consumidor):

- acesso à rede e direitos de utilização: 2 por cento;
- sobretaxas internacionais (também conhecidas localmente como imposto de regulação): 0,05 por cento;
- imposto sobre o consumo: 18 por cento (em 2012, esta taxa deverá ser substituída pelo IVA a 16%); e,
- Imposto especial de consumo sobre o tempo de antena: 10%.

O resultado foi um crescimento atrofiado do sector, uma vez que a sua percentagem no PIB diminuiu de um pico de 6,6% em 2007 para 5,1% e 4,0% em 2010 e 2015, respectivamente. Em Maio de 2016, a República Democrática do Congo aumentou os impostos sobre as empresas de comunicações móveis de dois (2) por cento das receitas para três (3) por cento. Isto, combinado com outros custos regulamentares, levou as empresas de telecomunicações a aumentar os preços da Internet, colocando a conectividade ainda mais fora do alcance de muitos congolezes. <sup>2</sup>

Em toda a África, o subsector das telecomunicações está a atrair uma pletera de impostos que devem ser abordados com cautela, para não matar o proverbial ganso que põe os ovos de ouro. O quadro 2 apresenta os tipos de impostos e não impostos cobrados aos operadores do subsector nos países seleccionados.

Acrescentar esta lista pode estar a alargá-la. O objectivo deve ser o de reforçar a aplicação e a capacidade de auditoria para ser mais eficaz com os impostos existentes, em vez de introduzir novos impostos e não impostos.

---

2. *Export.gov (ajudar as empresas Americanas a exportar): <https://www.export.gov/article?id=Congo-Democratic-Republic-Telecommunication>*



**Quadro 2.2: Tipos de Impostos no Sub-Sector de Informação e Telecomunicações**

Tipo de Imposto:	Por toda a África	Libéria	Nigéria	A Gâmbia
TIC	X	X	X	X
PIT	X	X	X	
IVA	X		X	X
GST		X		
Imposto especial de consumo		X		X
Retenção	X	X	X	X
PAYE	X	X	X	X
Sem impostos:				
Licença Comercial	X	X	X	X
Taxas de Espectro/Taxas de Frequência	X		X	
Fundo de Desenvolvimento de Telecomunicações/Tecnologia e Taxas de Investigação/GSM	X		X	X
Taxas Regulamentares	X		X	
Taxas de Numeração			X	
Imposto de Selo				X

### 3.2 Estudo de caso: Sector de Desconto Mineiro na Libéria

O subsector Mineiro na ECOWAS contribui com 9% do PIB e 21% das receitas, o que lhe confere um estatuto de 29% de prémio fiscal. Isto está no agregado, há muita variedade no desempenho do grupo. Inesperadamente, a exploração mineira na Libéria é um subsector de descontos fiscais. O caso é aqui tratado a fim de dilatar estratégias que podem ser eficazes para transformar o desconto de impostos em sectores de prémio. O seguinte discurso sobre o estudo de caso sobre a exploração mineira na Libéria é citado da “Estratégia de Mobilização de Recursos Domésticos, 2018 - 2022”.

A tributação dos subsectores do ouro e dos diamantes é um desafio cada vez maior na Libéria. Todos os intervenientes, mineiros artesanais, corretores e

comerciantes licenciados estão a revelar-se esquivos ao esforço fiscal do LRA caracterizado por evasão e evasão fiscais significativas. Ao contrário das experiências mineiras do Gana e do Botsuana que são auxiliadas pela Precious Metals Marketing Corporation (PMMC) e Debswana, respectivamente, a adição de valor e a tributação na Libéria são limitadas. A nação liberiana não está a realizar os benefícios esperados destes recursos naturais. Nestes subsectores, os mineiros artesanais que fazem o trabalho da pá não estão a realizar um preço “justo” em comparação com o que é possível obter nos mercados internacionais. Os actuais grandes vencedores são as minas comerciais e os negociantes licenciados e os seus parceiros externos, enquanto que os mineiros artesanais, os mais pobres da cadeia de valor e o Governo da Libéria são os derrotados.

Os principais sectores da economia liberiana operam como descontos fiscais, como no resto da ECOWAS - Agricultura, e Minas. O sector terciário, como todos os outros países, é principalmente um sector prémio, mas com sub-sectores que diferem das tendências sub-regionais. Este foi o maior sector com 42% do PIB em 2016 com os subsectores dos Transportes, (informação) e Comunicação (TIC, 58,33%) e Actividades Financeiras e de Seguros (FIA, 85,00%) e Serviços Governamentais (GS, 58,82%). Enquanto as TIC e a FIA estão a evoluir de acordo com as tendências internacionais, a GS reflecte a posição predominante do sector público e a eficácia da cobrança de impostos através da retenção de PAYE por parte do Tesouro. O Turismo e o Imobiliário são sub-sectores de prémios fiscais em muitos países como a Gâmbia e o Senegal, no entanto, na Libéria, anos de guerra civil, o Vírus da Ébola (EVD) e a falta de determinação política e direcção política e esforços administrativos ineficazes mantiveram estes potenciais grandes vencedores na cobrança de impostos na coluna de descontos.

Por outro lado, os sectores de desconto são Agricultura e Pescas (83,87%), Mineração e Panificação (62,11%) e Indústria Transformadora (28,6%) bem como os subsectores de Serviços, Construção (80%), Aluguer Imputado (100%) e Comércio e Hotéis (57,1%). Em média, nos últimos

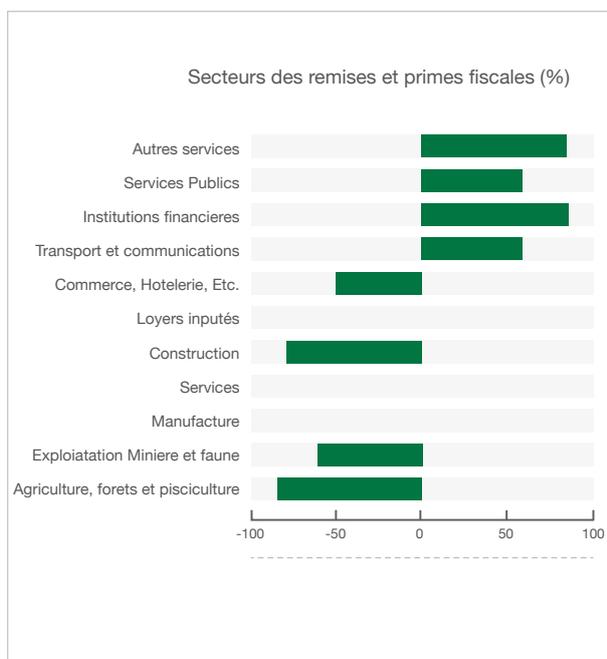
três anos até 2016, os baixos preços das matérias-primas tornaram um sector mineiro dominante que contribuiu com 18%, tradicionalmente um sector de prémios fiscais num desconto fiscal (Figura 3.2a).

Em 2016, a exploração mineira na Libéria é prejudicada pela queda dos preços internacionais de minério de ferro e diamantes. A nível interno, o subsector é afectado por despesas fiscais incluindo acordos de concessão, isenções fiscais, ordens executivas, créditos fiscais e outras considerações ad hoc isentas de impostos. A questão das despesas fiscais como fonte de perda de receitas é tratada mais detalhadamente no Capítulo 4.

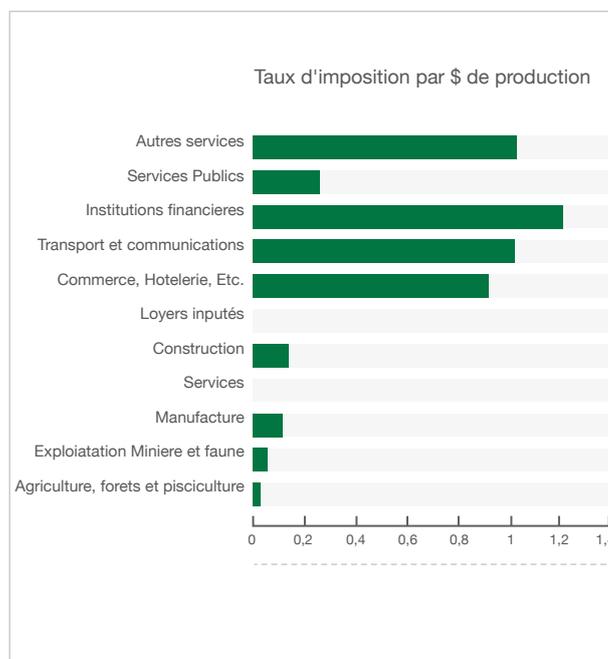
Em 2017, a mudança dos sectores de desconto para prémio apresenta um esforço de receitas estimado em 155,41 milhões de dólares, ou seja, mais de 51,6% dos 301,5 milhões de dólares (impostos directos mais impostos não fiscais menos direitos aduaneiros) efectivamente cobrados. Instituições Financeiras e Transportes e Comunicações registaram taxas de cobrança de impostos com produção em dólares por dólar e acima de um dólar, respectivamente (Figura 3.2b). Entre outros factores, a dimensão do capital social, períodos de gestação e retorno do investimento e a rentabilidade global, são determinantes que diferenciam a taxa de imposto por dólar da produção no Sector Mineiro e na Indústria Transformadora e outros sectores.



**Figura 3.2a: Libéria - Sectores de Desconto e Prémio Fiscal**



**Figura 3.2a: Libéria - Taxa de Imposto Por Dólar de Produção**



### 3.3 Recomendações

Na Libéria, as estratégias globais para sustentar as contribuições dos sectores de prémios para expandir a base tributária implicam uma maior eficiência na cobrança de impostos e a protecção das receitas fiscais contra práticas corruptas através da automatização.

- Em particular, propõe-se a criação de uma Precious Metals Marketing Corporation (PMMC) que seria responsável pela comercialização interna e externa, retendo impostos dos vendedores e compradores, acrescentando valor aos metais preciosos, organizando e aumentando a produção dos mineiros artesanais e realizando investigação e desenvolvimento no subsector.
- Passar dos Contratos de Concessão para o regime de Licenciamento;
- Construir competências de AR para mitigar e tratar a fuga de capitais e a erosão de base e a transferência de lucros (BEPS) por Multinacionais;

- Introduzir a digitalização para cumprimento;
- Rever e reduzir a perda fiscal de despesas fiscais;
- Racionalizar a pletora de impostos e não impostos cobrados no sector;
- Tratar a informalidade através da organização de mineiros artesanais em cooperativas, prestados serviços de extensão, formados como polidores, e posicionados para explorar cadeias de valor, apoiando a manutenção de registos e insistindo em provas de transacções tais como recibos para fins fiscais;
- Outras intervenções para tratar a informalidade noutros subsectores: promover o registo em massa através de fraternidades comerciais, tais como o sindicato dos comerciantes retalhistas; simplificação das declarações e dos produtos de informação dos contribuintes; e, serviços e assistência acessíveis de AR;
- As AR devem defender ou tomar medidas pró-activas para ajudar a criação de empresas e de emprego para mais impostos;

- Os planeadores nacionais de desenvolvimento devem incluir nos critérios de selecção de projectos, um enviesamento para sectores que possam ser transformados em sectores de prémios fiscais;
- Propor a criação de instituições e mercados para a retenção de impostos na fonte;
- Instrumentos financeiros da moda para uma maior poupança nacional; e,
- Construir capacidade institucional e humana para aumentar a produtividade para uma administração fiscal eficiente e eficaz.

## 4. Riscos e Perda de Receitas

As receitas e a gestão fiscal na ECOWAS estão repletas de riscos que impedem os AR de cumprir os seus objectivos. Existem riscos externos, dos contribuintes e da empresa que devem ser avaliados em importância, o montante da perda de receitas que pode resultar, e depois tratados. Da literatura e experiências na África Ocidental, despesas fiscais, informalidade, corrupção, preços de transferência e baixa capacidade humana e institucional foram identificados como riscos principais que estão presentes no ambiente externo das AR, interações com os contribuintes e dentro das AR. Tal como se encontra na literatura de gestão do risco de conformidade, a preocupação geral é a de mitigar contra eventos que podem inibir os AR de alcançar objectivos de cobrança de receitas sob qualquer destes géneros de riscos.

### 4.1 Despesas Fiscais

As despesas fiscais reflectem-se normalmente no código de receitas que concede créditos fiscais especiais, deduções, exclusões, isenções, diferimentos de responsabilidade, e taxas fiscais preferenciais, zonas de processamento de exportação que reduzem substancialmente as receitas que o governo cobra dos impostos sobre o rendimento mas que se espera que contribuam para alcançar os objectivos sociais e económicos nacionais. No entanto, nem sempre é fácil determinar o sucesso das despesas fiscais na realização dos objectivos políticos pretendidos. Nos países em desenvolvimento, os estudos académicos e do FMI, OCDE e ECA e AfDB, concordam que os benefícios nem sempre são realizados e que podem ser compensados pela perda de receitas que deslocam o financiamento para investimentos em infra-estruturas, educação e serviços de saúde muito necessários.

Embora a análise das disparidades fiscais tenha duas partes principais, uma lacuna política e uma lacuna de cumprimento por parte dos contribuintes, as despesas fiscais referem-se à primeira. Vem sob



a forma de perda de receitas em troca de emprego e outros benefícios. Estes benefícios fiscais são também concedidos com base no argumento da indústria nascente que sustenta que, como as empresas em fase de arranque estão envolvidas numa fase de investimento em que muitas despesas são incorridas num período inicial, por muito definido que seja, tais benefícios fiscais devem ser concedidos antes de a produção arrancar para gerar rendimentos. No entanto, o desafio é que os beneficiários não querem jamais ser desmantelados. Imagine uma Multinacional num país da África Ocidental ainda a defender a manutenção dessas concessões após 70 anos sem pagar impostos, chegando mesmo a defender uma redução dos 2% de impostos presumíveis que o Governo tem em vigor para obter um pagamento mínimo por parte dessas empresas no sector dos recursos naturais.

Os desafios com as despesas fiscais começam com a forma como as reduções fiscais são negociadas e concedidas. Normalmente reflecte-se no código de investimento e é negociado entre os investidores e os ministros responsáveis do governo e os funcionários públicos superiores. A falta de transparência e de probidade durante esta fase é muito lamentada. Em empreendimentos mineiros complexos e sofisticados, o país anfitrião é liderado pelo investidor durante as negociações, uma vez que têm do seu lado os dados e informações necessárias e advogados e técnicos mais experientes e com preços mais elevados. As negociações assemelham-se a uma partida de boxe entre o campeão mundial de pesos pesados e o peso pluma com luvas de boxe pela primeira vez. Há um resultado pré-determinado, este último será sempre nivelado.

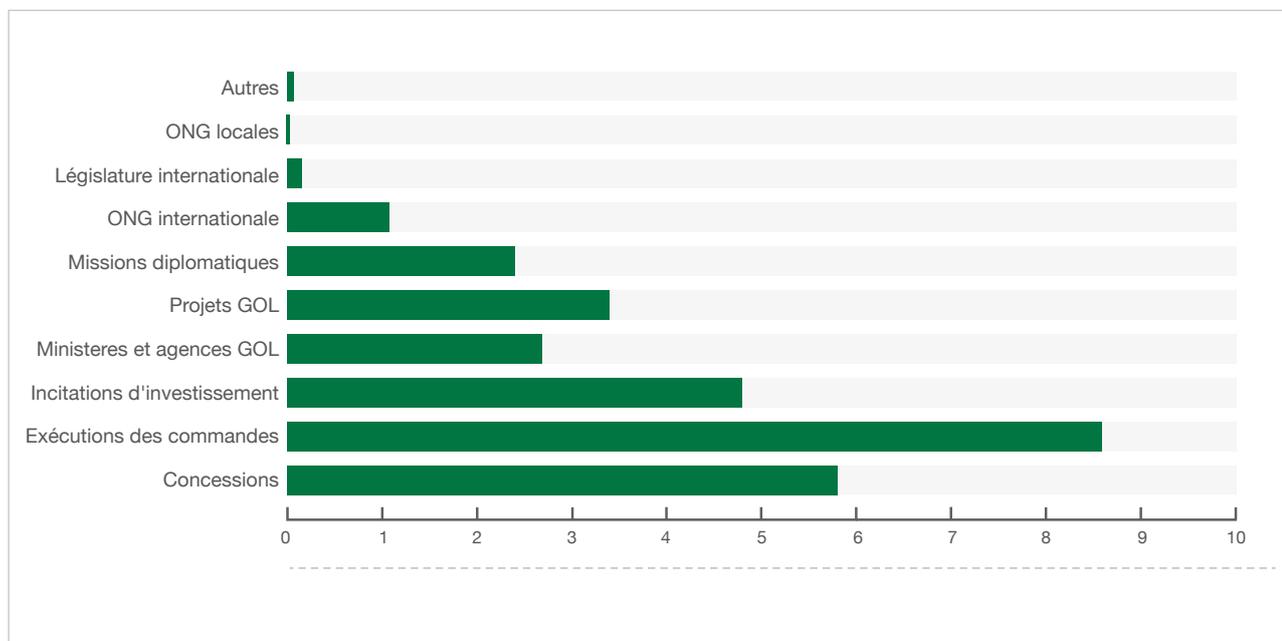
Em segundo lugar, durante a fase de produção quase não se efectua qualquer controlo para avaliar se a empresa está a cumprir os termos e condições dos acordos. Os objectivos de criação de emprego e de construção de infra-estruturas quase nunca são atingidos, e o investidor utiliza qualquer desenvolvimento nacional ou sistémico adverso como razão para não cumprir o previsto. Assim, há pouco

acompanhamento para insistir que os beneficiários forneçam os bens e serviços que prometeram obter a margem de manobra nos impostos. Em geral, existem salvaguardas inadequadas para os interesses do país e os poucos no papel não aderiram com impunidade.

Na fase final, quando os pagamentos são devidos, estas empresas apresentam registos de perdas operacionais até ao infinito, em grande parte motivados por esquemas sofisticados e aperfeiçoados de preços de transferência. É paradoxo que tais perdas nunca afectem os preços das acções da empresa nos principais centros financeiros onde são cotadas. Nesta era de minimização dos custos unitários para competir a nível global, onde as perdas são tratadas com precisão cirúrgica: porque é que estas empresas deficitárias são mantidas nos livros durante tantos anos? Um facto conhecido é que as multinacionais fazem um crédito dedutível nos impostos contra todas as doações caritativas. Uma vez que essas perdas não são reclamadas como caridade, mas contra os impostos locais, então os benefícios líquidos estão a acumular-se para se manterem no negócio. Daqui decorre que, uma vez que esses impostos cobrem as perdas, então eles contribuem para os benefícios líquidos. A tarefa perante as AR consiste em auditar as perdas e rever as leis relevantes que permitem esse provisionamento contra os rendimentos.

Uma estratégia de minimização de perdas deve sustentar esta tarefa, começando com benefícios distribuídos numa bandeja de prata como despesas fiscais pelo próprio código fiscal que está a ser administrado. Por exemplo, um estudo sobre despesas fiscais, tal como definido pela totalidade dos detalhes apresentados na Figura 4.1, pelo LRA mostrou que os impostos perdidos ascenderam a \$110 milhões em 2014/15 e \$134 milhões no ano fiscal seguinte, cerca de um quarto das receitas totais cobradas nos respectivos anos. Este PBR, embora o RIC não possa suportar um prejuízo fiscal tão grande, o que equivale a metade do financiamento necessário para a factura das infra-estruturas no plano de desenvolvimento durante os próximos cinco anos.

**Figura 4.1: Libéria - Despesas Fiscais como Participação nas Receitas, 2016 (%)**



As ordens executivas sobre impostos são emitidas pela Presidência, renunciando aos impostos para os beneficiários por uma miríade de razões incluindo o desejo de incentivar as empresas a aumentar a actividade ou, como os críticos da prática o desejariam, ceder a grupos de interesse com forte lobbying. Tais ordens são efectivamente despesas do Executivo que contornaram os processos orçamentais através da legislatura. É um retrocesso do domínio militar de outrora sem alteração pelos líderes actualmente eleitos democraticamente na África Ocidental. O Executivo que jura defender a Constituição deve ser persuadido de que tais intervenções ad hoc na administração do direito fiscal significam uma imprevisibilidade inaceitável no Estado de direito e deixam percepções negativas para os investidores mesmo quando estes podem ser os beneficiários a curto prazo. A prática deve ser restringida ao abrigo das disposições nacionais de emergência e não deve ser utilizada com absoluta discricção. É dispendioso e anula um princípio básico de tributação, equidade, e é contrário à transparência e responsabilização inerentes às boas práticas de gestão das finanças públicas.

## 4.2 Informalidade

O sector informal é constituído por pequenas empresas, por conta própria, empresas familiares e subempregados. “Na África Ocidental, o sector informal representa aproximadamente 50% da produção nacional, mais de 80% do emprego, e 90% dos novos empregos”. Estes são trabalhadores e empresas que operam fora do alcance da lei ou da administração pública, um grande obstáculo ao alargamento da base tributária e à cobrança de impostos directos. Deixar este sector fora da elaboração de políticas públicas é uma opção que os governos não podem permitir-se na luta contra a pobreza e na criação de emprego. No entanto, há gestores fiscais que afirmam que a relação custo-eficácia da cobrança de impostos do sector é tão baixa que, na perspectiva da AR, não vale a pena. Pelo contrário, do capítulo anterior, é evidente que a inversão dos sectores de desconto de impostos deve implicar estratégias para obter mais receitas do sector informal.

O estudo citado acima revelou que o sector informal na África Ocidental é povoado não só por



microempresas que abrangem todos os sectores, mas também, inesperadamente, por grandes empresas. Para as AR, trazer estes grandes actores para a rede é um desafio premente para expandir a base e ter uma parte equitativa da carga fiscal em todos os cidadãos. Nestes sectores, os actores informais são geralmente referidos como operadores artesanais no sector mineiro (discutido na subsecção 3.2) e da pesca, agricultores de subsistência e pequenos comerciantes. O que eles têm em comum é um número elevado e uma baixa produtividade, o que leva ao pagamento de impostos baixos, em contradição com os operadores comerciais.

As abordagens para trazer o sector informal para a rede fiscal incluem a educação dos contribuintes, acesso simplificado aos serviços fiscais, facilidades fiscais personalizadas para informar e pagar impostos, incluindo a utilização de plataformas móveis, e a utilização das suas associações e sindicatos como uma via para o registo e pagamento para minimizar os custos unitários de cobrança. Para algumas ARs a prática actual é tratá-las como micro-contribuintes, normalmente em impostos presumidos. Vamos mais longe para propor que os planeadores devem ter em conta o potencial de receitas dos sectores nos critérios de selecção de projectos para ajudar a aumentar os sectores de prémios fiscais na economia, trazendo mais operadores informais para o sector formal.

### 4.3 Corrupção

A realização dos objectivos das AR será inibida pela corrupção se não for mitigada nas reformas e políticas propostas (OCDE, 2013b). A ganância pessoal conduz à corrupção em detrimento do bem público, incluindo o desvio de receitas legais. A todos os níveis do processo de gestão dos riscos de corrupção fiscal estão presentes. Os contribuintes procuram fugir aos impostos; os contribuintes conspiram com os funcionários fiscais para pagar menos ou nenhum imposto devido e o pessoal das AR furta receitas fiscais. A evasão fiscal é litigada nos tribunais, a colusão é inicialmente tratada administrativamente dentro das AR como uma questão de auditoria

e, se não for resolvida, acaba em tribunais, e a corrupção do pessoal é tratada administrativamente. Invariavelmente, se um culpado não estiver satisfeito com o resultado de qualquer inquérito e sanção interna, o caso pode acabar nos tribunais. As AR têm um departamento ou unidade jurídica e, no caso dos DRs, têm acesso ao apoio jurídico do governo para se manterem envolvidos em processos judiciais.

Assim, os dados sobre casos existem nestes trajos legais e devem estar disponíveis para narrativa anual sobre a extensão da corrupção na administração fiscal. Por mais que o foco esteja no crescimento das receitas, a minimização da sua perda assegura a obtenção de resultados óptimos. Os dados são necessários para monitorizar a forma como a corrupção se comporta e o seu tratamento.

### 4.4 Fuga de capitais/Transferência de Preços

Os países da ECOWAS têm RICs que atraem as multinacionais, vistas como os praticantes experientes de preços de transferência ilegais para se furtarem às obrigações fiscais. Os paraísos fiscais são a morada dos fluxos ilegais. Os dados não estão disponíveis sobre os preços de transferência, pois envolvem transacções mascaradas que são efectuadas através de canais aparentemente legais. Os preços de transferência impróprios afectam as economias em desenvolvimento e avançadas. Tem sido gerada muita discussão sobre a questão desde o G20 (Erosão de Base e Transferência de Lucros) até à União Africana (UA). A CEA e a UA colaboraram na realização de um estudo sobre fluxos financeiros ilícitos, que é mais amplo e inclui abuso de impostos, preços de transferência e preços excessivos, abuso de mercado e de regulamentação, corrupção e abuso de poder, efectuado através do branqueamento de capitais (Ver Caixa 2 - O Relatório Mbeki).

Multinacionais e grandes comerciantes (importadores) praticam preços de transferência, fixação de preços errados nas facturas e lavagem de dinheiro para transferir dinheiro para fora do país. Uma

ilustração ajudará a expor os elementos que podem estar envolvidos em fluxos ilícitos para informar estratégias para combater as práticas. A lavagem de dinheiro baseada no comércio pode funcionar através de empresas anónimas que mascaram o beneficiário final ou o verdadeiro proprietário de uma empresa. Os verdadeiros proprietários ou pessoas que controlam a empresa não são muitas vezes conhecidos por ninguém no mundo exterior a não ser, possivelmente, uma firma de advogados ou um agente de incorporação. Uma vez criadas,

as empresas anónimas disfarçadas fazem pouco ou nenhum negócio real.

Estas práticas exigiram contramedidas por parte dos reguladores, incluindo a desmascaração dos Beneficiários Finais, Intercâmbio Automático de Informação Financeira, combate ao branqueamento de capitais e liberdade de paraísos fiscais através de uma cooperação global concertada a nível do G20, apoiada por instituições financeiras internacionais e pela OCDE.

## Caixa 2:

### Principais conclusões do Relatório Mbeki sobre fluxos financeiros ilícitos (IFFs)

- Os fluxos financeiros ilícitos provenientes de África são grandes e estão a aumentar
- Acabar com os fluxos financeiros ilícitos é uma questão política
- A transparência é fundamental em todos os aspectos dos fluxos financeiros ilícitos
- As rotas comerciais de fluxos financeiros ilícitos necessitam de um controlo mais estreito
- A dependência dos países Africanos da extracção de recursos naturais torna-os vulneráveis aos fluxos financeiros ilícitos
- Estão a surgir meios novos e inovadores de gerar fluxos financeiros ilícitos
- Os incentivos fiscais não são normalmente orientados por análises custo-benefício
- A corrupção e o abuso do poder confiado continuam a ser uma preocupação constante
- São necessários novos e mais esforços na recuperação e repatriamento de bens
- O branqueamento de dinheiro continua a exigir atenção
- As fracas capacidades nacionais e regionais impedem os esforços para conter os fluxos financeiros ilícitos
- Arquitectura global incompleta para combater os fluxos financeiros ilícitos
- As jurisdições do sigilo financeiro devem ser objecto de uma análise mais aprofundada
- Os parceiros de desenvolvimento têm um papel importante na contenção dos fluxos financeiros ilícitos provenientes de África
- As questões de fluxo financeiro ilícito devem ser incorporadas e melhor
- coordenado em todos os processos e estruturas das Nações Unidas



## 4.5 Baixa Capacidade Humana e Institucional

O PNUD, 1994, define o desenvolvimento de capacidades como o processo pelo qual indivíduos, grupos, organizações, instituições e sociedades desenvolvem as suas capacidades individual e colectivamente, para desempenhar funções, resolver problemas, estabelecer e alcançar objectivos. O termo “Instituição” é utilizado para significar redes de regras, leis, normas e sistemas administrativos e funções sociais baseadas na organização. O Objectivo do Desenvolvimento Sustentável (SDG) 19 destaca a conveniência de construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas.

Esta definição de capacidade denota um processo contínuo, a capacitação de indivíduos e organizações e uma ênfase no contexto ou cenário a ser considerado na concepção de estratégias de desenvolvimento de capacidades.

São necessárias capacidades humanas e institucionais adequadas e apropriadas para lidar com mudanças rápidas no desenvolvimento liderado pelo sector privado, economia de mercado, globalização, democratização e uma revolução tecnológica da informação em rápida mudança. Globalmente, o desenvolvimento de capacidades para o desenvolvimento e transformação económica sustentada em África é agora quase universalmente reconhecido como o “elo que falta”

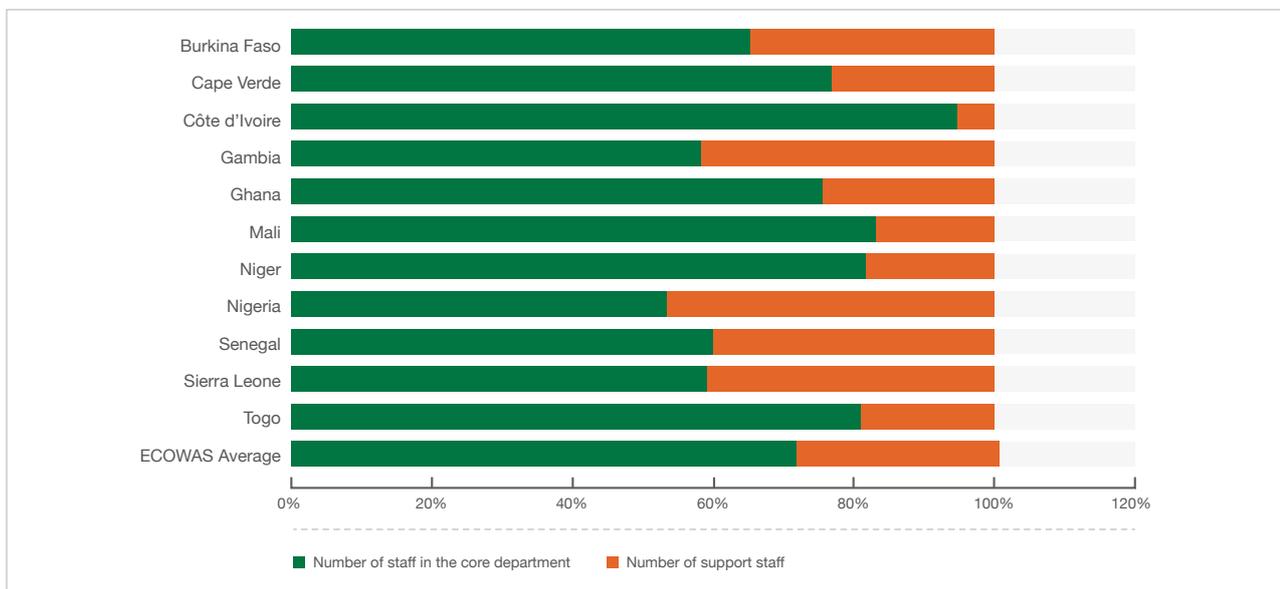
no desenvolvimento de África. Uma gestão eficiente e eficaz dos recursos financeiros públicos em África é a chave para o desenvolvimento sustentável; do qual, a formulação e administração da política fiscal é pelo menos metade da batalha.

### 4.5.1 Baixa Capacidade Humana

A fraqueza da capacidade humana é um risco que afecta o desempenho efectivo para alcançar os objectivos das AR. Em termos relativos, a média de recursos humanos para funções nucleares e serviços de apoio é de 70% e 30% respectivamente (Figura 4.51a). A Costa do Marfim tem 95% do seu pessoal em funções nucleares e apenas 5% em serviços de apoio, no entanto, funciona como um DR com grande parte dos seus serviços de apoio prestados pelo ministério de origem. Tem também funções de administração fiscal directa e indirecta sob gestão separada. Compare com outro PD, o Senegal, que tem um rácio de 60:40, funções principais e de apoio.

A Nigéria e a Gâmbia estão no final com rácios de 54:46 e 58:42 pontos percentuais, respectivamente. Sendo as outras coisas iguais, é o quantum de recursos humanos e materiais que faz a diferença na cobrança de impostos da AR e, por conseguinte, um bom começo é gastar mais em serviços essenciais do que em serviços de apoio. No entanto, é essencial encontrar o equilíbrio certo entre os dois para obter os melhores resultados.

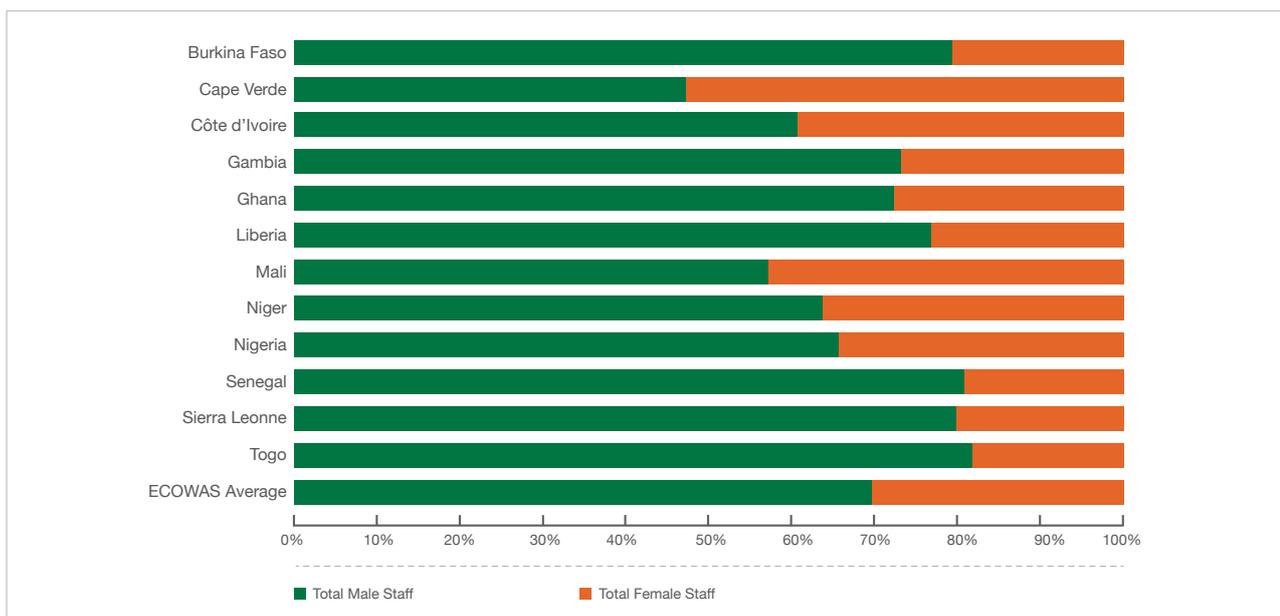
**Figura 4.5.1a: Número de funcionários em funções centrais e pessoal de apoio**



As AR na ECOWAS são tocadas pelo contexto social em que no desenvolvimento a paridade de género é considerada um objectivo de política pública desejável, reflectido como um dos ODS. Em 2017, a paridade de género nas administrações fiscais da ECOWAS era em média de 70:30, de homem para mulher; com Cabo Verde na linha da frente às 47:53 e o Togo na linha da

frente às 82:18. Outros quatro países estavam acima da média - Mali (57:43), Costa do Marfim (61:39), Níger (64:36) e Nigéria (66:34) e os seis restantes abaixo (Figura 4.51b). A ECOWAS está a fazer progressos constantes na paridade de género, no entanto, é necessária uma acção afirmativa nas contratações para estabelecer uma nova realidade na paridade.

**Figura 4.5.1b: Proporção de Pessoal Masculino e Feminino nas ARs**

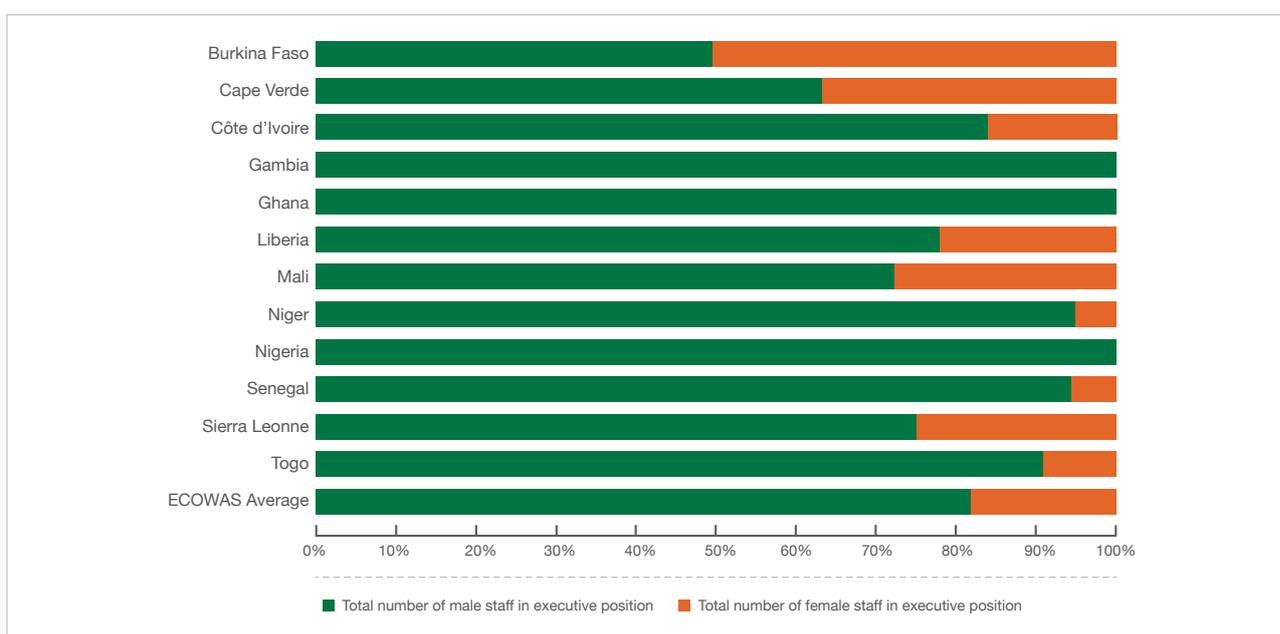




A partida para a frente com a paridade de género na ECOWAS não se reflecte nas posições executivas com masculino para feminino aos 82:18 por cento. Surpreendentemente, não é a Cabo Verde que está em paridade no que respeita ao número absoluto de funcionários, o Burkina Faso vem à frente com paridade

perfeita a 50:50. Cabo Verde vem em segundo lugar 63:37, enquanto nas AR da Gâmbia, Gana e Nigéria, as posições executivas são uma reserva exclusiva masculina (Figura 4.51c). Há muito mais trabalho a fazer nestas três ARs para ser compatível com a paridade de género.

**Figura 4.5.1c: Proporção de homens e mulheres em posições executivas**



Embora o discurso de renúncia seja fiel a um relatório anual e estabeleça factos básicos sobre recursos humanos nas AR da ECOWAS em 2017, a importação da baixa capacidade humana como um risco, que é o tema principal, não pode ser respondida com os dados disponíveis na base de dados do ATAF. Os dados dificilmente existem para avaliar se os recursos humanos das AR e as competências correspondentes são adequados ou inadequados para alcançar os seus objectivos. Uma procuração de atalho pode ser o número de assistência técnica e de posições não preenchidas (relacionadas com a indisponibilidade de candidatos de calibre adequado).

Uma abordagem mais minuciosa para chegar à mão-de-obra ideal pode não ser generalizada, mas depende das circunstâncias de cada AR, incluindo o modelo de administração, nível de modernização,

contexto político e profissionais disponíveis no mercado doméstico. Os dados relevantes podem ser derivados do 'Catálogo de Empregos e Descrições de Empregos com Base em Competências' que os AR compilam ou de uma variante do mesmo.

Mesmo sem os dados necessários para os nossos propósitos aqui, a criação de capacidade é uma grande preocupação de todos os ARs e estes devem partilhar os detalhes de quanto é orçamentado para ela. A formação em AR realiza-se através de cursos, seminários, formação interna, tutoria, intercâmbio de pessoal e apoio de assistência técnica. Trata-se de um assunto dispendioso e as AR da ECOWAS devem reunir recursos para minimizar o custo da formação, tendo uma plataforma de acesso às políticas e práticas de ponta, bem como beneficiar de uma comunidade de práticas na administração de receitas. Para além

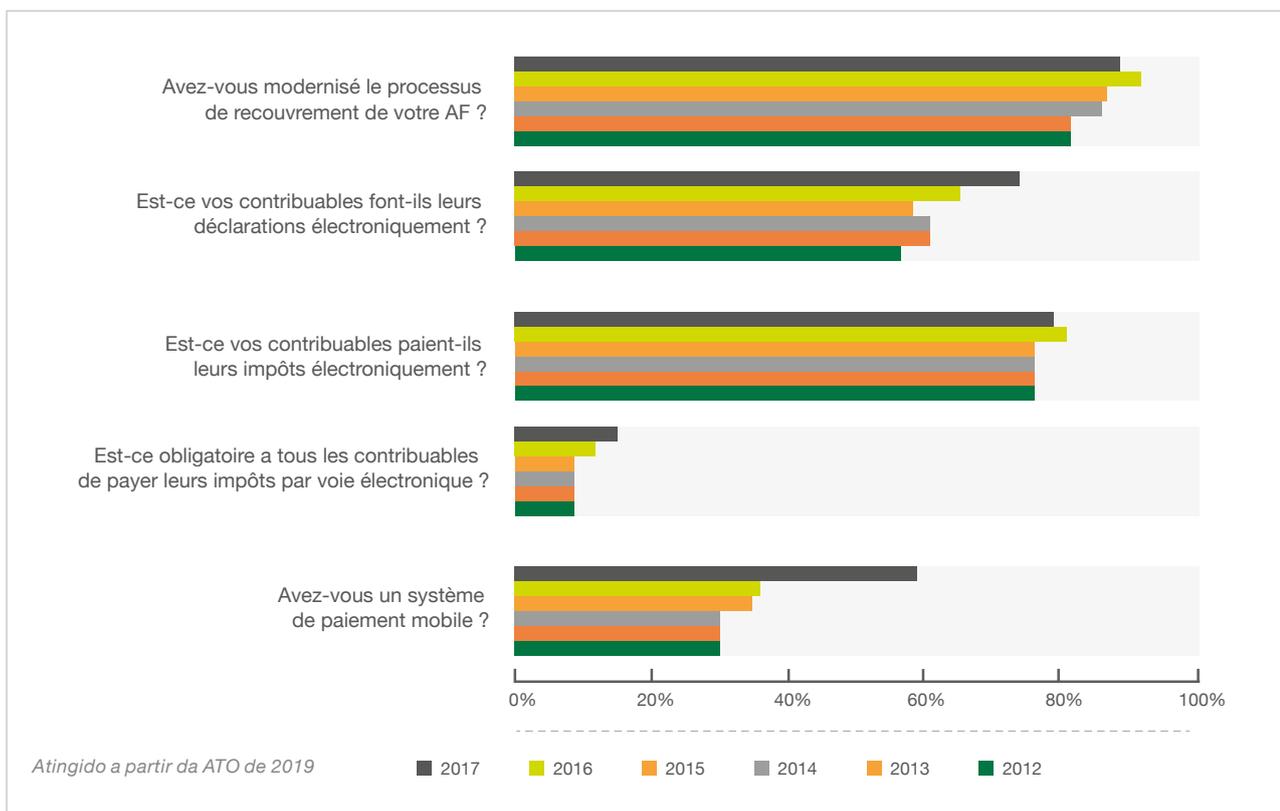
da formação para a actualização de competências, o aprofundamento da automatização e digitalização é crucial para aumentar a produtividade dos recursos humanos nas AR.

#### 4.5.2 Baixa Capacidade Institucional

Num AR típico, as funções centrais de uma administração fiscal são a cobrança de impostos directos e indirectos normalmente descarregados nos departamentos domésticos e aduaneiros. Os serviços de apoio incluem a política, administração, finanças, recursos humanos, serviços aos contribuintes, tecnologia da informação, jurídica, transportes e gestão de bens físicos. O facto de as AR da ECOWAS e, de facto, as AR da ATO também, recolherem receitas entre 10 - 20% do PIB, e os países da OCDE registarem 30 - 40% é o principal indicador de que as AR Africanas têm muito mais a fazer. A capacidade humana e institucional está totalmente sob a alçada das AR, que podem ser continuamente melhoradas para recolher mais receitas.

A figura 4.52 reproduz um inquérito sobre a modernização das AR pela ATO que indica um progresso constante nos 24 dos 27 países inquiridos. Cabo Verde está entre os países que não o fizeram. Os 19 países que utilizam o arquivo electrónico incluem a Costa do Marfim, o Gana, o Níger, a Nigéria, o Senegal e o Togo. Os países da ECOWAS não têm a utilização obrigatória de plataformas de pagamentos electrónicos e móveis pelos contribuintes. Estas são consideradas linhas de frente do desenvolvimento institucional nas AR e são lideradas pela transformação tecnológica, desenvolvimento de recursos humanos altamente especializados, reforço da aplicação preventiva através da assistência aos contribuintes antes que estes se tornem delinquentes e aumento do alcance dos serviços através da simplificação dos sistemas e procedimentos, bem como dos produtos de informação.

**Figura 4.5.2: Modernização Fiscal na ATO**





#### 4.6 Recomendações

- Para tratar os riscos de qualquer fonte, as AR devem abraçar um quadro de gestão de risco empresarial e de conformidade para gerir as operações.
- O combate à corrupção envolve esforços nacionais a todos os níveis, casas, escolas,

igrejas e para uma mudança cultural no sentido de redefinir a bússola moral dos cidadãos para evitar ganhos ilegais, reforçar os aspectos punitivos dos instrumentos legais e criar um Tribunal Anti-Corrupção.

- O seguinte projecto de modelo é proposto para a análise anual da corrupção na administração fiscal:

**Quadro 4.3: Modelo sobre Corrupção na Administração Tributária**

Descrição	Número	Convicções	Receitas Implicadas	Receitas Recuperadas
Auditorias				
Casos contra os contribuintes				
Casos contra o pessoal da AR				
Acontecimentos reportados sobre os Riscos (incluindo os denunciadores)				

- cobrança de receitas, é necessário implementar um sistema global de automatização e de impostos electrónicos para minimizar os contactos entre contribuintes e funcionários fiscais através do registo electrónico, do preenchimento electrónico e dos pagamentos electrónicos. Esta dupla estratégia será adaptada à realidade de cada sector, actividade económica ou financeira das autoridades fiscais.
- No sector informal, as estratégias de aplicação preventiva poderão ser aplicadas a todo o sector informal, incluindo a educação sobre quem, como, onde e quando pagar impostos. Para os grandes contribuintes que se dedicam à evasão fiscal, a força da lei deve ser plenamente aplicada.
- A fuga de capitais pode ser minimizada através do aumento das competências das AR para serem mais eficazes na aplicação da legislação fiscal e na auditoria com especial referência às empresas multinacionais.
- Além disso, eliminar as empresas de fachada anónimas e combater a má facturação comercial, insistindo na facturação electrónica,
- Tornar as infracções por branqueamento de capitais um crime e evasão fiscal para levar a acusações de branqueamento de capitais.
- Os países devem cumprir todas as normas do GAFI e aplicar melhor as leis penais existentes.
- Os banqueiros que conscientemente cometem crimes e permitem que contas bancárias sejam utilizadas para abrigar dinheiro criminoso devem ser responsabilizados pessoalmente.
- Avaliar a capacidade humana correspondente às competências necessárias para atingir os objectivos da AR. Um ponto de partida é ter um “Catálogo de Emprego e Descrições de Emprego com Base em Competências”. Os próximos passos críticos incluem a identificação das necessidades de formação que emanam das

lacunas de competências, agregação e concepção de programas de formação personalizados para preencher essas lacunas a nível divisional, departamental e institucional.

- É proposta uma abordagem de formação múltipla para o pessoal das ARs. Qualificações académicas básicas, seguidas de certificados profissionais, qualificações de pós-graduação para posições superiores, cursos de curta duração, tutoria e formação interna por Conselheiros Residentes, visitas de estudo, e exposição a seminários, workshops e conferências internacionais.
- A formação do pessoal deve ser avaliada com base na análise custo/benefício e sustentabilidade das competências no seio da AR, entre outros.
- Dada a variedade de conhecimentos e competências e os custos significativos envolvidos na manutenção da formação necessária das AR, deve ser adoptada uma abordagem sub-regional através do Fórum Tributário da África Ocidental (WATAF) para estabelecer um Instituto de Administração Tributária da África Ocidental (WATAI).
- O reforço institucional deve ser orientado por uma política declarada e bem articulada, neste contexto são propostos os seguintes pacotes de políticas para a Administração Tributária de um AR moderno:

Política de Digitalização da Administração Tributária; Quadro da Política de Cobrança de Impostos em Plataformas Móveis; Política de Gestão de Risco de Conformidade; Política de Reembolso de Impostos; Política de Gestão e Dívida Incorrecta; Política de Informação e Gestão de Empresas; Política de Gestão de Processos Empresariais; Política de Cobrança de Dinheiro; Política de Comunicação; Política de Acusação; Política de Gestão de Frotas; Política de Cobrança de Dívidas; Política de Segurança; Política do Pessoal; Política de Cobertura Médica do Pessoal; Política de Apoio Técnico ao Pessoal; Política de Seguros; Política Desportiva; Política de Tecnologias de Informação; Política do Pessoal e Não Pessoal; Política de Bónus do Pessoal; e, Política.

- Dado que a capacitação humana e institucional é central para as atribuições do ATAF e do WATAF, estes devem colaborar na elaboração de um quadro para as AR Africanas. Deve ser adequado produzir as necessidades de capacidade das AR e os progressos feitos ao longo do tempo para preencher essas lacunas de capacidade e dentro dos quais estas duas instituições podem especificar as suas contribuições.



## 5. Tarifa Externa Comum da ECOWAS

Em 2013, a ECOWAS Estabelece direitos aduaneiros comuns, quotas de importação, preferências ou outras barreiras não pautais ao comércio para todos os bens que entram na comunidade. Este capítulo estabelece as perspectivas desta publicação, especificamente sobre a Pauta Externa Comum da ECOWAS (CET), oferecendo critérios iniciais para potenciais vencedores e vencidos no comércio intra-regional, com a facilitação do comércio no âmbito das alfândegas como foco de atenção (para detalhes sobre os Benefícios, Termos e Condições da CET, ver Tabelas 5.0a & b).

Outras infra-estruturas comerciais são importantes, conectividade em redes de transporte, telecomunicações, serviços bancários, taxas de câmbio, geografia e língua, bem como laços comerciais. Os investigadores da Universidade do Benim reduziram-na à abertura e às taxas de câmbio. Todos estes factores de atracção que importam na abertura serão tratados tangencialmente porque o critério crítico na perspectiva das atribuições das AR é a facilitação do comércio na fronteira. Dito de outra forma, uma vez que a CET esteja operacional: como podem os países com instalações portuárias permanecer competitivos no comércio de reexportação para os países sem litoral?

O comércio total na ECOWAS está inclinado para a Europa, Ásia e América e menos de 10% feito em África, e muito menos intra-regionalmente (Figura 5.0c). No entanto, a dimensão do comércio de reexportação é muito maior e, para além do comércio intra-regional, absorve importações destinadas a países terceiros sem litoral ou com maior proximidade geográfica e/ou linguística e/ou laços bancários com outra instalação portuária num país diferente.

Por exemplo, as minas de minério de ferro que operam na Guiné Oriental estão mais próximas dos portos de Monróvia do que as suas próprias em Conacri. Os importadores na Região de Cassamance do Sul do Senegal incorrerão em menos custos de transporte e

portuários ao desembarcar mercadorias no porto de Banjul do que no porto de Dakar. Assim, o volume em jogo no comércio de reexportação na ECOWAS é bastante substancial e, de facto, as importações e exportações directas entre os países também têm aumentado ao longo dos anos (Figura 5.0d).

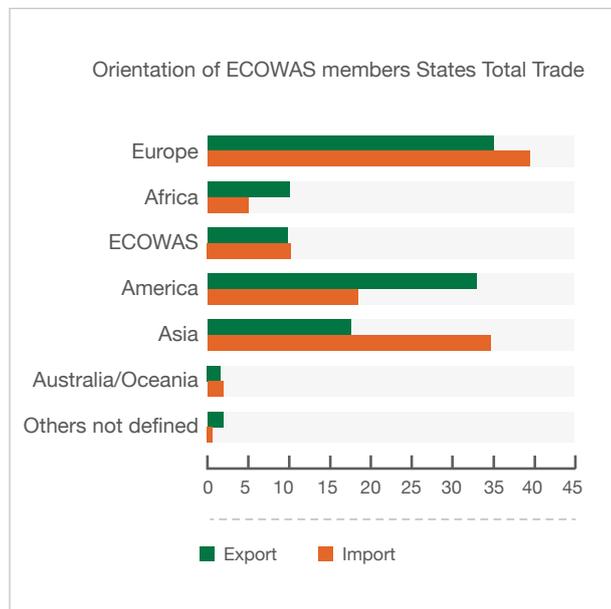
**Tabela 5.0a: CET - Benefícios**

BENEFÍCIOS DO CET	
O Comércio Intra-Regional seria Aumentado	
<ul style="list-style-type: none"><li>• o CET garantiria previsibilidade e estabilidade no comércio</li><li>• como resultado da previsibilidade e estabilidade no comércio, seriam atraídos mais investimentos directos estrangeiros.</li><li>• aumento do volume de negócios resultante de um mercado interno alargado.</li><li>• aumento das economias de escala, resultando no alargamento das indústrias domésticas.</li><li>• aumento da produção e da produtividade</li><li>• desencorajar o contrabando: em certa medida, o contrabando é encorajado pela disparidade de tarifas</li></ul>	

**Tabela 5.0b: CET - Termos e Condições**

PAUTA EXTERNA COMUM DA ECOWAS (CET)		
0	0%	Bens Sociais Essenciais.
1	5%	Bens de primeira necessidade, matérias primas e insumos específicos.
2	10%	Bens Intermediários.
3	20%	Bens de Consumo Final.
4	35%	Bens Especiais para o Desenvolvimento Económico.

**Figura 5a: Direcção de Comércio da ECOWAS**



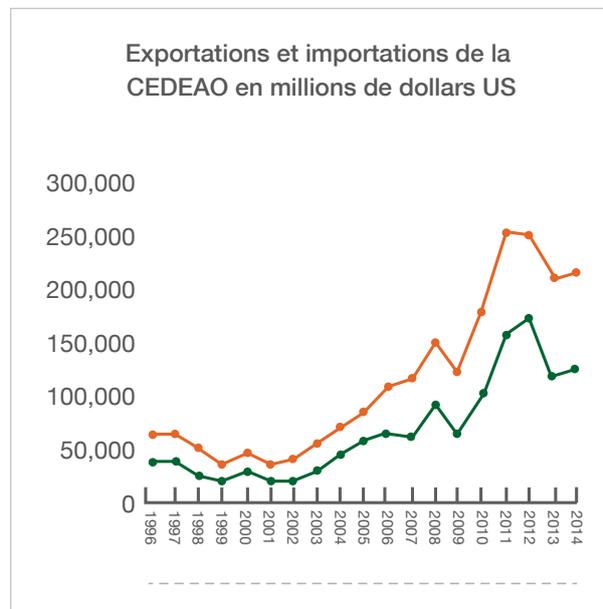
Fonte: Página Web da ECOWAS

### 5.1 Abertura e Actividade Comercial

A abertura é medida pela parte do comércio total (importações mais exportações) no PIB. A análise aqui utiliza o número de empresas já envolvidas no comércio como um substituto. São os principais impulsionadores do comércio de reexportação com a experiência necessária. A figura 5.0c mostra que os países da ECOWAS têm um número variável de empresas que realizam actividades transfronteiriças. Aqueles com mais empresas com a experiência relevante, sendo todos os outros iguais, têm mais hipóteses de explorar as oportunidades do GET em termos de comércio de reexportação. Constituem os importadores e grossistas de importações para a sub-região destinadas a mercados de países terceiros.

Em média nacional, 9,8% das empresas da ECOWAS estão directa ou indirectamente envolvidas na exportação. O Togo e o Gana, que são ambos pequenas economias liberais abertas pelos padrões internacionais, são os líderes com 24,6% e 24,4% respectivamente (Figura 5.1). Embora listadas entre

**Figura 5b: Comércio Intra-Regional da ECOWAS**

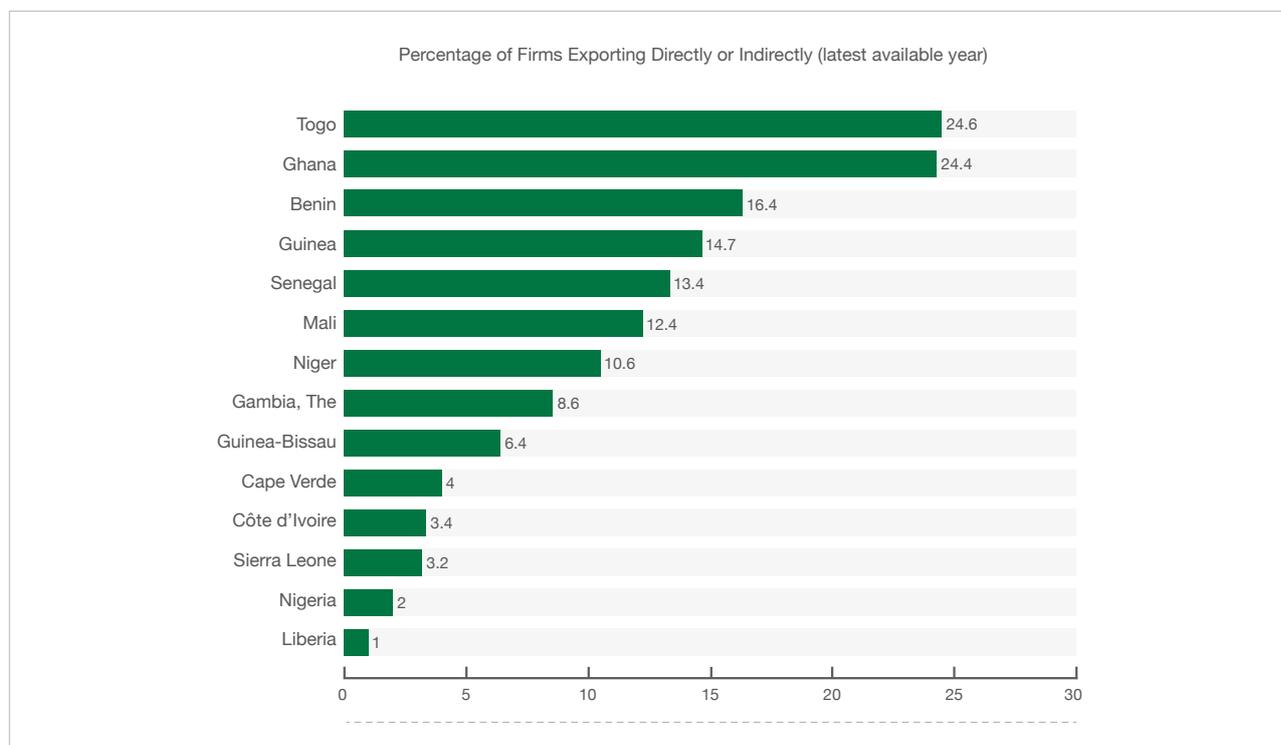


os países em situação de fragilidade no Quadro 2.1, a instabilidade do Togo não resultou no colapso da actividade empresarial experimentada por outros na referida coluna. O país está bem posicionado como um vencedor no futuro porque é também o centro da companhia aérea sub-regional, ASKY, que tem interligações que se qualificam como uma indústria exportadora até aos alimentos servidos nas suas aeronaves.

Não é surpreendente que uma economia como a Nigéria, afectada na sua totalidade pelo processo holandês infligido pelo petróleo, tenha uma das menores quotas de empresas exportadoras entre os seus negócios, dados os elevados custos e a tecnologia especial necessária para entrar nesse mercado. Excepto a Nigéria e Cabo Verde, o final da lista (Figura 5.1) apresenta um país que - está - em fragilidade listado no Quadro 2.1: Mali, Gâmbia, Guiné, Costa do Marfim, Serra Leoa e Libéria. Simplificando, o conflito é mau para o negócio, a menos que se trate de fomentar, como a venda de armas.



**Figura 5.1: Percentagem das empresas Exportadoras**



Fonte: Actualização do DTIS da Libéria 2015 - Países da ECOWAS

## 5.2 Redes de Transporte

Para além das empresas, o próximo grande factor é a rede de transportes, e aqui a chave é uma continuidade de redes rodoviárias e ferroviárias facilitada pela proximidade geográfica. Os vizinhos estão em melhor posição para negociar uns com os outros. Em resumo, a proposta aqui é que a ECOWAS deve acelerar as redes rodoviárias, ferroviárias e aéreas na sub-região. ASKY é um bom começo nessa direcção, as redes do Norte (Sahel) e do Sul (costeira) existem em grande parte, mas para os troços difíceis na rota do Sul através de partes da Guiné Bissau e Guiné Conacri.

TradeMark East Africa (TMEA) é uma organização privada sem fins lucrativos com sede em Nairobi, Quénia, que procura aumentar a prosperidade na

comunidade da África Oriental através do comércio. O mecanismo de transmissão que defende é que o comércio contribui para o crescimento económico que reduz a pobreza e, por conseguinte, aumenta a prosperidade. A sua missão é “promover rápidos avanços na integração, comércio e competitividade global da África Oriental para todos os Africanos do Leste”.

A TMEA trabalha em estreita colaboração com instituições da Comunidade da África Oriental (EAC), governos nacionais, o sector privado e organizações da sociedade civil para aumentar o comércio, libertando o potencial económico através de um maior acesso físico aos mercados; melhoria do ambiente comercial; e, melhoria da competitividade empresarial. A organização e os seus projectos são financiados

pelas agências governamentais de desenvolvimento da Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Noruega, Reino Unido e Estados Unidos da América.

Propõe-se que o TradeMark West Africa (TMWA) seja estabelecido de acordo com linhas semelhantes da TMEA. TMWA seria também uma organização do sector privado para promover a integração, o comércio e a competitividade global na ECOWAS. A ECOWAS e os países membros proporcionariam o ambiente propício para que a TMWA operasse em todos os países. Começará por procurar uma parceria estreita com a TMEA para partilhar uma comunidade de práticas.

### 5.3 Facilitação do Comércio e Alfândegas

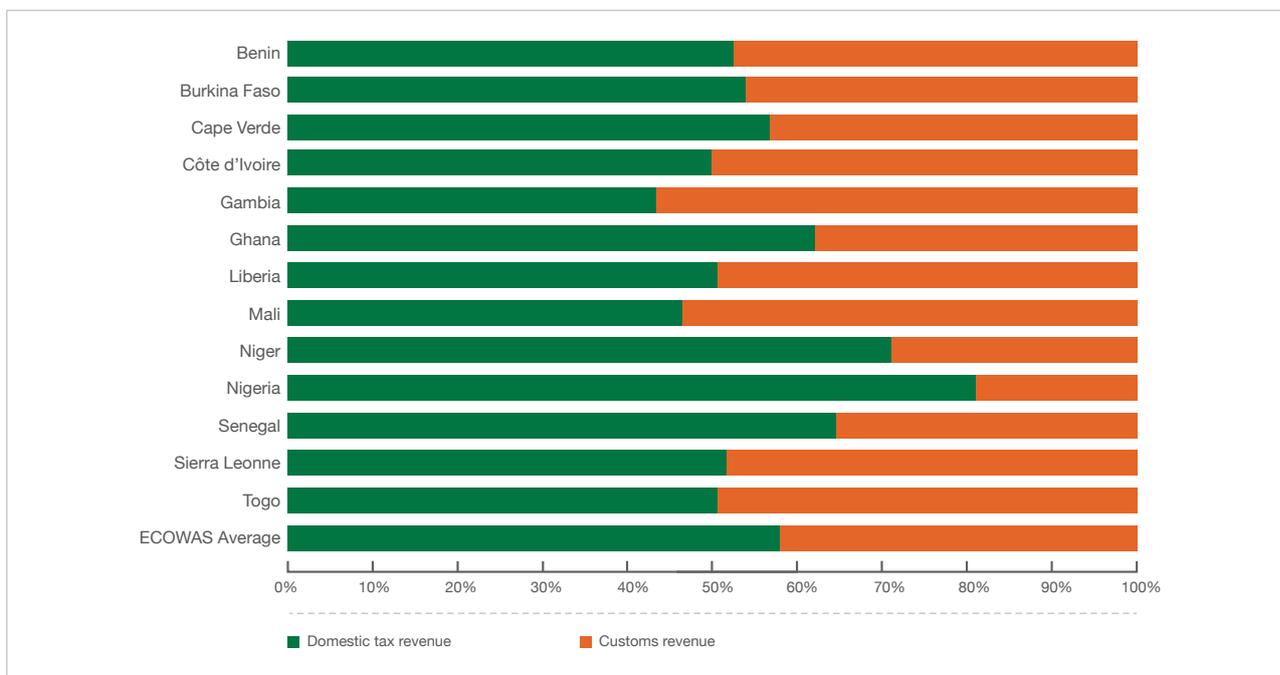
O principal benefício do CET é o mercado comum que permite a todos os países comerciar em toda a comunidade e explorar as economias de escala no comércio e tornaria as indústrias que eram inviáveis num país devido à dimensão do mercado transformadas numa proposta viável. Em segundo lugar, dado um CET, os vencedores seriam os países que têm os custos mais baixos de fazer negócios com infra-estruturas de conectividade comercial adequadas. Mais comércio leva a um maior aporte de impostos indirectos e impostos directos através

de impostos internacionais, crescimento dos rendimentos das empresas comerciais (IRC) e uma base de impostos directos alargada.

Os impostos internos são gerados a partir de impostos directos, IRS, IRC e IVA de consumo, sobre os rendimentos correntes derivados da actividade económica, tais como a adição de valor em produtos primários, fabrico e vendas. As receitas aduaneiras provêm de tarifas, direitos e IVA e impostos especiais de consumo, cobrados sobre mercadorias que atravessam a fronteira como importações e exportações. Em média num país da ECOWAS, os impostos directos constituem uma parte maior das receitas totais a 57% e as alfândegas a 43%. Contudo, apesar das tendências internacionais de abrandamento das receitas aduaneiras, uma minoria dos países da ECOWAS, Níger, Nigéria e Senegal, recolhe receitas aduaneiras inferiores a 40% das receitas totais. É 50% ou mais na Costa do Marfim, na Gâmbia e no Mali e 48% no Togo, o país com o maior número de empresas exportadoras. Durante muito tempo, a Gâmbia e a Costa do Marfim, ambos Estados frágeis, PBR e MIC respectivamente, têm vindo a liderar as reexportações, no entanto, outros países estão a recuperar através de maiores esforços de eficiência no cumprimento dos portos e fronteiras (Figura 5.3a).



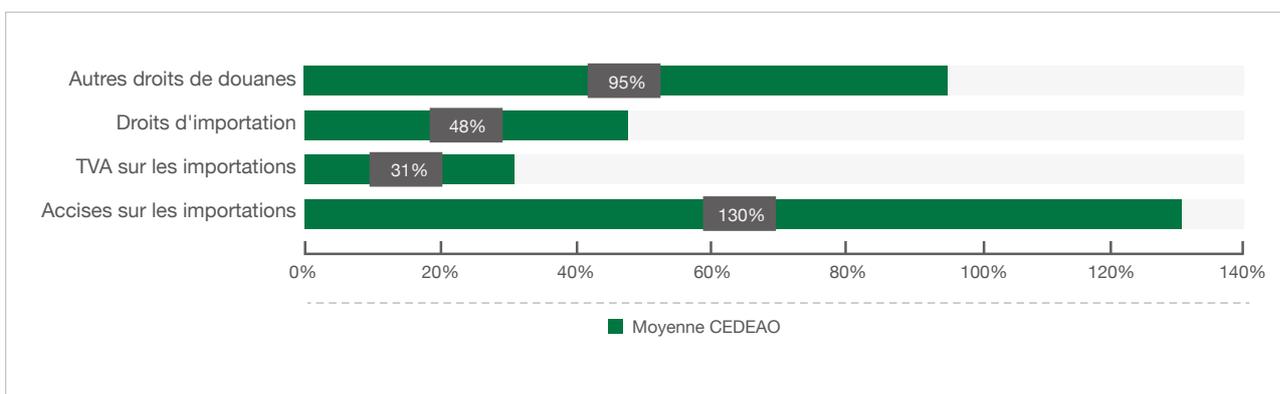
**Figura 5.3a: Percentagem de Impostos Domésticos e Receitas Aduaneiras, 2017**



As tendências das receitas aduaneiras na ECOWAS mostraram que tem vindo a crescer 130% entre 2011 e 2017, liderada pelos impostos especiais de consumo. As outras alfândegas cresceram 95% e os direitos de importação 48% e o IVA sobre as importações 31% (figura 5.3b). O crescimento mais lento das importações de IVA é inferior ao do IVA Interno, em grande parte

porque o primeiro está sujeito a reembolsos no topo da cadeia de importação. No anverso, a cobrança de impostos especiais de consumo faz-se melhor na fronteira do que nos impostos internos. A ECOWAS CET tem o potencial de aumentar todos os tipos de impostos para os vencedores.

**Figura 5.3b: Tipos de Impostos Aduaneiros, 2011 - 2017**

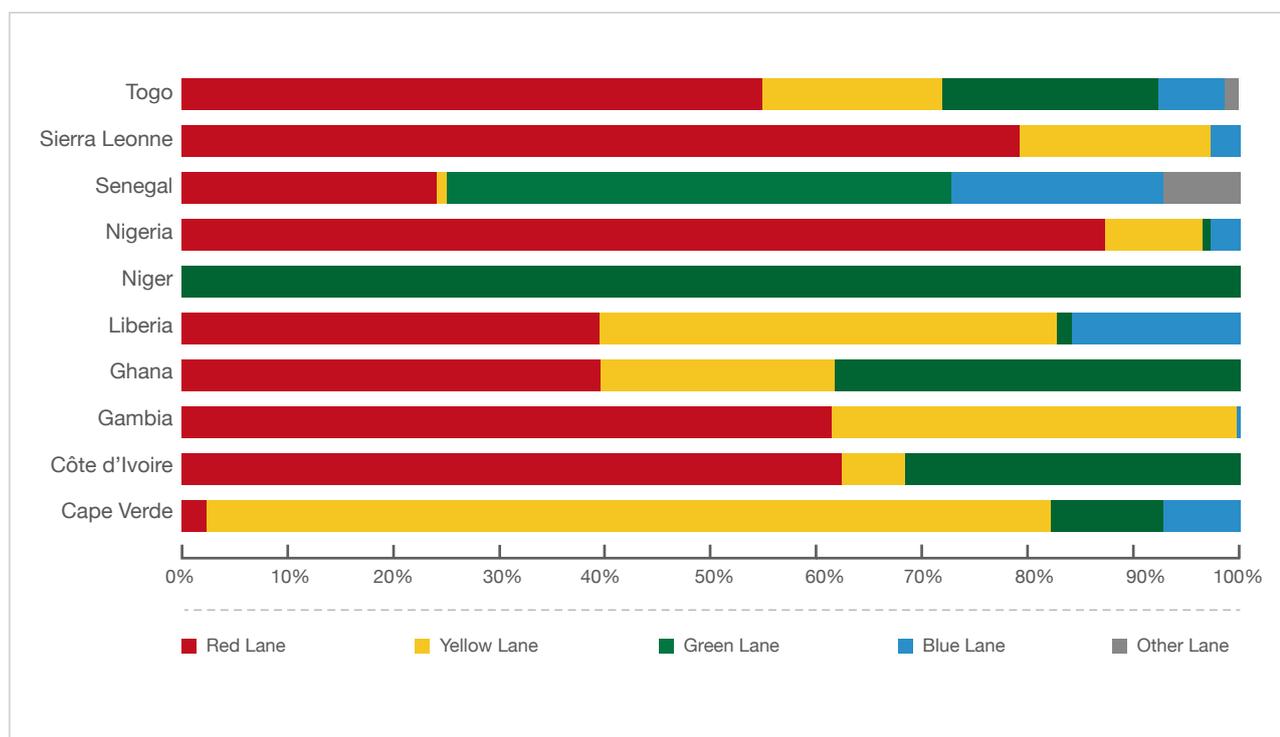


Medimos a eficiência no cumprimento das fronteiras através de indicadores sobre desembaraço portuário e indicadores do comércio além fronteiras. A ECOWAS tem 50,1% das mercadorias que atravessam a faixa vermelha em 2017, contra 68% no ano anterior. A faixa amarela, a faixa verde, a faixa azul e outra faixa representavam 17,1%, 27,1%, 5,5% e 1,1% (Figura 5.3c). A passagem de mercadorias através das fronteiras comunitárias tornou-se mais rápida e menos dispendiosa, uma vez que a faixa vermelha envolve mais custos administrativos através do

escrutínio oficial, mais custos de transacção para os contribuintes.

As aberrantes são o Níger, onde todos os bens passaram pela linha verde, e Cabo Verde que lidou com cerca de 80% dos bens com cautela, e a Nigéria e Serra Leoa onde o esquema de cores quase não importa, e os bens a granel são examinados. Estes dois países foram deixados para trás. É evidente que a utilização de esquemas de cores de desalfandegamento também tem muito a ver com o contexto social.

**Figura 5.3c: Desalfandegamento Aduaneiro por Esquema de Cor, Vermelho, Amarelo, Verde, Azul e Outros, 2017**





## 5.4 Comércio Transfronteiriço

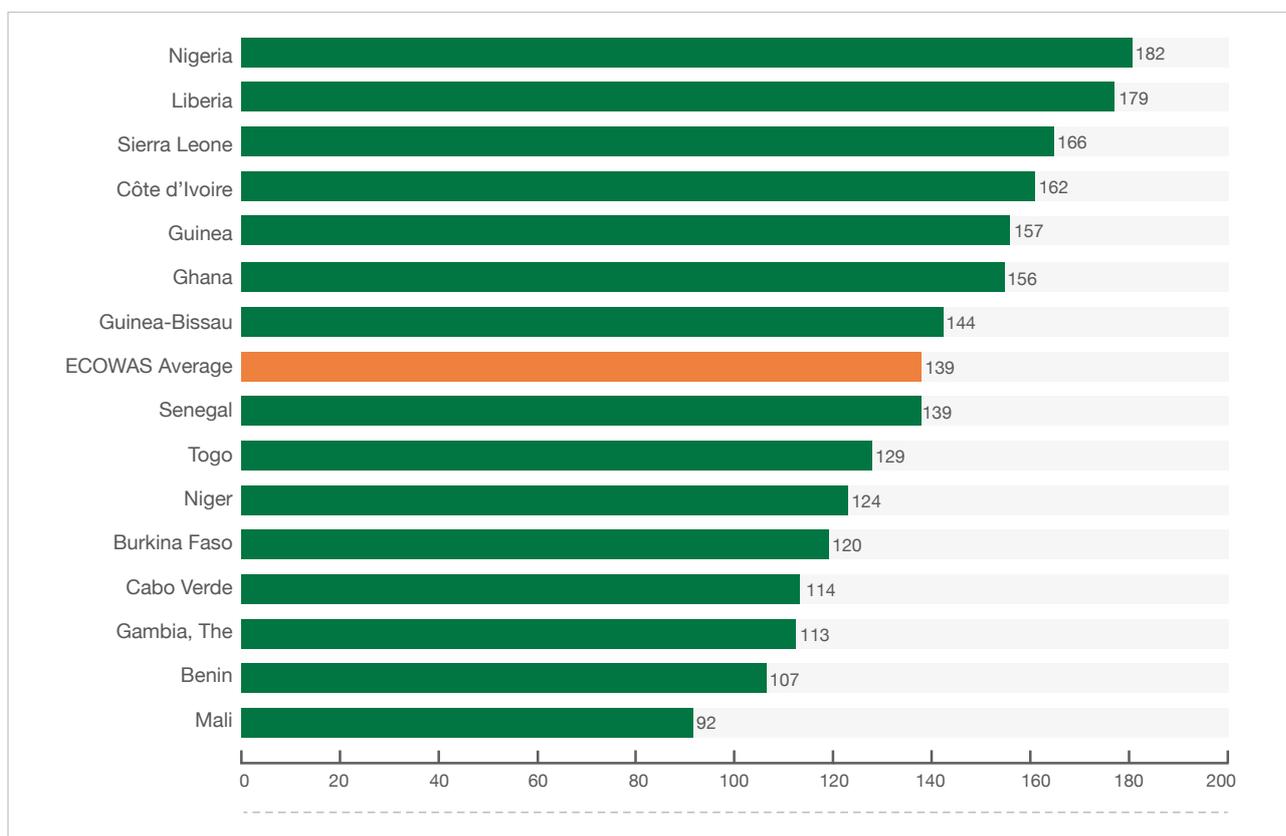
De acordo com os indicadores do Banco Mundial “Comércio Transfronteiriço” (TAB), entre os países da ECOWAS em 2017, o Mali ocupa o primeiro lugar na classificação de 73 e 92 dos 186 países. No outro extremo está a Nigéria, com uma pontuação de 23 e uma classificação de 182. O desempenho dos países da ECOWAS nos indicadores do OAT está resumido na Figura 5.3 e detalhado no Quadro 5.3:

- Hora de exportar: Cumprimento das fronteiras (horas);
- Custo para exportar: Cumprimento das fronteiras (US\$);
- Tempo para exportar: Conformidade documental (horas);
- Custo de exportação: Cumprimento documental (US\$);

- Tempo de importação: Cumprimento de fronteiras (horas);
- Custo de importação: Cumprimento das fronteiras (US\$);
- Tempo de importação: Conformidade documental (horas);
- Custo de importação: Conformidade documental (US\$);

As questões dos custos de conformidade e do tempo gasto na fronteira estão no cerne da eficiência dos serviços aduaneiros como partes da competitividade ao abrigo da CET. Os vencedores esforçar-se-iam por melhorar continuamente a pontuação em relação aos seus vizinhos. Uma contagem de um ano de pontuação constitui uma linha de base a partir da qual se pode monitorizar o progresso futuro. A média da ECOWAS foi de 139 dos 186 países, uma classificação alcançada pelo Senegal. Há sete países acima e abaixo desta classificação.

**Figura 5.3d: Comércio Transfronteiriço**



**Quadro 5.3: Detalhes dos Indicadores de Conformidade para o Comércio Transfronteiriço**

Economy	Trading across borders score	Trading across borders rank	Time to export: border compliance (hours)	Cost to export: border compliance (USD)	Time to export: Documentary compliance (hours)	Cost to export: Documentary compliance (USD)	Time to import: border compliance (hours)	Cost to import: border compliance (USD)	Time to import: Documentary compliance (hours)	Cost to import: Documentary compliance (USD)
1. Benin	69	107	78	354	48	80	82	599	59	110
2. Burkina Faso	67	120	75	261	84	86	102	265	96	197
3. Cabo Verde	67	114	72	780	24	125	60	588	24	125
4. Côte d'Ivoire	52	162	239	423	84	136	125	456	89	267
5. Gambia. The	68	113	109	381	48	133	87	326	32	152
6. Ghana	55	156	108	490	89	155	80	553	36	474
7. Guinea	48	167	72	778	139	128	79	809	156	180
8. Guinea-Bissau	60	144	118	585	60	160	84	550	36	205
9. Liberia	28	179	193	1113	144	155	217	1013	144	230
10. Mali	73	92	48	242	48	33	98	545	77	90
11. Niger	65	124	48	391	51	39	78	462	156	282
12. Nigeria	23	182	135	786	119	250	264	1077	144	564
13. Senegal	61	139	61	547	26	96	53	702	72	545
14. Sierra Leona	49	166	55	552	72	227	120	821	137	387
15. Togo	64	129	67	163	11	25	168	612	180	252



## 5.5 Potenciais Vencedores e Perdedores de Impostos ao abrigo do CET

Os potenciais vencedores de impostos sob CET são aqueles que se situam no topo no que diz respeito às condições iniciais necessárias, factores de atracção para o comércio intra-regional, e comércio eficiente através do desalfandegamento fronteiriço. Começando pelo Mali sem litoral, é um NRIC e PBR frágil, líder no comércio além fronteiras e bem ligado aos seus vizinhos francófonos e tem mais de 10% das suas empresas envolvidas na exportação. O acesso do país às importações de, e exportações para, o mundo exterior depende da abertura com os seus vizinhos. A sobrevivência do país depende de uma melhoria constante para ser um vencedor ao abrigo da CET, que a recente guerra civil transformou em batalha ascendente.

Por outro lado, a Nigéria é MIC e RIC, tem um dos mais baixos rácios de impostos sobre o PIB, o mais baixo em percentagem relativa das receitas aduaneiras e uma das mais baixas percentagens de empresas envolvidas na exportação, bem como a mais baixa posição no comércio transfronteiriço. Em todos os aspectos, a Nigéria ainda não está preparada para ser um grande vencedor em impostos ao abrigo do CET. No entanto, é cerca de metade da ECOWAS, 1% das suas empresas envolvidas na exportação podem ser equivalentes em termos absolutos a empresas em muitos países. Não obstante, a administração tributária nigeriana não deve poupar esforços para aliviar a cobrança de impostos da dependência do país em relação ao petróleo e melhorar o cumprimento das fronteiras. O que tem a ganhar com isso é a dimensão. Caso contrário, os importadores utilizariam portos dos países vizinhos devido aos custos mais baixos e lutariam literalmente contra os funcionários aduaneiros nigerianos para vender as suas mercadorias no país. Por outras palavras, para

abrandar o contrabando proveniente de outros países e as perdas em direitos de importação, a Nigéria tem de melhorar o seu próprio comércio através de indicadores de desempenho.

Os potenciais vencedores do CET incluem o Togo, Gana, Senegal, a Gâmbia e a Costa do Marfim. Os dois últimos têm as infra-estruturas e experiências para continuarem a beneficiar à medida que saem do estatuto de frágeis. A Libéria, a Serra Leoa e a Guiné são PBR e RIC mergulhados em constrangimentos estruturais à cobrança de impostos ocasionados pelo derretimento passado nas instituições e pela lenta recuperação da actividade do sector privado. Apesar das suas vantagens geográficas, os países devem inverter estes factores negativos para alcançar uma nova trajectória no desempenho da administração de receitas que lhes permita ser competitivos no âmbito da CET.

Cabo Verde é prejudicado pela sua posição geográfica, uma ilha ao largo da costa da África Ocidental. Para competir pelo comércio de reexportação da África Ocidental, o país deve ter o transporte marítimo em volumes que actualmente não existem. O Benim continuará a ganhar com uma administração tributária enérgica no seu vizinho muito maior, a Nigéria. Enquanto a Nigéria não proceder a reformas para modernizar e melhorar a conformidade, o Benim continuará a ser um vencedor ao abrigo da CET.

Burkina Faso e Níger, países sem litoral, estão de pé para observar os seus vizinhos e fazer compras para aquele que dispõe de transporte, porto e instalações de desalfandegamento rentáveis para as suas importações. As provas sugerem que, de um modo geral, as AR têm mais flexibilidade na formulação e implementação da política fiscal que as AR não têm. Este factor afecta o tempo de reacção em situações competitivas e pode fazer a diferença na exploração de oportunidades como a CET.

# Referências

Professor Ahmadou Aly Mbaye, Reitor do Centre de Recherches Economiques Appliquées da Universidade Cheikh Anta Diop de Dakar. Nancy Claire Benjamin, Economista Principal do Departamento de Macroeconomia e Gestão Fiscal do Grupo do Banco Mundial. Stephen Golub, Franklin e Betty Barr Professor de Economia na Faculdade de Swarthmore,

Perspectivas Fiscais Africanas para 2018, publicado pelo ATAF

Perspectivas Fiscais Africanas para 2019, publicado pelo ATAF

*“A Recessão Económica e o Esgotamento”*: Nigéria como Estudo de Caso”, por Adetayo O. Adeniran & Ben O. Sidiq; Global Journal of Human-Social Science: Economia Volume 18 Número 1 Versão 1.0 Tipo Ano 2018: Double Blind Peer Reviewed International Research Journal Publisher: Global Journals Online ISSN: 2249-460x & Print ISSN: 0975-587X

Gupta, A. S. (2007), *Determinantes do esforço fiscal nos países em desenvolvimento* ( Documento de Trabalho 07/184) e Oliver Morissey, et al, 2016, sobre os determinantes do esforço fiscal trazidos à tona a vulnerabilidade das receitas a choques externos, uma característica altamente significativa para os países ricos em recursos naturais (NNR) da África Ocidental

Dados CPIA - Banco Mundial -

<http://datatopics.worldbank.org/cpia/>

Recessão Económica e o Esgotamento: Nigéria como Estudo de Caso por Adetayo O. Adeniran & Ben O. Sidiq;

Michael Keen, FMI, *Revoluções Digitais nas Finanças Públicas*, 2017

Michael Keen, FMI, *Estudos de Casos de Mobilização de Receitas nos Países de Baixo Rendimento*, 2019.



# Parceiros de Desenvolvimento

Esta publicação foi possível com a cooperação dos seguintes parceiros do ATAF:

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK  
**DANIDA** | INTERNATIONAL  
DEVELOPMENT COOPERATION



EMBASSY OF FINLAND  
PRETORIA



german  
cooperation

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implemented by:

**giz** Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

WILLIAM + FLORA  
Hewlett Foundation



 **Irish Aid**  
Department of Foreign Affairs  
An Roinn Gnóthai Eachtracha



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP  
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE  
DE DEVELOPEMENT



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs FDEA  
State Secretariat for Economic Affairs SECO





ATAF Secretariat  
Research Directorate  
Postnet Suite 430  
Private Bag 15, Menlo Park  
Pretoria 0102  
South Africa

Telephone: +27 12 451 8800  
E-Mail: [info@ataftax.org](mailto:info@ataftax.org)  
[www.ataftax.org](http://www.ataftax.org)



WATAF Secretariat  
Plot 20 Sokode Crescent  
Wuse Zone 5  
FCT Abuja  
Nigeria

Telephone: +234 7067113055 / 81 56410255  
E-Mail: [info@wataf-tax.org](mailto:info@wataf-tax.org)  
[www.wataf-tax.org](http://www.wataf-tax.org)