

ATAF@15

PERSPECTIVAS DE UMA
ORGANIZAÇÃO TRIBUTÁRIA
AFRICANA



Richard Parry E Lincoln Marais



fotografia da Assembleia Geral do ATAF, em Lagos, Nigéria, em Novembro de 2022.

Os autores desejam dedicar este livro aos falecidos:

Pravin Jamnadas Gordhan,
antigo Ministro das Finanças e das Empresas Públicas da África do Sul
e antigo Comissário do South African Revenue Service (SARS),

Agnes Kanyangeyo,
antiga Comissária Adjunta para o Planeamento e Investigação
da Autoridade Tributária do Ruanda (RRA),

**e a todos aqueles que já não estão entre nós e que deram forma ao ATAF
e deram vida a uma visão africana.**

ATAF@15: Perspectivas de uma organização tributária africana

Publicado pela UJ Press sob a marca Hoopoe Press

Biblioteca da Universidade de Joanesburgo

Campus de Auckland Park Kingsway

Caixa Postal 524 Auckland Park 2006

<https://ujpress.uj.ac.za/>

Publicado por Richard Parry & Lincoln Marais

Todos os direitos reservados. Com exceção de qualquer uso legítimo permitido pela Lei de Direitos Autorais, nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida por qualquer meio sem autorização prévia. Os pedidos devem ser feitos, em primeira instância, ao editor.

Esta edição de 2024 pela UJ Press

ISBN 978-0-906785-19-5 (versão impressa)

ISBN 978-0-906785-20-1 (versão PDF)

Prefácio: Sua Excelência, Dr. Aboubakar Nacanabo	5
Introdução: As Pessoas do ATAF	7
Capítulo 1: ATAF no Terreno: Duas Histórias	16
Capítulo 2: Fagulhas: As Origens do ATAF	28
Capítulo 3: O Atiçar das Chamas: Dinamismo e Inovação.....	42
Capítulo 4: Como Depenar O Ganso: A Estabilidade Financeira em África e no ATAF.....	55
Capítulo 5: ATAF E O Mundo: O Impacto nas Regras Fiscais Internacionais ...	78
Capítulo 6: O ATAF em África: Ventos Políticos, Ondas Económicas e Fluxos Financeiros Ilícitos.....	89
Capítulo 7: Liderança Inspiradora e o Futuro em Mãos Próprias.....	102
Anexo 1 – Lista de Entrevistados para a Presente Publicação.....	120
Anexo 2 – Presidentes do Conselho do ATAF.....	124
Anexo 3 – Índice de Pessoas Citadas no Texto.....	125
Biografias dos Autores	129



**Sua Excelência, Dr.
Aboubakar Nacanabo,**
Ministro da Economia, das Finanças e
da Previdência
Burquina Faso

É para mim uma honra apresentar esta importante contribuição do Fórum Africano das Administrações Tributárias (ATAF) para a tributação e a governação em África. A partir da minha experiência pessoal com o ATAF, em particular como membro do Comité Técnico sobre Tributação Transfronteiriça, e seguidamente como Presidente desse mesmo comité, e ainda dado o cargo que ocupei no Secretariado, posso atestar as grandes realizações e o impacto desta organização.

Sinto-me particularmente orgulhoso por me considerar uma das vozes africanas do ATAF sobre as quais esta iniciativa assenta. Ao recolher perspectivas de todo o continente, juntamente com os parceiros que nos acompanharam nesta jornada, ao reflectir sobre o nosso passado e ao prestarmos atenção às ideias subjacentes às nossas realizações, podemos compreender as bases do sucesso do ATAF nos últimos 15 anos, e no momento presente, e retirar lições da forma como a organização evoluiu para enfrentar os desafios do futuro.

O ATAF teve um impacto extraordinário na sua curta existência, ajudando os governos africanos a angariar milhares de milhões de dólares adicionais em impostos e direitos aduaneiros, a reconstruir e a desenvolver os sistemas fiscais dos países membros, a melhorar a capacidade de auditoria dos seus funcionários, a partilhar abordagens e técnicas africanas inovadoras e a reforçar decisões políticas eficazes. O ATAF é a voz da fiscalidade africana, um actor global que está a mudar o panorama fiscal internacional.

Mas o que é o ATAF? Após 10 anos de envolvimento com o ATAF, quer no âmbito do comité técnico sobre a tributação transfronteiriça, quer no Secretariado, posso afirmar que o ATAF não é simplesmente um Secretariado de tecnocratas fiscais, mas sim uma rede de 44 países membros anglófonos, francófonos e lusófonos provenientes de todo o continente africano, movidos pelo desejo de melhorar as condições de vida dos seus povos, de cooperar e aprender uns com os outros e de partilhar, através do diálogo entre pares e do intercâmbio de informações, o melhor de África no interesse de todos.

A força do ATAF reside, tal como a força do próprio continente, nas pessoas que o constituem. Esta publicação conta as suas histórias, narra como foram capazes de criar estruturas que permitiram aos países trabalharem em conjunto de forma inclusiva e numa base de igualdade, onde a soberania e os compromissos internacionais são respeitados e as barreiras são derrubadas para benefício mútuo. Mas não se trata apenas de um catálogo de realizações - é o som de muitas vozes africanas que, em conjunto, explicam como uma organização africana independente foi criada por africanos, trouxe valor aos seus membros e tornou-se bem-sucedida e sustentável.

É uma história que fornece uma visão mais alargada sobre o continente africano e sobre a forma como este pode concretizar as suas esperanças e aspirações. Espero que gostem.

Aboubakar

As Pessoas do ATAF

O Fórum Africano das Administrações Tributárias e as suas realizações são o produto dos esforços e experiências de dezenas de milhares de funcionários fiscais africanos. 15 anos após o seu lançamento, é altura de recuar um pouco e ouvir as vozes daqueles que se envolveram e foram enriquecidos pelo trabalho da organização. Estas vozes fornecem informações relevantes para a trajectória futura do ATAF no continente e a nível mundial e espera-se que também possam inspirar os africanos a criar outras instituições bem-sucedidas, independentes e centradas em África.

Infelizmente, restrições de tempo e espaço permitiram-nos ouvir apenas um pequeno número de vozes da família ATAF. Mas esta é a história de todos aqueles que participaram na formação deste Fórum, no desenvolvimento de capacidades e na aprendizagem entre pares, que representaram África em eventos internacionais, que foram Presidentes ou membros do Conselho do ATAF, que representaram os seus países como Comissários-Gerais, Directores-Gerais ou Correspondentes Nacionais, que fizeram parte dos Comitês Técnicos ou de Governação do ATAF, que trabalharam no Secretariado do ATAF ou que colaboraram com o ATAF como parceiros de desenvolvimento.

Os autores gostariam de agradecer a cada um pelo seu contributo. Esta história é contada principalmente através das vossas vozes, relatando as vossas experiências, partilhando a vossa paixão, descrevendo as fundações e a construção do ATAF, analisando o seu impacto e olhando para algumas bolas de cristal para vislumbrar a próxima década. Grande parte da matéria-prima desta obra provém de 30 entrevistas presenciais e online realizadas pelos autores. Quando não foi possível realizar entrevistas, recorreu-se a fontes adicionais do ATAF. As suas vozes foram ocasionalmente editadas para clarificar os pontos apresentados e garantir a coerência e o foco da narrativa. *(Um índice das pessoas do ATAF referidas no texto está incluído no Anexo 3).*

Os autores pedem antecipadamente desculpa por quaisquer interpretações erradas e lamentam que a escassez de tempo e de espaço tenha feito com que muita da sabedoria expressa não tenha sido incluída no projecto final. Esperamos que o

‘O trabalho do ATAF é ajudar a transformar vidas. E é isso que significa para mim... hoje não somos meros participantes, somos catalisadores da mudança, arquitectos de um futuro em que devem prevalecer a justiça e a equidade nos sistemas fiscais internacionais’

produto final reflecta, no entanto, as vossas perspectivas e o espírito autêntico do pessoal do ATAF.

Os autores gostariam de expressar o seu sincero apreço a todos aqueles que partilharam os seus conhecimentos, pelo seu tempo, paciência, ideias e, não menos importante, pelo enorme entusiasmo que sentem pelo ATAF. Estamos também gratos às equipas dos países membros do ATAF que apoiaram as entrevistas. No Secretariado,

Logan Wort, Mary Baine, Varsha Singh e a equipa de gestão sénior foram muito generosos com o seu tempo e conhecimentos e buscaram fundo para expressar as suas reflexões pessoais sobre o que o ATAF realmente significa para eles. Eugene Southgate e a equipa de produção e comunicação, Ziggy Fikiri Nshimiyimana e Desire Ottner, deram um apoio essencial e dedicaram muito do seu tempo em reuniões online. E Fazila Malherbe lançou-se no projecto depois de se ter reformado da administração tributária da África do Sul, o “South African Revenue Service” (SARS).

VISÕES

O Presidente do Uganda, **Yoweri Museveni**, organizou a Conferência Inaugural do ATAF em 2009, explicando que *“a mobilização de receitas fiscais em África é a ... força vital de todos os serviços do Estado ... a tributação reforça a democracia, aumenta os incentivos à participação pública e reforça o pacto social entre os cidadãos e o Estado”*.

De acordo com **Dr. Aboubakar Nacanabo**, Ministro da Economia, das Finanças e da Previdência do Burquina Faso e antigo Presidente do Comité de Tributação Transfronteiriça e Director-Geral do ATAF, *o segredo do sucesso do ATAF é “principalmente a paixão. A paixão de africanos convencidos de que ninguém pode desenvolver África por eles”*.

Edward Kieswetter, Comissário do South African Revenue Service (SARS) e Vice-Presidente do Conselho do ATAF, fez a seguinte declaração: *“continuo a sentir-me inspirado pelo objectivo transformador e superior do ATAF de melhorar as condições materiais do nosso povo, especialmente dos mais pobres e vulneráveis”*.

Mary Baine, Secretária Executiva Adjunta do ATAF e antiga Comissária-Geral do Ruanda, apresentou a sua própria visão: *“Não vejo o ATAF (simplesmente) como um empregador. O trabalho do ATAF é ajudar a transformar vidas. E é isso que significa para mim... hoje não somos meros participantes, somos catalisadores da mudança, arquitectos de um futuro em que devem prevalecer a justiça e a equidade nos sistemas fiscais internacionais”*.

Também não devemos esquecer a importância da pandemia da COVID-19, a trágica perda de vidas humanas e o seu impacto na vida em África e aplaudir os esforços notáveis feitos pelos funcionários fiscais africanos para manter um mundo reconhecível. O Dr. **Philippe Kokou Tchodie**, Comissário-Geral do Office Togolais des Recettes (Autoridade Tributária Togolesa), que assumiu a presidência do ATAF em 2020, admirou a resiliência do ATAF durante este período trágico. *“Olhando para trás, para o ano angustiante que foi 2020 devido à pandemia global da COVID-19, é muito gratificante notar que tanto os membros do ATAF como o Secretariado conseguiram emergir ainda mais fortes com o cumprimento virtual das suas obrigações, apesar do afastamento quase total do nosso modo de vida normal”*.

A HISTÓRIA

Esta narrativa começa por reconhecer a natureza emocional e centrada nas pessoas em que o ATAF consiste e daquilo que faz, centrando-se em dois projectos fundacionais, um relacionado com a auditoria da indústria do café, o outro com a construção de um modelo de previsão de receitas. Estes projectos exemplificam o impacto dramático e mensurável da colaboração entre os membros do ATAF, os conhecimentos que esse tipo de envolvimento e cooperação podem gerar e as lições a aprender. O empenho e a paixão de **Robert Luvuuma**, **Vivian Adong**, **Lee Corrick**, **Agnes Kanyangeyo**, **Denis Mukama**, **Wynnona Steyn** e **Mamiky Leolo** e das suas respectivas equipas ilustram a fibra do pessoal do ATAF.

Depois de uma breve amostra do ATAF em acção, a história começa, como não podia deixar de ser, com o Secretário Executivo cessante, **Logan Wort**, o principal impulsionador da concepção do ATAF e seu líder durante os primeiros 15 anos. O contexto político em que Logan viveu moldou a sua visão. *“O meu próprio processo estratégico em termos de criação do ATAF como organização”, explicou Logan, “baseou-se na minha experiência como activista político na luta contra o apartheid. Quando tinha 18-19 anos, fui incumbido de criar organizações em todo o país. Era preciso criar organizações a partir do nada. Tínhamos de ter em consideração uma série de questões sociais, políticas, religiosas e culturais ao criar organizações populares para mobilizar a resistência. Usei essa experiência nas minhas próprias considerações estratégicas quando pensei na criação do ATAF”*.

Não se tratava de um contexto convencional para a criação de uma organização fiscal africana. Mas representava uma visão estimulante em que África iria criar os meios necessários para alcançar a sua própria independência e construir Estados auto-suficientes e eficazes servindo o interesse dos seus povos. Era a altura certa. **Pravin Gordhan**, o então Comissário do Serviço de Receitas da África do Sul, prometeu o empenhamento da África do Sul. **Trevor Manuel**, Ministro das Finanças da África do Sul, pediu aos administradores fiscais africanos *“...para não desperdiçarem a crise [financeira]”* e **Mary Baine**, **Allen Kagina** e **Ifueko Omoigui Okauru**, entre outros, lideraram um Grupo Director para difundir a ideia por todo o continente. Entretanto, **Logan Wort** liderou a Equipa Técnica, que incluía **Moses Kajubi** e **Lincoln Marais**, e contava com o apoio de um Director de Operações

informal, **Varsha Singh**. Foi este grupo que, em conjunto, criou o quadro que permitiu a concretização do sonho.

Os antecedentes políticos de **Logan** ensinaram-lhe que as acções são mais importantes do que as palavras e que o ATAF precisava de apresentar resultados imediatos para persuadir os administradores fiscais do valor da iniciativa. **Sam Shivute**, Comissário da Agência de Receitas da Namíbia (NamRA), observou que, ao contrário de muitas organizações internacionais, **desde o início o ATAF ganhou a reputação de “prometer menos e entregar mais”**. Foi o início de uma organização invulgar.

O ATAF começou a desenvolver as suas próprias posições fiscais para melhorar a mobilização interna de receita nos países em desenvolvimento, com especialistas empenhados, como **Ron van der Merwe** cujas competências analíticas fiscais, particularmente no domínio dos tratados fiscais, foram de importância crucial. Ao mesmo tempo, o ATAF levou a cabo um programa de assistência técnica com o apoio de parceiros de desenvolvimento, incluindo **Jeffrey Owens**, **Ben Dickinson** e **Richard Parry** da OCDE, e funcionários da GIZ alemã, bem como de outros países e fundações.

A crise financeira e a diminuição das receitas também criaram um imperativo político significativo entre os países da OCDE para desafiar o sector da evasão fiscal global. O Centro Fiscal da OCDE, sob a direcção de **Pascal Saint-Amans**, desenvolveu o projecto denominado erosão da base tributária e transferência de lucros (em Inglês BEPS, de Base Erosion and Profit Shifting) e argumentou que a transferência de lucros e a erosão da base eram igualmente aplicáveis aos países africanos que procuram mobilizar recursos internos. O ATAF reuniu uma equipa de peritos técnicos africanos para explorar as implicações do BEPS de uma perspectiva africana. O grupo constituiu um Comité de Tributação Transfronteiriça, incluindo **James Karanja** do Quênia como Presidente e **Matthew Gbonjubola** da Nigéria. O ATAF decidiu que África *“não deve fugir do BEPS”*, mas participar no projecto nos seus próprios termos.

A partir deste tímido começo, o ATAF começou a falar com uma confiança crescente como a voz reconhecida de África. *“Participamos na definição de normas na ONU e na OCDE porque vivemos numa aldeia global. Temos de influenciar as questões globais para que as soluções reflectam as necessidades africanas”*, afirmou **Anthony Munanda**, Director de Mobilização de Recursos Internos do ATAF.

A flexibilidade e a agilidade do ATAF deram origem a outras iniciativas, muitas vezes lideradas pelos países membros. Com uma imensa falta de recursos, tornava-se necessário frequentemente a melhoria das técnicas de auditoria. **Thulani Shongwe**, Responsável do ATAF para a Cooperação Fiscal Africana, explicou como *“um curso inicial de Auditoria do IVA em Acra foi inspirador, (resultando) num processo de três fases para se levar a cabo uma análise dos desafios existentes; a articulação de potenciais mecanismos para desbloquear problemas; e a criação de espaço para soluções locais”*. Um Comité do IVA, por exemplo, presidido por **Stephen Kyande**, do Quênia, desenvolveu uma abordagem totalmente nova da auditoria centrada em África, enquanto um Comité de Intercâmbio de Informações do ATAF, presidido por **Femi**

Edgal, da Nigéria, forneceu o quadro que permitiu aos países africanos acederem e implementarem estruturas internacionais, incluindo o Acordo Mútuo Africano sobre Questões Fiscais (AMATM) do próprio ATAF.

A crescente excelência técnica e perfil internacional do ATAF foi um factor chave no estabelecimento de uma parceria com a União Africana (UA), que transformou o ATAF na voz incontestável de África em matéria de tributação. O **Dr. Patrick Ndzana Olomo**, Director de Política Económica e Desenvolvimento Sustentável da União Africana, salientou que “*África corrigiu o seu atraso histórico e está agora firmemente empenhada na reforma da arquitectura financeira global. Esta parceria é fundamental para fazer avançar as nossas aspirações colectivas de mobilização de recursos internos e de combate aos fluxos financeiros ilícitos*”.

A parceria com a UA não só deu um novo impulso à luta continental contra os fluxos financeiros ilícitos, como também reforçou o compromisso entre os decisores políticos e os administradores fiscais. A parceria UA-ATAF também facilitou um programa alargado com o Banco Africano de Desenvolvimento, que partilha os princípios e as prioridades do ATAF. O Banco é um parceiro estratégico fundamental, não só como potencial financiador, mas também como parceiro da Reforma Fiscal Africana e dos aspectos fiscais da Reforma das Finanças Públicas Africanas. Para além de ter um impacto significativo na reforma fiscal em todo o continente, é uma fonte de financiamento africana que partilha os objectivos finais do ATAF e proporciona uma estabilização parcial para o difícil equilíbrio financeiro.

O ATAF existe para servir os seus membros, sendo o seu sucesso medido pela sua capacidade de actuação. A Academia Tributária do ATAF, criada para desenvolver e coordenar serviços para os países membros, centra-se, de acordo com **Emeka Nwanko** do ATAF, em “*melhorar a qualidade e democratizar o acesso*” à formação, ao desenvolvimento de capacidades e à investigação. O Uganda é um cliente satisfeito. **Stella Nyapendi**, correspondente nacional do ATAF no Uganda, explicou como o país foi um dos 35 que receberam assistência directa do ATAF, incluindo a criação de uma unidade tributária internacional para combater os fluxos financeiros ilícitos, o desenvolvimento de quadros legais para a troca automática de informações (AEOI) e a auditoria da indústria do café.

O ATAF assenta numa arquitectura triangular: **a Assembleia Geral**, que representa todos os membros, incluindo todos os parceiros de desenvolvimento na qualidade de observadores; **o Conselho**, cujo papel, como explicou o antigo Presidente do ATAF e antigo Presidente Executivo do FIRS da Nigéria, **Tunde Fowler**, “*é servir os interesses dos membros. Embora o nosso papel seja o de proporcionar liderança e orientação, posso afirmar com segurança que prestamos atenção ao que os nossos membros dizem e regemo-nos pelas suas indicações*”; e **o Secretariado**. Este edifício é apoiado por **Comités** de Governação e Desenvolvimento Organizacional, Finanças e Auditoria, e Reforço de Capacidades, Investigação e Assistência Técnica, centrados nas instituições. Além disso, é apoiado por comités técnicos que tratam de questões fiscais actuais.

A construção de redes tem sido um tema muito importante do ATAF responsável em grande parte pelo impacto que o ATAF tem tido - através de eventos de formação, eventos técnicos e de capacitação, bem como de actividades de investigação - e tem contribuído directamente para a capacidade do ATAF de aproximar os seus membros e representar o continente com uma única voz. A Rede do ATAF para as Mulheres no Domínio Tributário (AWITN) foi lançada em Março de 2021 sob a liderança de Varsha Singh (nomeada como uma das 100 melhores mulheres profissionais no domínio da fiscalidade), Nana Akua Mensah (a líder técnica da AWITN) e outras mulheres influentes na fiscalidade, como Dra. Amélia Muendane, Presidente da Autoridade Tributária de Moçambique e a primeira Presidente do Conselho de Administração da AWITN. Veronique Herminie, antiga Comissária-Geral das Seicheles e actual presidente da AWITN, explica: *“A diversidade, incluindo a diversidade de género, é crucial para que as administrações fiscais desenvolvam estratégias abrangentes e soluções inovadoras. No entanto, persistem preconceitos neste sector dominado por homens, o que exige que as mulheres sejam resilientes e estejam bem preparadas para as suas funções. Consideramos que a orientação e a formação contínua podem ajudar as mulheres a enfrentar estes desafios”*.

A AWITN é o epitome do enfoque do ATAF na melhoria da qualidade da vida profissional e das oportunidades disponíveis, representando também o seu desejo de contribuir para a transformação contínua de vidas. Mary Baine resume o seu próprio crescimento ao longo de 15 anos com o ATAF: *“Encarei o ATAF como uma via de esperança para me ajudar a reforçar as capacidades da administração fiscal a fim de atingir os nossos objectivos. Cresci como Comissária-Geral ao trabalhar com outras administrações fiscais, não tive de envidar esforços árduos para encontrar uma solução para um determinado problema quando já havia uma solução noutras administrações membros do ATAF. Como membro do pessoal do ATAF, cresci em termos de compreensão da situação do continente e da negociação das necessidades continentais. Por isso, tornei-me uma líder melhor, pois compreendo até onde podemos levar o continente se as questões fiscais forem abordadas como deve ser”*.

Moses Kajubi, antigo Comissário dos Impostos Internos no Uganda, actualmente a trabalhar com o Banco Mundial na Nigéria, explica como a sua interacção formal com o ATAF foi *“uma experiência introspectiva de humildade e uma oportunidade de aprendizagem, desafiadora, mas também empolgante. Como parte da equipa de trabalho técnico, tive a oportunidade de entrar na ‘cozinha’ para preparar uma organização internacional. Fiquei a saber como funcionam as agências internacionais e interagi com pessoas conhecedoras de vários aspectos da administração fiscal, das relações internacionais e da diplomacia. Para mim, [o ATAF] está trilhar um caminho estratégico”*.

O ATAF revelou-se um centro de excelência, cujos membros tiveram grandes sucessos. Entre muitos exemplos, James Karanja dirigiu a iniciativa “Inspectores Fiscais sem Fronteiras” da OCDE/PNUD, Matthew Gbonjubola tornou-se Co-Presidente do Comité Fiscal das Nações Unidas, Varsha Singh (antiga Directora de Estratégia, Planeamento e Cooperação Internacional do ATAF e Conselheira Principal do Secretário Executivo) tornou-se recentemente Comissária-Geral da

Comissão Fiscal das Seychelles e, evidentemente, o **Dr. Aboubakar Nacanabo** é agora Ministro da Economia, Finanças e Previdência do Burquina Faso.

O actual Presidente do FIRS da Nigéria e membro do Conselho do ATAF, **Zacch Adedeji**, deu as boas-vindas ao Conselho em Lagos em maio de 2024 e afirmou que **as soluções viáveis para enfrentar os desafios com que o continente se depara, em particular no que tange à mobilização de recursos internos, “só podem vir de quem sabe onde o sapato aperta”**. Na Nigéria, reconhecemos que as soluções para os nossos desafios residem em nós, em África. **Ninguém pode contar as nossas histórias melhor do que nós próprios**. A estrutura do ATAF permitiu dar resposta, com grande desembaraço, aos “apertos de sapato” dos membros às suas necessidades em constante evolução e ao envolvimento com os desafios na arena fiscal internacional que se encontram num estado de mudança. Em 15 anos, o ATAF passou da fundação à consolidação e está agora à beira da transformação.

A transformação significa que África define a sua própria agenda fiscal através do ATAF, em vez de se limitar a adoptar quadros e soluções definidos por outros. O trabalho do ATAF, sustentado pela assistência técnica e por uma investigação sólida, assenta num compromisso com a inovação através de uma ética de trabalho orientada para projectos, da adopção e adaptação de tecnologias de ponta e das informações resultantes do laboratório de investigação e de dados.

A natureza da tributação está à beira de uma transformação, quer seja no espaço internacional, dadas as novas exigências em matéria de tributação interna, incluindo a revolução verde, quer seja nas implicações das novas tecnologias e da inteligência artificial para remodelar a paisagem global.

TRANSIÇÃO

Junto com a transformação, o Secretariado do ATAF enfrenta agora uma outra transição de primeira importância quando o mandato do actual Secretário Executivo chegar ao fim em Março de 2025. Acima de tudo, o ATAF representa o triunfo de uma boa liderança. Houve muitos líderes no Secretariado, no Conselho e nos Comitês e nas administrações fiscais dos países membros. Muitos líderes, mas apenas **Logan Wort**. Apesar da falta de formação fiscal convencional, ou talvez por causa disso, Logan Wort conjugou uma visão rara com a sua humanidade, empatia, carisma e capacidade de comunicação, que lhe permitiram ouvir e compreender África, desenvolver estratégias, construir pontes e implementar a sua visão.

A sua paixão e a sua fé nos povos de África construíram o ATAF e conduziram a organização neste percurso de 15 anos. Logan transformou o gérmen de uma ideia numa instituição com 44 países membros responsável pela recolha de milhares de milhões de dólares adicionais que serão utilizados para financiar o desenvolvimento e criar uma vida melhor para inúmeros cidadãos.

A existência do ATAF deve-se, sobretudo a **Logan Wort**, que lhe deu início e lhe deu fôlego. Trabalhando incansavelmente durante quinze anos, transformou

a organização num adolescente notavelmente maduro e capaz, consciente e equipado para enfrentar os desafios e agarrar as oportunidades que deslizam como nuvens no céu do ATAF. O ATAF é uma justa homenagem a este homem.

Mas chegou o momento de **Logan** e do ATAF seguirem novos caminhos. Quem o substituir trará a sua própria autoridade e a sua própria visão. Conduzirá a organização em novas direcções à medida que o mundo for mudando à sua volta e enfrentará os desafios com paixão, humanidade, resiliência e competência. Estamos confiantes de que esta história trará esperança, conforto e desafios.

O ATAF deseja-lhe felicidades. A organização está nas suas mãos, em parceria com todos os membros do ATAF e com o apoio dos seus parceiros de desenvolvimento.

1

CAPÍTULO 1

ATAF no Terreno: Duas Histórias

Com a sua visão arrojada e a amplitude da sua cobertura no continente africano, o ATAF conseguiu um impacto significativo na complexa realidade da administração fiscal em todo o continente. Trata-se de um desafio imenso e contínuo. Os funcionários das administrações fiscais estão sujeitos a uma enorme pressão política para melhorar a mobilização de recursos e, inevitavelmente, não dispõem de recursos suficientes para a tarefa que têm em mãos. Em África, os sistemas fiscais enfrentam potenciais desafios de infra-estruturas e de tecnologias ineficazes, falta de informação, formação inadequada, burocracia sufocante, corrupção e baixa moral.

Desde o início, como a primeira organização baseada nos governos membros para reforçar os sistemas fiscais africanos, a fundação e a sobrevivência do ATAF dependeram da sua flexibilidade e da sua capacidade para quebrar barreiras em matéria de recursos e contornar obstáculos burocráticos e administrativos.

Mas com as pessoas e as circunstâncias certas, estes desafios podem ser ultrapassados e o sucesso alcançado. Neste capítulo, ouvimos duas equipas que nos contam como se desenvolveram as relações entre os peritos do ATAF e os funcionários fiscais dos países. Enquanto o primeiro caso ilustra o envolvimento entre os funcionários fiscais do Uganda e os peritos técnicos do Secretariado do ATAF, o segundo destaca um exemplo bem-sucedido de aprendizagem entre pares que envolveu dois países membros do ATAF através da colaboração dos funcionários fiscais do Ruanda com os seus homólogos sul-africanos. Em ambos os casos, esta cooperação teve um impacto dramático e mensurável no trabalho da administração fiscal. Talvez mais significativo, estes projectos geraram conhecimentos consideráveis que se estenderam para além da intervenção. A partilha de conhecimentos dilatou as capacidades, conduzindo, através do diálogo e da cooperação, ao crescimento orgânico de boas práticas aplicáveis em todas as regiões e áreas temáticas.

A. Fiscalidade e o Sector do Café Do Uganda

PESSOAS

Robert Luvuuma é o Director da Unidade de Impostos Internacionais e Preços de Transferência na Autoridade Tributária do Uganda (URA) e trabalha com uma pequena equipa. **Vivian Adong** é um dos membros da sua equipa. A história do envolvimento do ATAF, supervisionado por **Mary Baine** e realizado ao longo de vários anos por **Lee Corrick** (consultor técnico do ATAF para as transacções transfronteiriças) com o apoio de **Ben Stewart** do Banco Mundial, começou com um programa de formação, que posteriormente evoluiu para uma forte parceria baseada na análise sectorial, permitindo à URA transmitir os seus conhecimentos a colegas de toda a África.

Dado o notável sucesso da URA na auditoria da indústria do café do Uganda, o ATAF convidou Robert e a sua equipa, bem como o pessoal do Fórum, a partilharem os seus pontos de vista sobre as origens do projecto sobre os preços de transferência, sobre o seu desenvolvimento, evolução e implementação. A equipa também apresentou as suas ideias sobre o impacto do projecto e partilhou os conhecimentos mais amplos que adquiriu com este processo.

ORIGENS E CONTRIBUTOS

Para **Robert**, os principais elementos subjacentes a um trabalho eficaz em matéria de preços de transferência são *“uma legislação nacional clara, uma boa rede de tratados com disposições eficazes de intercâmbio de informações que permita aceder às informações necessárias, bem como a existência de capacidade adequada por parte do pessoal fiscal”*.

O percurso da URA em matéria de preços de transferência teve início em 2014, com a criação de uma Unidade de Troca de Informações e um programa de reforço de capacidades em matéria de preços de transferência levado a cabo pelo ATAF, em parceria com a OCDE e o Banco Mundial. O programa começou com discussões técnicas sobre as directrizes da OCDE em matéria de preços de transferência, que consistiam de eventos semestrais de uma semana, conduzidos pelo ATAF num ambiente de sala de aula. As discussões progrediram de uma análise inicial das Directrizes sobre os Preços de Transferência para apresentações de estudos de caso do Uganda anonimizados.

Robert explicou o significado de uma mudança de ênfase, passando de uma abordagem amplamente teórica do princípio da plena concorrência no contexto das directrizes relativas ao imposto sobre o valor acrescentado, para uma nova ênfase nas linhas de investigação destinadas a compreender o sector industrial/agrícola específico e a base factual e funcional das operações. O novo objectivo consistia em “seguir o dinheiro” a nível do sector e compará-lo com o valor efectivamente

criado. Esta abordagem tinha sido inicialmente utilizada com algum êxito em auditorias relacionadas com a indústria da cerveja.

Vivian considera que “a tragédia da pandemia de COVID, paradoxalmente, provou ser um verdadeiro divisor de águas para o programa”. O encerramento das viagens exigiu uma abordagem nova e mais flexível. O perito do ATAF (**Lee**), apoiado pelo Banco Mundial (**Ben**), assinou juramentos de sigilo e, em vez de discussões de uma semana sobre casos anónimos, o apoio específico passou a estar disponível online em momentos-chave. A URA mostrou-se inicialmente céptica em relação ao que considerava ser uma abordagem menos abrangente.

O trabalho remoto entre o ATAF e uma equipa formada dependia muito da disponibilidade de tecnologia de comunicações e de largura de banda suficiente. Nos casos em que esta estava disponível, o trabalho flexível alterou a tónica das discussões sobre o desenvolvimento de capacidades lideradas pelo ATAF para um modelo de liderança baseado no Uganda. A ênfase recaiu sobre a capacidade dos auditores para planearem e implementarem o desenvolvimento pormenorizado do projecto global com base nas suas prioridades e objectivos.

Para **Robert**, este facto lançou as bases para o trabalho da URA com o sector do café. Explicou que a decisão inicial de efectuar uma auditoria aos preços de transferência no sector se baseava nos dados do FMI, que indicavam que a parte dos impostos sobre o rendimento das empresas provenientes da agricultura era muito baixa, embora os lucros fossem potencialmente significativos. Uma análise do sector do café revelou que os principais exportadores de café que transaccionavam café de alta qualidade com partes ligadas no estrangeiro registavam perdas anuais. Algo não estava bem.

O objectivo global, segundo Lee, era o “santo Graal da administração fiscal – reduzir o incumprimento e aumentar o cumprimento voluntário no sector como um todo” – e não simplesmente tratar dos impostos devidos por uma entidade num determinado ano.

O ponto de partida foi compreender as características gerais do sector numa base global e depois aplicá-la ao Uganda. A Entidade Reguladora do Café do Uganda, responsável pelo controlo da qualidade, proporcionou uma grande quantidade de informações sobre o funcionamento do sector no terreno. O consenso era que o café ugandês – quer arábica quer robusta – derivava o seu valor intrínseco da qualidade dos grãos produzidos nas explorações agrícolas onde é cultivado.

A fase seguinte, segundo **Robert**, consistiu em seguir os pagamentos transfronteiriços das sociedades comerciais a entidades instrumentais em Singapura e na Suíça. A entidade reguladora do café do Uganda fixou os preços de exportação das colheitas, mas a investigação determinou que se tratava efectivamente de um limite mínimo, indicativo ao longo do tempo, e não de um preço independente comparável não controlado relativo a transacções específicas num determinado momento. Assim, a análise dos preços de transferência passou a centrar-se numa abordagem de revenda menos os lucros obtidos por uma empresa estrangeira coligada. Embora a empresa local tenha alegado que não tinha acesso

às informações relativas aos elos externos da cadeia, foi possível fazer progressos importantes, lançando mão dos poderes de troca de informações previstos nas convenções fiscais entre os países dos operadores/distribuidores e as empresas destinatárias finais, que produziram contratos que permitiam ver como os lucros eram afectados.

A questão, explicou **Robert**, era complicada pelo tratamento dos empréstimos que se dizia serem sem juros. Mas a integração a montante permitia o abastecimento do grão de café, com base em duas colheitas semestrais, investindo na manutenção da qualidade e do armazenamento e permitindo uma rede de abastecimento para a empresa comercial. A investigação demonstrou que *“os empréstimos sem juros eram geralmente utilizados em condições normais de concorrência e não eram apenas concedidos por partes relacionadas”*, pelo que faziam simplesmente parte da operação comercial.

IMPACTO

Tal como **Vivian** observou, **parte dos benefícios resultantes do trabalho com o ATAF residiram no facto de se centrar no próprio processo de auditoria. “Os casos devem ser preparados como se fossem um litígio, mesmo que isso implique um acordo antes de uma decisão judicial”**. A qualidade da abordagem enviou mensagens importantes às multinacionais de todo o sector, pois mostrou não só a capacidade da administração para efectuar auditorias a nível local, como também revelou a estrutura e a orientação internacional das operações multinacionais. A resolução dos casos auditados, mesmo que não levasse a uma decisão judicial, redefiniu efectivamente o comportamento do sector. Estas resoluções assentaram em princípios que asseguram uma melhoria global no cumprimento das obrigações fiscais por parte dos contribuintes e constituem uma base para um tratamento fiscal justo e correcto no futuro.

A URA confirmou que o total de impostos adicionais apurados no âmbito do programa ATAF-URA correspondeu a cerca de 79 milhões de dólares nos três anos entre 2021 e 2023, deixando um forte legado a longo prazo. O resultado da abordagem de auditoria da indústria do café mostra uma melhoria do cumprimento em todo o sector - de todas as empresas de comércio de café do Uganda que anteriormente comunicavam perdas, somente uma empresa ainda o faz.

Robert e a sua equipa sublinharam a importância deste trabalho para fazer reconhecer o desequilíbrio inerente entre a URA e as multinacionais que eram responsáveis pela auditoria. Em primeiro lugar, a URA tem enormes limitações de recursos, tanto em termos de escassez de pessoal formado como de potencial falta de experiência. Não só era necessária formação na aplicação das regras fiscais, como também era crucial compreender as operações económicas e financeiras aplicáveis a determinados sectores. Em segundo lugar, os funcionários da URA eram muitas vezes paralisados pelas dificuldades que as empresas multinacionais levantavam no acesso à informação, pois podiam controlar a velocidade e a natureza dos fluxos de

Tal como os membros do ATAF descobriram, a partilha de experiências africanas entre os países de África constitui o canal mais eficaz para a mudança no continente.

informação e recorrer a conhecimentos especializados em matéria industrial e fiscal. Em terceiro lugar, é sempre necessário encontrar um equilíbrio entre, por um lado, a pressão política do governo e da própria administração fiscal no sentido da cobrança imediata de receitas para atingir os objectivos do

governo e, por outro, a obtenção de resultados a mais longo prazo. Os preços de transferência exigem paciência.

Para fazer face a estes desafios, de acordo com a experiência da URA, foi necessária uma equipa cuidadosamente seleccionada, bem treinada e estável. A URA foi capaz de desenvolver esta equipa com o apoio do ATAF a partir de 2014. **Um factor chave para o sucesso das equipas tem sido a gestão e a liderança motivada e activa, que permitiu à unidade o tempo e os recursos necessários para investir no reforço das capacidades e na análise, e manteve a equipa unida para crescer em competências e confiança, lançar desafios e alcançar resultados, trabalhando em conjunto, durante o período do projecto.**

O relatório Mbeki sobre os fluxos financeiros ilícitos preconizava a criação de unidades de preços de transferência. No entanto, estas unidades precisam de ser devidamente direccionadas no seu funcionamento. A concentração em sectores e a investigação estruturada do modo de funcionamento da indústria foram elementos-chave na transformação que a URA conseguiu com o apoio do ATAF. Segundo Lee, *a chave não estava nas regras de preços de transferência ou nos níveis de royalties, mas em compreender a “realidade do sector e as suas práticas, o funcionamento do grupo e o papel do Uganda nesse funcionamento, a sua posição na cadeia de valor, o que gera valor na empresa como um todo e no Uganda em particular”.*

Isto vai para além do desenvolvimento de competências individuais em sectores específicos, requerendo antes *o desenvolvimento de conhecimentos colectivos por parte de uma equipa sobre um sector* para garantir uma base sólida de toda a equipa. Um papel fundamental nos casos da indústria do café foi desempenhado por *especialistas do sector* que conseguiram ver o interior das operações da indústria, abordagem que foi posteriormente utilizada, por exemplo, no trabalho da Autoridade Tributária da Zâmbia sobre a exploração mineira do cobre, sobre a banca e sobre as telecomunicações.

Como explicou Lee, os workshops do ATAF sobre produtos de base renováveis (e não apenas sobre produtos não renováveis como o petróleo), incluindo o café, o cacau e o chá, constituem uma oportunidade para desenvolver capacidades para a implementação destes princípios dentro e fora de África. Por exemplo, o workshop do ATAF sobre o café contou com a participação de especialistas do Banco Mundial do sector cafeeiro dos EUA, bem como com a contribuição da Autoridade Tributária da Colômbia sobre a sua experiência no sector. Os países em desenvolvimento fora de África também seguem cada vez mais os modelos do ATAF, o que confere ao trabalho do ATAF um impacto global.

Esta abordagem, que associa eficazmente especialistas em fiscalidade internacional a especialistas do sector, permite obter resultados exponenciais, mas exige muito tempo e recursos, bem como um planeamento rigoroso, para garantir que os fluxos de receitas agregadas em toda a economia satisfazem os requisitos fiscais. Além disso, esta abordagem permite uma abordagem holística da avaliação do risco no sector, que pode depois considerar outras áreas relacionadas - como o imposto sobre as mais-valias - onde foram feitos ajustamentos importantes pela URA.

O segundo desafio consiste em ultrapassar os obstáculos à prestação de informações no âmbito da empresa global - as suas funções económicas e os seus fluxos financeiros. O modelo do Acordo de Assistência Mútua em Matéria Fiscal (AMATM) desenvolvido pelo ATAF prevê a troca de informações relativas a entidades do continente africano. Este facto proporciona um ponto de comparação essencial entre a forma como a mesma entidade multinacional tratou os impostos em diferentes países do continente. Para compreender o panorama geral, África necessita de acesso directo à informação numa base global. Os tratados fiscais bilaterais estabelecem uma via e os trabalhos em curso a nível mundial - incluindo a Convenção de Assistência Multilateral (MAC) sobre a troca automática de informações e a troca de informações mediante pedido - proporcionam um mecanismo significativo. **Tal como Robert confirmou, nos casos auditados no Uganda, foram as informações obtidas junto dos distribuidores europeus sobre as suas relações com as sociedades comerciais offshore que constituíram uma parte essencial da plataforma para o reforço dos acordos.**

Em terceiro lugar, a equipa da URA sublinhou que **um factor-chave para o êxito do programa residiu na compreensão, por parte da administração, dos condicionalismos estruturais do trabalho em matéria de preços de transferência** no contexto mais amplo da administração fiscal. A aquisição de conhecimentos sobre o sector, a actividade local e as operações do grupo dependiam em grande medida da troca de informações, que era sempre um processo moroso. Mas o longo período necessário, muitas vezes perante a resistência dos contribuintes, para investigar funções, obter informações através de mecanismos internacionais, e montar e negociar um caso, tinha de ser contrabalançado por ganhos potenciais de receitas de elevado valor. No sector do café, durante dois anos não houve liquidação de impostos, mas a administração resistiu à pressão da necessidade de arrecadação de receitas - estava confiante de que a sua equipa estava a preparar casos que poderiam ser litigados, ou levar a um acordo, o que resultaria num aumento das receitas. O resultado proporciona uma maior segurança fiscal ao sector, aumenta o perfil positivo da indústria e reduz a publicidade negativa e as reacções desfavoráveis dos investidores e até dos consumidores. Altera o comportamento de conformidade em todo o sector, melhora o crescimento económico, permite uma previsão mais precisa das receitas e aumenta a mobilização de receitas futuras.

Por último, **Robert** expressou o seu forte desejo de partilhar a experiência bem-sucedida da URA e desenvolver soluções comuns com as Administrações Tributárias Africanas numa base de colaboração entre pares. Os mecanismos disponíveis para esse efeito incluem a lista de peritos do ATAF disponíveis para apoiar os países que procuram assistência e a rede de Inspectores Fiscais Sem Fronteiras

(TIWB). No caso de interesses comuns entre países africanos, quer o modelo AMATM do ATAF (que está actualmente operacional, embora muitos membros ainda não o tenham ratificado), quer a Convenção de Assistência Multilateral (MAC) forneçam mecanismos para realizar auditorias simultâneas, partilhando e revendo diretamente todos os materiais relevantes. **As auditorias simultâneas são uma oportunidade enorme, ainda não desenvolvida, que pode constituir uma oportunidade para África cooperar mais estreitamente no processo.**

Tal como os membros do ATAF descobriram, a partilha de experiências africanas entre os países de África constitui o canal mais eficaz para a mudança no continente.

B. A Reinvenção da Previsão e da Análise das Receitas na Autoridade Tributária do Ruanda (Rra)

PESSOAS

A nossa segunda história ilustra a capacidade do ATAF para **reunir e inspirar funcionários das administrações fiscais de diferentes países** a trabalharem em conjunto. A iniciativa partiu de **Agnes Kanyangeyo** que, na qualidade de Comissária Adjunta para o Planeamento e Investigação da Autoridade Tributária do Ruanda (RRA), trabalhou com a sua homóloga do South African Revenue Service (SARS), **Mamiky Leolo**, e uma equipa de peritos na matéria liderada por **Wynnona Steyn** e que incluía **Darlington Zhou**, **Winile Ngobeni** e **Theshne Kisten**. Infelizmente, **Agnes** faleceu antes da conclusão da tarefa, responsabilidade assumida pelo seu sucessor na RRA, **Denis Mukama**, que deu continuidade à iniciativa de Agnes para a aquisição de assistência técnica relevante e sua aplicação em prol do Ruanda e, de forma mais lata, em prol do continente.

ORIGENS E CONTRIBUTOS

Uma das tarefas fundamentais de uma Autoridade Tributária consiste em prestar assessoria ao governo para que este possa tomar decisões devidamente fundamentadas e coerentes em matéria de política fiscal. A relevância e a adequação deste aconselhamento dependem da utilização sistemática de previsões de receitas baseadas em modelos que reflectam uma análise precisa das condições locais e possam determinar o impacto potencial de uma série de opções políticas.

Na primeira reunião de investigação do ATAF, **Wynnona** salientou que a investigação era teórica se não houvesse dados e análises disponíveis para quantificar ou analisar os custos ou determinar os benefícios. Durante o intervalo, **Agnes** perguntou-lhe se o ATAF poderia ajudar a criar uma unidade de investigação e planeamento no Ruanda. Em Maio de 2014, o então Comissário-Geral da RRA, **Richard Tusabe**, contactou **Logan** na qualidade de chefe da principal organização fiscal independente africana e solicitou apoio técnico para melhorar as competências e a capacidade da RRA em matéria de análise fiscal e previsão

de receitas, incluindo a criação de uma Unidade de Previsão de Receitas. O ATAF respondeu de imediato e contactou o South African Revenue Service (SARS) em nome da RRA para colaborar.

Mamiky conta-nos a história. Três meses após o pedido inicial do Ruanda ao ATAF, **os peritos técnicos do SARS, liderados por Wynnona, visitaram Kigali e, trabalhando com Agnes, Denis e a equipa, desenvolveram um programa de aprendizagem entre pares, avaliaram a metodologia actual da RRA, o desenvolvimento de dados e informações relevantes, e a capacidade e competências existentes. Wynnona** observou que a primeira coisa de que a RRA precisava era de um modelo de previsão que pudesse estabelecer objectivos e permitir que os desvios fossem avaliados e analisados. **Denis** descreveu como a previsão, até então, tinha sido relativamente rudimentar. *“Um dos desafios que enfrentámos foi o facto de não termos uma forma simplificada de fornecer os conselhos necessários sobre a previsão de receitas ... o que se fazia antigamente era oferecer uma previsão de receitas com base numa percentagem do PIB”*.

Wynnona começou a construir um modelo logo na primeira noite da visita, com base nas informações limitadas que o RRA possuía e, com a equipa, definiu como poderia ser aperfeiçoado, enquanto **Darlington** desenvolveu um modelo de relatório para orientar o processo. Apresentaram os resultados ao Comissário-Geral, que ficou encantado com o facto de poder conduzir discussões sobre a orientação das receitas com o Ministro das Finanças com base num modelo que estabeleceria um objetivo realista assente numa base sólida.

Desenvolveram um plano imediato para colmatar as lacunas na produção de análises e previsões e uma estratégia e objectivos a longo prazo para o Departamento de Planeamento e Investigação. O processo inicial envolveu a recolha de material relevante do Gabinete de Estatísticas do Ruanda e do Banco Central e a sua transformação, seguida da sua manipulação numa base gradual.

Denis explicou que a colaboração com o SARS foi *“um pouco diferente da forma como temos estado a cooperar com outros parceiros de desenvolvimento”*. Os outros parceiros fornecem modelos pré-definidos que são trabalhados com a equipa. Mas isto resulta em pouca profundidade no desenvolvimento de capacidades ou na transferência de conhecimentos. *“Com o SARS foi diferente. No caso deles, tentaram com toda a diligência compreender as estatísticas e a informação do Ruanda, tentaram adaptar esta informação às várias leis ruandesas e depois construíram vários modelos, juntamente com a nossa equipa, que podiam ser utilizados para prever e estimar as receitas”*.

Para **Denis**, o elemento-chave foi o facto de que *“o reforço das nossas capacidades dependeu de os nossos colaboradores compreenderem a forma como as informações contábeis eram manipuladas ou se relacionavam com o quadro jurídico. Isso, para mim, representou um modelo muito mais interessante, mais cativante e certamente mais útil, o que foi uma vantagem directa da cooperação entre pares”*.

Wynnona e a sua equipa partilharam não só os modelos e as técnicas, mas também uma compreensão completa do funcionamento dos modelos, dos resultados e de

como os interpretar. As iniciativas anteriores tinham-se limitado a demonstrar os seus próprios modelos com base em dados próprios e na forma como funcionavam, mas depois de os técnicos partirem, os nossos funcionários no terreno não tinham uma forma clara sobre como melhorar a previsão. Na sua opinião, a *“principal razão do sucesso do ATAF foi garantir uma ferramenta passível de ser preenchida com dados locais facilmente disponíveis. Se não há acesso aos dados, o modelo não tem qualquer utilidade; o modelo deve ser adaptado às circunstâncias locais”*. Era necessário usar os dados do próprio RRA e usar o *software* que já estava disponível para todos.

Mamiky sublinhou a forma como a colaboração entre pares promoveu um espírito de cooperação e aprendizagem mútuas. A maior compreensão cultural facilitou o envolvimento pessoal entre as equipas, oriundas de países que tinham sofrido convulsões e grandes mudanças na primeira metade da década de 1990. Nenhuma das partes *“saiu ignorante dos progressos que cada país tinha feito na sua viragem”*, o que facilitou a compreensão das questões relacionadas com a recolha e avaliação de dados, ajustando o ruído branco dos dados e transformando-os em informação coerente e eficaz baseada nas condições locais. Também proporcionou um forte sentido de comunidade baseado em ligações interpessoais. **Agnes** referiu que as equipas trabalhavam voluntariamente doze horas por dia, tal era o seu empenho no projecto e para com os seus pares.

O papel do ATAF, segundo **Mamiky**, foi igualmente importante. O ATAF é uma instituição movida pelo imperativo de melhoria mútua para todos os seus membros, sem uma agenda técnica ou política específica. *“O ATAF não trazia ideias pré-concebidas e não impôs quaisquer condicionalidades”*.

IMPACTO

A parceria RRA-SARS-ATAF reforçou os benefícios de manipulação de informações contábeis apropriada, ligando-a ao quadro jurídico e às disposições administrativas, como base para a construção de modelos. Melhorou a ciência da previsão de receitas, tendo a RRA criado funcionalidades especializadas para desenvolver modelos de análise e previsão de receitas fiscais, bem como uma equipa de modelação separada da função estatística.

O Ruanda desenvolveu quatro modelos de previsão com o apoio do SARS, incluindo um modelo de receitas; cenários de impostos em relação ao PIB; fontes de modelos de mudança; e um modelo de elasticidade fiscal implícita. Todos centraram-se especificamente nas circunstâncias ruandesas e a sua negociação serviu como exercício de reforço de capacidades.

Denis explicou que as estimativas mais realistas permitiram ao governo afectar o programa de despesas de forma mais precisa, melhorando a relação dentro do governo e a parceria com o Banco Nacional do Ruanda, que depende directamente de modelos de micro-simulação de dados intensivos. A RRA ficou habilitada a participar na definição dos objectivos de receitas com o Ministério das Finanças, sendo que o modelo lhe permitiu justificar a análise, os pressupostos e os

resultados. *“Esta confiança mútua melhorou a relação entre os nossos respectivos ramos do governo”.*

O impacto da parceria SARS-RRA foi além da mera modelação, para se centrar também na melhoria da qualidade das informações em que a modelação se baseia. Denis acrescentou: *“Permitiu-nos também reflectir sobre a forma como podemos expandir esta área no futuro. Começámos com a unidade de previsão de receitas e agora seremos levados a analisar outras alternativas, outras opções que poderemos levar por diante como administração fiscal.”*

Com base nesta experiência, a RRA tem agido de forma positiva para medir as lacunas do IVA, do imposto sobre o rendimento e do imposto sobre o comércio. *“Ao aventurarmo-nos na medição de outras lacunas fiscais, precisamos ainda de desenvolver mais capacidades. Esperamos continuar a trabalhar com o SARS, reforçando a nossa colaboração através do ATAF”.*

O êxito do projecto de assistência entre pares foi confirmado quando o Ministro das Finanças do Ruanda escreveu para agradecer ao Comissário do SARS por ter fornecido os meios para aumentar a capacidade do Ruanda no sentido de prever as receitas e a importante clareza que tinha sido alcançada.

Wynnona descreveu *“o verdadeiro sentimento de fazer a diferença e a gratidão que senti por ter feito amigos para o futuro. Isso será sempre especial para mim, devido ao facto de as pessoas serem tão especiais. O verdadeiro contributo de Agnes antes de falecer foi a sua perspicácia, ao ver a diferença que pode ser feita. Antes de começar, não se faz ideia se vai realmente resultar. Mas a Agnes tinha tanta fé. Estava sempre a telefonar, a perguntar quando é que vínhamos. Ela acreditava que ia resultar e todos nós nos esforçámos para que isso acontecesse”.*

LIÇÕES

O Ruanda identificou este processo de envolvimento e cooperação estabelecendo uma Unidade de Análise e Previsão de Receitas como um exemplo excepcional da defesa do ATAF sobre a importância da aprendizagem entre os seus membros. Esta Unidade também **demonstra claramente o valor das administrações de receitas, com um entendimento comum das questões, trabalhando em conjunto para desenvolver soluções africanas para os desafios africanos.**

Como salientou Mamiky, o apoio dado ao Ruanda por uma outra administração fiscal africana que opera no âmbito do quadro geral de assistência mútua do ATAF proporcionou uma experiência que permitiu ao Ruanda e à África do Sul partilhar desafios comuns e encontrar soluções que reflectiam a realidade do RRA e não tentavam enquadrar essa realidade em soluções pré-preparadas.

O sucesso deste projecto e os pedidos subsequentes de outros países levaram a parceria ATAF-SARS (iniciada pela Academia Fiscal do ATAF) a proporcionar mais formação entre pares nesta área, em que 8 a 10 funcionários-chave, especialistas na matéria, de cinco países desenvolveram uma coorte para dar formação sobre

estatísticas das receitas em todo o continente. Este projecto encontra-se na sua fase final e espera-se que esteja totalmente operacional em 2025.

Denis e a sua equipa, tal como Robert e a equipa do Uganda que trabalhou no projecto relativo aos preços de transferência, estão muito interessados em transmitir a outros os conhecimentos e a compreensão adquirida sobre a matéria. *“A RRA já foi contactada por diferentes administrações fiscais para obter assistência nesta área” e “nos últimos três ou quatro anos, temos vindo a oferecer apoio aos países francófonos na previsão de receitas, com base na experiência e nos conhecimentos que recebemos do SARS”.*

A RRA tem uma longa relação com o Togo e tem estado a apoiar a Autoridade Tributária do Togo no desenvolvimento de capacidades semelhantes, também facilitadas pelo ATAF. *‘Continuamos disponíveis e prontos para apoiar outros, partilhando as experiências e os conhecimentos que adquirimos, naturalmente através de um acordo com o ATAF. Porque vimos e provámos os benefícios, estamos ansiosos para fornecer a outros um apoio semelhante se nos for solicitado’.*

REVELAÇÕES

- A partilha de conhecimentos é importante, mas a forma como estes são transmitidos também tem uma importância crucial.
- A partilha de experiências entre pares mais bem-sucedida é aquela que reconhece, como ponto de partida, a natureza específica da situação do país de acolhimento.
- Nos dois estudos de caso acima considerados, o objectivo determinou a abordagem. A RRA beneficiou de uma concentração em dados específicos gerados internamente, em vez da imposição de categorias genéricas. O trabalho sobre os preços de transferência da URA conseguiu alcançar o propósito pretendido através de um enfoque na natureza e estrutura gerais do sector do café a nível global.
- Circunstâncias aparentemente pouco prometedoras podem estimular avanços. Para a URA, a tragédia da COVID, que levou a uma menor participação presencial, elevou o trabalho a outro nível, uma vez que a participação em linha acelerou e concentrou a interacção.
- Muitas vezes, trata-se de uma questão de oportunidade. Na altura da COVID, já tinham sido construídas fortes relações entre o ATAF e a URA, pelo que um envolvimento online mais flexível deu resultado. Para a RRA e para o SARS, o envolvimento presencial e uma maior compreensão da história e cultura de cada país aprofundaram o envolvimento e incentivaram o desenvolvimento de um produto mais cuidadosamente construído em torno das necessidades da RRA.
- O objectivo do trabalho de auditoria fiscal não é apenas o imposto adicional que será cobrado directamente, mas as mudanças comportamentais no cumprimento da lei que darão frutos ao longo do tempo.
- O sucesso do ATAF nas suas funções de convocação e capacidade técnica é um importante factor de mudança e melhoria, juntamente com a sua reputação de neutralidade e uma clara ausência de condicionalismos.

2

CAPÍTULO 2

Fagulhas: As Origens do ATAF

FAGULHAS

A história do ATAF é o legado de dezenas de milhares de africanos que contribuíram para as origens, desenvolvimento, implementação e funcionamento da instituição e para o seu impacto nos sistemas fiscais africanos. No capítulo anterior, contámos as histórias dos participantes em apenas duas das muitas iniciativas que criaram a realidade do ATAF e revelaram o seu impacto.

Há tantas histórias quantos participantes, e o facto de nos centrarmos em algumas perspectivas das origens do ATAF, na forma como as fagulhas que deram origem à iniciativa foram geradas pelos pais fundadores, conta uma parte da história, mas há muitas outras. Este capítulo relata o início da história do ATAF; ouvindo as vozes do ATAF, descreve as ideias que uniram a organização e as decisões que criaram o potencial para o sucesso do ATAF.

Desde o início, o ATAF foi uma organização de enorme ambição, abrangendo todo o vasto continente africano, ligando milhões de pessoas num esforço comum para apoiar a mobilização de recursos internos para o crescimento dos Estados, o reforço do contrato social, a redução da pobreza e a oportunidade de esperança. Como é que as questões políticas e financeiras puderam ser ultrapassadas? E os desafios administrativos e de comunicação, e o pouco sucesso de África até agora na criação de instituições semelhantes, eficazes e sustentáveis? Ninguém poderia ser censurado por lhe chamar um sonho irrealizável.

No entanto, deu resultado. O ATAF foi fundado, estabelecido e tornado operacional, mudou a face da tributação africana ao longo do seu percurso e teve impacto nas regras fiscais globais, obrigando os países desenvolvidos a reequilibrar, pelo menos parcialmente, as desigualdades no funcionamento do sistema fiscal internacional. Este livro conta a história de como e porquê o ATAF foi bem-sucedido.

O presente capítulo destaca as razões políticas e económicas que justificaram a necessidade da existência desta organização e descreve como ela surgiu. Explicará a evolução do pensamento subjacente ao ATAF, a visão baseada na independência e no senso de propriedade africanas, a análise das principais tomadas de decisão na sua fundação e implementação, e a sua evolução para a organização que existe actualmente 15 anos depois.

Será inevitavelmente um estudo sobre as pessoas que tomaram as decisões e - pondo de lado as suas diferenças de língua, cultura e política - trabalharam incansavelmente para o bem comum. As origens do ATAF são o culminar de muitos fios condutores provenientes da África do Sul, do continente africano em geral e de outros países, que se entrelaçaram para criar as bases da organização que conhecemos hoje. **O ATAF não surgiu no vácuo - era uma ideia cujo momento de pôr em prática tinha chegado.**

As iniciativas de criação de uma organização fiscal internacional africana não eram uma novidade. A Associação dos Administradores Fiscais Africanos (AATA) foi criada nos Camarões, mas não conseguiu obter financiamento e influência política suficientes para obrigar a um reconhecimento mais alargado. Uma organização de países membros africanos francófonos chamada CREDAF (uma estrutura no seio da Francofonia) também funcionava com sucesso em prol dos seus membros, embora estivesse sediada principalmente na África Ocidental e fosse administrada a partir de Paris.

A maioria dos países africanos anglófonos era membro da Associação de Administradores Fiscais da Commonwealth (CATA), com Secretariado sediado no Reino Unido, mas os seus objectivos e alcance eram relativamente limitados. Muitos chefes de impostos anglófonos eram também chefes de alfândegas no âmbito do modelo de receitas semi-autónomas que se tornou cada vez mais popular nos países anglófonos a partir da década de 1990. Foi nos corredores da Organização Mundial das Alfândegas que os responsáveis pelas administrações fiscais africanas tiveram pela primeira vez a ideia de se reunirem para discutir soluções comuns para a administração tributária no continente africano.

O ATAF não surgiu no vácuo - era uma ideia cujo momento de pôr em prática tinha chegado.

Gershem Pasi, ex-Comissário-Geral do Zimbabué e Presidente do Conselho do ATAF, descreveu uma série de reuniões com responsáveis pelos impostos - **Pravin Gordhan** (África do Sul), **Harry Kitilya** (Tanzânia),

Michael Waweru (Quênia), entre outros. Discutiram a necessidade de criar um fórum africano independente, *“onde pudéssemos discutir e encontrar soluções para os desafios fiscais que enfrentamos em todo o continente”*. **Os administradores fiscais africanos consideraram que, apesar da diversidade existente em África, quando se tratava de questões fiscais, “embora os desafios pudessem diferir em profundidade e em pormenor, eram, em termos gerais, os mesmos”**.

A essência da organização era o reconhecimento continental de uma identidade africana comum forjada na luta pela descolonização e dos desafios económicos e

estruturais comuns africanos no período pós-colonial. Nenhum outro continente, nem mesmo a América Latina, onde o Centro Interamericano das Administrações Fiscais (CIAT) reflectia os interesses das administrações fiscais, podia igualar a experiência africana. Este reconhecimento de interesses e desafios comuns foi a primeira etapa para a procura de soluções comuns.

Entretanto, os desenvolvimentos noutros locais contribuíram para dar algum ímpeto a uma organização africana independente no domínio da administração fiscal. Após a queda do Muro de Berlim, a OCDE começou a ajudar os países em desenvolvimento e de rendimento médio a implementar sistemas fiscais. Dirigido em primeiro lugar à Europa de Leste, à medida que a Cortina de Ferro recuava dando acesso ao investimento ocidental, o programa expandia-se através de uma rede de centros regionais de formação fiscal na Coreia, Turquia, México, Viena e Budapeste, bem como de uma série de programas com partes da Ásia, América Latina, Rússia, China e África do Sul / SADC. O número limitado de membros da OCDE (33 países em 2010) não incluía nenhum país africano. Apesar da adição de mais cinco países, esta situação mantém-se em 2024.

A intersecção dos interesses da OCDE e do SARS surgiu em 2007, quando **Pravin Gordhan**, Comissário do South African Revenue Service (SARS), se tornou Co-Presidente do Fórum da OCDE sobre a Administração Fiscal (FTA). O FTA alargou o mandato da OCDE para permitir que os Comissários-Gerais dos países membros da OCDE dialogassem directamente com homólogos seleccionados de países não membros da OCDE e discutissem assuntos de interesse comum. Embora a sua função não incluísse a definição de normas, o FTA exerceu uma influência considerável na reforma da administração fiscal.

Ao mesmo tempo, o desafio da evasão fiscal ou das “práticas fiscais prejudiciais” ameaçava fazer descarrilar o sistema fiscal internacional, uma vez que os paraísos fiscais e os regimes especiais se confrontavam numa corrida para o fundo do poço. A política significou um início difícil para os esforços de combate àquilo que era um problema global, sobretudo porque alguns regimes da OCDE estavam eles próprios a beneficiar do sigilo bancário e da falta de transparência. O Fórum Global para Transparência e Troca de Informações Tributárias foi criado para desenvolver e aplicar normas internacionais neste domínio.

A OCDE necessitava que África colaborasse com ela para encerrar os regimes existentes e garantir que outros não fossem criados que obstringissem diferentes regimes noutros locais para deles beneficiar. Por outro lado, África, que sofre quer de práticas fiscais prejudiciais quer daquilo que ficou conhecido como fluxos financeiros ilícitos, necessitava de uma maior capacidade de mobilização eficaz dos recursos internos para reduzir a dependência da ajuda externa.

Com base na cooperação com a África do Sul no âmbito do FAT e do programa de relações globais da OCDE, **Jeffrey Owens**, Director do Centro de Política e Administração Fiscal da OCDE (CTPA), propôs a criação de um Centro Fiscal OCDE-África. **Logan Wort**, que na altura tinha um cargo executivo no SARS, participou numa conversa entre **Pravin Gordhan** e alguns membros do EXCO do SARS sobre a possibilidade de a OCDE investir num Centro OCDE-África sediado na África do Sul.

Logan reconheceu que havia necessidade de um quadro mais alargado do que um centro. *“A minha contribuição para a conversa foi (que) a ideia de um centro fiscal era excelente porque ia dar formação, (criar) capacidade, fazer toda a investigação, especialmente. Mas questioneei se seria correcto que um país africano – ou a África do Sul – criasse um centro fiscal africano em nome de uma organização europeia sem perguntar aos africanos se o queriam... A reunião acabou por decidir não criar um centro fiscal da OCDE, mas sim considerar a criação de uma organização fiscal para África”*. Logan sugeriu então a convocação de uma reunião das autoridades fiscais africanas para lhes apresentar a ideia, de modo a garantir que a implementação de uma nova entidade fiscal fosse *“orientada pela procura e não pela oferta”*.

A responsabilidade do SARS pelas alfândegas desempenhou um papel importante. **Varsha** supervisionava as Alfândegas Internacionais no SARS em meados da década de 2000. *“Tínhamos um grande programa aduaneiro para o continente, com os organismos regionais como a SADC, o Centro Regional de Reforço das Capacidades da Organização Mundial das Alfândegas (OMA), bem como a própria OMA a nível global, e queríamos ver se haveria algo semelhante para a fiscalidade no continente”*.

Pravin Gordhan era também o Presidente da Organização Mundial das Alfândegas (OMA) e tinha um poder de convocação significativo junto dos Comissários responsáveis pela administração fiscal e aduaneira em todo o continente.

Em Janeiro de 2008, um grupo de chefes de administrações fiscais africanas participou na reunião da FAT da OCDE, organizada pelo SARS, o único membro africano da FAT, na Cidade do Cabo. A comunicação apresentada por **Varsha** sobre o reforço de capacidades fez parte da discussão e o debate sobre a criação de um centro fiscal africano transformou-se numa discussão sobre a forma como os países africanos, trabalhando em conjunto, poderiam aumentar a sua capacidade de modo a permitir-lhes aumentar os rendimentos fiscais e assim servir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio das Nações Unidas. Nessa reunião, ficou acordado que se realizaria uma conferência de alto nível sobre a Administração Fiscal Africana ainda esse ano. A África do Sul continuou a assumir a posição de liderança, em conformidade com uma prioridade de política externa do país que visava *“...um continente africano próspero, pacífico, democrático, não racial, não sexista e unido, que contribua para um mundo justo e equitativo”*.

“NÃO DESPERDIÇAR A CRISE”

O momento certo é tudo, e o impulso imediato para o desenvolvimento de uma organização independente sobre tributação liderada por africanos foi dado pela crise financeira do crédito de risco (“subprime”) de 2008–09. À medida que 2008 avançava, os mercados entravam numa grave depressão, os governos começavam a socorrer as suas instituições financeiras, os programas de ajuda aos países em desenvolvimento estavam a ser fortemente ameaçados e os custos da dívida disparavam. Como muitos países africanos dependiam da ajuda e dos empréstimos para cobrir cerca de 70% das suas despesas, a crise financeira parecia estar a tornar-se numa crise existencial para os países em desenvolvimento.

Esta crise levou ao argumento de que África tinha de trabalhar em conjunto para assumir o controlo do seu futuro económico, reforçar as suas capacidades e angariar os seus próprios recursos através do robustecimento da mobilização de receita interna. Foi uma oportunidade para África se libertar de algumas das relações de dependência do passado e construir o seu futuro nos seus próprios termos. O **Ministro das Finanças** da África do Sul, **Trevor Manuel**, que abriu a Conferência de Pretória sobre Impostos, Construção do Estado e Desenvolvimento de Capacidades, em Agosto de 2008, apelou aos representantes reunidos dos 28 países africanos e de oito organizações internacionais, ao Presidente do Banco Africano de Desenvolvimento (**Donald Kaberuka**) e ao Secretário-Geral Adjunto da OCDE (**Pier Carlo Padoan**), que agissem prontamente e “*não desperdiçassem a crise*”. E foi assim que nasceu a ideia do ATAF, o Fórum Africano das Administrações Tributárias.

Logan recorda que as discussões se centraram na partilha de experiências, no desenvolvimento de capacidades e na definição da direcção da administração fiscal em África, mas, para ele, a conferência foi moldada pelo tema subjacente à mesma: “*Qual é a relação entre a tributação e a proposta de valor dos governos, e como é que isso se relaciona com a enorme dívida de África e os fracos rácios de impostos em relação ao PIB e toda a gama de questões sociais, políticas e económicas que África enfrenta?*” A maioria dos países africanos estava muito aquém do objectivo da ONU de arrecadação de 21% de impostos em relação ao PIB, havendo países com um rácio bem abaixo dos 10%, em contraste com uma média da OCDE na ordem dos 30%. Uma abordagem reestruturada para a mobilização interna de recursos era simultaneamente uma necessidade e uma oportunidade.

Uma boa tributação significa uma boa governação. Sistemas fiscais eficazes criariam Estados eficazes e eficientes, aprofundariam o contrato social entre o Estado e a população e aumentariam a responsabilidade política.

Mas, nesta fase, a discussão era tanto sobre política como sobre economia e um impulso no sentido da autossuficiência em África. Parte do combustível político que impulsionou a nova instituição africana proposta foi fornecida pelo Professor **Mick Moore** do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS) em Sussex, que defendeu que a angariação de receitas, por mais crucial que fosse para preencher uma lacuna provocada

pela crise, tinha uma dimensão fundamentalmente política. Os países africanos poderiam obter benefícios que iam muito além da sua libertação de restrições externas impostas pela ajuda e pelo consumo de fundos no pagamento da dívida. **Uma boa tributação significa uma boa governação. Sistemas fiscais eficazes criariam Estados eficazes e eficientes, aprofundariam o contrato social entre o Estado e a população e aumentariam a responsabilidade política.** A reforma dos sistemas fiscais constituía, assim, uma plataforma para a reforma de outras áreas da governação e para a revitalização da relação do governo com a população.

Desde o início, ficou claro que a organização seria pan-africanista, representando África, e construída por África e para África. O seu âmbito ideológico englobava a experiência colonial e pós-colonial do continente, e o seu objectivo era o desenvolvimento de capacidades e a mobilização de recursos para alcançar a autossuficiência e a libertação da dependência.

‘quando actuamos em conjunto, somos mais fortes do que quando actuamos sozinhos’

Mas não se tratava de uma operação de sentido único. Várias delegações africanas não estavam convencidas da necessidade de uma outra organização que absorvesse fundos e

recursos. O contra-argumento residia nos benefícios da **cooperação numa base pan-africanista, partilhando uma compreensão dos desafios continentais e concebendo soluções africanas**. Quanto à possibilidade de o conseguir, havia outro exemplo poderoso de unidade continental. *Se a América Latina (CIAT) tem sido capaz de realizar uma tarefa semelhante com sucesso há quatro décadas, porque é que nós não podemos?*

Jeffrey Owens recorda que a conferência foi como *“um passeio na montanha-russa - entusiasmo inicial, seguido de preocupações quanto ao objectivo, ao mandato e ao provável êxito da aproximação de diferentes culturas, línguas e sistemas fiscais e, finalmente, uma aproximação e uma maioria a favor”*.

Com a liderança de **Trevor Manuel** e **Pravin Gordhan**, da África do Sul, e com os compromissos de financiamento e recursos do SARS e dos parceiros de desenvolvimento presentes, o cepticismo em relação à função, ao âmbito e ao financiamento transformou-se em optimismo e numa vontade de trabalhar em conjunto numa iniciativa continental. **Como afirmou Pravin, “quando actuamos em conjunto, somos mais fortes do que quando actuamos sozinhos”**.

Esta foi uma ideia política revigorante que esteve na base dos debates sobre o reforço da administração fiscal no continente, e o comunicado de encerramento da conferência descreveu a criação prevista do ATAF como *“uma oportunidade para dizer o que África quer na área fiscal: que os processos e as instituições africanas assumam a liderança no continente”*.

A CRIAÇÃO ESTRATÉGICA DE UMA INSTITUIÇÃO

Allen Kagina, antiga Comissária-Geral da Autoridade Tributária do Uganda, recordou como, à margem do evento de Pretória, **Pravin** reuniu um grupo de chefes de administrações fiscais que reflectiam, de modo geral, as diferentes regiões do continente. O ATAF era *“uma ideia cujo momento de pôr em prática tinha chegado. Apercebemo-nos de que tínhamos um papel mais importante a desempenhar; foi então que assumimos o papel de construtores da nação e não apenas de colectores de receitas”*.

O Botswana (**Freddy Modise**), os Camarões (**Alfred Assobo**), o Gana (**Daniel Ablorh-Quarcoo**), a Nigéria (**Ifueko Omoigui Okauru**), o Ruanda (**Mary Baine**), a África do Sul (**Pravin Gordhan**, substituído por **Oupa Magashula** em Maio de 2009), o Uganda (**Allen Kagina**) e Marrocos (**Brahim Kettani**) foram mandatados pela reunião de Pretória como Grupo Director para preparar o lançamento do Fórum Africano das Administrações Tributárias, contando com o apoio de uma equipa de trabalho técnica.

Logan foi incumbido de constituir a equipa com representantes do Botswana, Camarões, Gana, Nigéria, Ruanda, África do Sul e Uganda. *“Essencialmente, fui incumbido de criar a organização com uma equipa ... Tinha dois gestores seniores muito, muito capazes [Lincoln Marais e Varsha Singh] na equipa que me ajudaram imenso a conceptualizar a organização e a estratégia a aplicar.”*

Lincoln descreveu o ATAF como *“uma oportunidade para conceber e desenvolver uma instituição construída pelo continente e para o continente. Em parte, inicialmente [o ATAF] foi definido pelo que não deveria ser. Era muito claro para nós que não deveria ser apenas um projecto de divulgação da OCDE”*.

Mary, na altura ainda Comissária-Geral da Autoridade Tributária do Ruanda, fazia parte do Grupo Director. *“Foi numa altura em que a maioria de nós estava a atravessar grandes dificuldades porque os objectivos definidos relativamente à Mobilização Interna de Receita eram, por vezes, extremos. O sonho de todos os chefes das administrações tributárias era conseguir efectivamente cobrar mais receitas, não só para atingir os objectivos da administração, mas também para satisfazer as necessidades de desenvolvimento do país. Foi uma oportunidade para comparar o que cada país estava a fazer e aprender através do apoio entre pares. A proposta do ATAF foi música para os meus ouvidos”*.

Para passar do discurso à acção em países de todo o continente, era necessária liderança e um acordo comum sobre os objectivos e os meios a utilizar para os alcançar. Era um desafio que os esforços anteriores para criar instituições semelhantes não tinham superado.

Ao formular a sua estratégia, **Logan** inspirou-se directamente na sua própria experiência como activista político sul-africano na luta contra o *apartheid* na década de 1980. *“Quando tinha entre 18 e 19 anos, fui obrigado a criar organizações políticas em todo o país. Era preciso criar organizações cívicas, organizações de jovens e sindicatos a partir do nada. Tínhamos de fazer coisas para as quais não tínhamos formação e ter em consideração muitas questões sociais, políticas, religiosas e culturais ao criar organizações populares para mobilizar a resistência”*.

Embora não fosse necessariamente óbvio na altura, relativamente a um domínio fiscal técnico, a sua formação política revelou-se extremamente oportuna para desenvolver e criar uma organização fiscal continental. As considerações estratégicas de **Logan**, ao reflectir sobre a criação do ATAF, eram especificamente políticas. *“Na minha experiência no seio da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e tendo em consideração a natureza das organizações multilaterais e das organizações africanas, quando se inicia uma formação, há muitas vezes longas*

conversas e batalhas sobre quem vai ser o anfitrião? Quem vai ser o presidente? Quem é que vai ser o executivo? Quem é que vai ser o dono disto tudo? Quem é que vai estar na fotografia. E muito antes de entregarmos o nosso primeiro resultado de valor, começamos a discutir sobre quem é que manda. Eu percebi isso. E a minha própria abordagem foi: “Isto é algo que temos de evitar”.

O que **Logan** aprendeu com a criação de organizações de jovens enquanto jovem activista foi que *“quando se cria valor e se juntam os jovens, e eles se divertem, eles voltam. Por isso, não os juntamos e temos discussões pesadas sobre Marx e Lenine com eles. Juntamo-los e eles querem dançar, querem jogar snooker, querem jogar ténis de mesa. E, com o passar do tempo, envolvemo-los na discussão sobre o seu ambiente social. Eles farão a ligação. É preciso encontrar uma forma de os fazer querer voltar sempre. Assim, com base em alguns destes princípios, apercebi-me de que o ATAF tinha de ser técnico”.*

Uma componente chave da estratégia foi a compreensão, por parte da liderança do ATAF, da importância do papel das instituições centradas no desenvolvimento como parceiros activos na entrega de valor aos potenciais membros, antes mesmo de a organização ter sido constituída. O sólido apoio da África do Sul como patrocinador principal e a decisão de envolver os parceiros de desenvolvimento, incluindo a OCDE, na reunião de Pretória já tinham garantido um compromisso.

No final de 2008, **Mick Moore** achava que os doadores ainda tinham dinheiro para distribuir e apoiava fortemente a ideia de que uma boa fiscalidade tinha a ver com uma melhor governação e com a obtenção de receitas. *“Eu era provavelmente a voz académica dominante a defender esse argumento, mas não havia muita resistência”.*

Havia um forte desejo entre as agências de ajuda de ter instituições regionais africanas a funcionar, e o ATAF acabou por ser uma organização regional africana eficaz que era específica a um sector, algo invulgar no contexto africano. **Ben Dickinson**, então Chefe de Impostos e Desenvolvimento no Centro da OCDE para Política e Administração Fiscal (CTPA), descreveu como *“a compreensão por parte do ATAF do aspecto fundamental da tributação no contexto do complexo projecto de construção de Estados eficazes fez com que surgisse como um campeão para o conjunto de questões que se encontravam, inevitavelmente, no topo da agenda de desenvolvimento. O ATAF era simultaneamente um líder e um beneficiário e tinha criado a plataforma para um governo responsável e transparente”.*

Na perspectiva da OCDE, a iniciativa liderada por África foi a melhor abordagem possível para dar resposta ao desafio de apoiar os sistemas fiscais africanos. A criação de instituições africanas é um processo difícil, e nem todas são bem-sucedidas. Mas a combinação de uma ideologia africana, que via a fiscalidade como a chave para abrir uma porta pós-colonial, com iniciativas práticas que poderiam ajudar os funcionários que trabalham a nível nacional a aumentar a mobilização interna de receitas, tudo isto apoiado por um país africano progressista (África do Sul) e recorrendo à liderança de todo o continente, constituiu uma estratégia potencialmente bem-sucedida.

“Não tínhamos nada, não tínhamos uma organização, não tínhamos uma estrutura. Mas usámos os nossos recursos”. As velhas lições políticas que **Logan** tinha aprendido foram-lhe muito úteis. Ele precisava de encontrar aliados que pudessem criar valor, fazer com que os funcionários fiscais voltassem sempre e espalhar a palavra de que o ATAF não só existia como estava a dar frutos. A Equipa Técnica e os colegas de Logan no SARS decidiram oferecer acções de formação aos funcionários das administrações fiscais sob a bandeira do ATAF, mesmo antes do lançamento.

Richard Parry, antigo Director de Relações Globais do Centro Fiscal da OCDE e responsável pelo apoio à formação e ao reforço de capacidades, reconheceu o impacto provável de uma instituição fiscal africana independente que contasse com o apoio técnico da OCDE e que apresentasse uma proposta de valor aos potenciais membros. *“Uma organização africana independente e bem-sucedida seria não só um veículo credível para expressar as perspectivas africanas, mas também teria o maior impacto no desenvolvimento e implementação da reforma fiscal e no reforço dos sistemas fiscais. A marca do ATAF no reforço das capacidades em África seria mais determinante para o êxito do trabalho do que qualquer iniciativa externa e reforçaria o impacto inicial da organização nascente.”*

Graças à estratégia política de **Logan**, o Grupo Director tinha algo de imediato e concreto para oferecer. **Quando o ATAF foi lançado no Uganda, em Setembro de 2009, com o apoio da África do Sul, da OCDE e de outros parceiros de desenvolvimento, já tinha realizado onze eventos de formação e reforço de capacidades** sobre convenções fiscais, auditoria de empresas multinacionais, auditoria interna, IVA e intercâmbio de informações, com a participação de cerca de 200 funcionários fiscais de 26 países africanos. Os países já estavam a envolver-se, a partilhar experiências e a começar a conceber e a implementar soluções fiscais africanas.

Foi solicitado ao Uganda que acolhesse o lançamento e **Allen** e a sua equipa da URA estavam preparados para enfrentar o desafio de um grande evento com o apoio do que viria a ser o Secretariado do ATAF. **Allen** persuadiu a Ministra das Finanças ugandesa, a **Sra. Syda Bbumba**, a aceitar o pedido, salientando o potencial do trabalho do ATAF no sentido de reforçar a Mobilização de Recursos Internos. O acordo foi fechado quando o **Presidente Yoweri Museveni** prometeu pessoalmente o seu apoio e a sua intenção de participar. O governo e todo o país deram o seu apoio à iniciativa.

Allen lembrou o trabalho do Grupo Director durante o ano seguinte, ao preparar o caminho para o lançamento do ATAF. Uma grande parte da sua tarefa foi a promoção da ideia nas capitais africanas. A proposta foi objecto de um forte apoio, apesar de a política nacional ter desempenhado um papel nos compromissos finais. A mobilização interna de receita e a promessa de soluções africanas através de um trabalho conjunto das administrações tributárias que ofereciam apoio mútuo eram ideias cujo momento propício tinha chegado.

KAMPALA: LANÇAMENTO DO ATAF

O lançamento oficial do ATAF teve lugar em 19 de Novembro de 2009 em Kampala, Uganda, tendo contado com a participação de funcionários de 31 administrações tributárias africanas (das quais 25 se comprometeram a aderir), de oito países não africanos e de 18 parceiros de desenvolvimento.

O Presidente do Uganda, Yoweri Museveni, lançou a Conferência Inaugural do ATAF. O Presidente referiu que “a mobilização de receitas fiscais é a maior fonte de financiamento no longo prazo para o desenvolvimento sustentável e é a força vital de todos os serviços do Estado ... a tributação fortalece a democracia, aumenta os incentivos à participação pública e reforça o pacto social entre os cidadãos e o Estado”.

Precisávamos de criar uma organização para África, em África, por nós, africanos”, disse Gershem. “Queríamos introduzir o desenvolvimento de capacidades conforme as nossas necessidades, porque compreendíamos os nossos problemas melhor do que ninguém. Mas também precisávamos de apoio político. Na altura, muito poucos Ministros das Finanças do continente africano apoiavam a ideia e o Presidente Yoweri Museveni assumiu a ideia, o que levou a um apoio mais visível.”

Allen concordou. Para ela, a presença do Presidente e do Ministro das Finanças do Uganda garantiu o empenhamento dos responsáveis pela administração fiscal. Os líderes estiveram muito presentes no processo de tomada de decisão e na defesa da causa junto dos seus ministros das finanças e dos seus governos. Para Allen, “a componente mais importante da liderança estava fora das reuniões, onde, com o apoio da Equipa Técnica, as decisões eram implementadas e postas em prática”, construindo a organização tijolo a tijolo.

Oupa Magashula, Comissário do SARS e primeiro Presidente do Conselho do ATAF, discursou no jantar de gala, declarando que “as raízes de um pequeno, mas forte imbondeiro se tinham alastrado por 25 países africanos e que, com cuidado e carinho, se alastrariam ainda mais para representar todo o continente africano”. Recordou aos participantes a filosofia africana da interdependência: ‘*Umntu ngumuntu ngabantu*’ (Eu sou porque nós somos). “*É uma visão do mundo em que estamos inextricavelmente ligados através da nossa humanidade partilhada, da nossa africanidade partilhada e da nossa identidade partilhada.*” O Ubuntu reflecte a filosofia de uma causa comum enraizada em tradições africanas, e as tradições africanas de diálogo tiveram muito a ver com a resolução da questão-chave do controlo.

Gershem recordou que três ou quatro países tinham oferecido as suas administrações como potenciais anfitriões do ATAF. Mas, na maioria dos casos, estas incluíam condições que teriam dado à jurisdição anfitriã um controlo efectivo, o que teria afectado significativamente a independência e a autonomia do Secretariado, cujo papel era operacionalizar a nova instituição em nome dos membros, de acordo com as orientações do Conselho.

Enquanto o Conselho devia ser representativo dos interesses nacionais e regionais dos seus membros, o Secretariado era responsável pela execução pelo que devia

não só ser, como também ser visto como sendo neutro, trabalhando em prol do interesse de todos os membros. **Gershem** contou a história de como a questão foi resolvida informalmente. Quando a reunião formal estava num impasse, um pequeno grupo de “Amigos do Presidente da Mesa” persuadiu os organizadores da reunião a fazerem uma pausa e a organizarem uma viagem de barco não programada, durante a qual a questão foi resolvida.

No lançamento em Kampala, o papel fundamental que a África do Sul tinha desempenhado na preparação para o desenvolvimento da organização foi reconhecido e os delegados concordaram unanimemente que a África do Sul deveria ser o anfitrião do Fórum, que o Conselho deveria ser composto por dez membros eleitos pelos Comissários-Gerais, divididos em grupos regionais, e que **Oupa** deveria presidir ao primeiro Conselho. Como salientou **Gershem**, tratou-se de um bom exemplo de liderança em acção, mesmo antes do do ATAF ter sido lançado.

Nesta fase inicial, os países africanos estavam interessados, mas não necessariamente totalmente comprometidos com a iniciativa. **Logan** explicou que *“os chefes dos serviços fiscais estavam ocupados e por que razão se investiria tempo noutra organização africana que poderia ou não sobreviver, tendo em conta o difícil historial de criação de organizações exitosas no continente? De qualquer modo, foi necessária uma persuasão significativa e o Grupo Director, constituído, entre outros, por Mary, Allen, Ifueko e Daniel, desempenhou um papel fundamental na obtenção da adesão.*

O primeiro Conselho do ATAF era composto pela África do Sul, Botsuana, Gabão, Gana, Quênia, Nigéria, Ruanda, Senegal e Zimbabué. Foi recomendado que Marrocos assumisse a última posição em representação do Norte de África. Foram adoptadas resoluções para permitir que o Conselho desempenhasse as suas funções, incluindo disposições transitórias, pessoal e orçamento, bem como um programa de trabalho para 2010.

O comunicado de Kampala descrevia em pormenor os progressos realizados. 25 Administrações Fiscais Africanas tinham assinado um Acordo Provisório, estabelecendo formalmente o Fórum Africano das Administrações Tributárias, assinalando um *“marco crucial na realização do nosso sonho de criar uma plataforma para promover e facilitar a cooperação mútua entre os administradores fiscais em África e entre África e o resto do mundo”.*

AMBIÇÕES

O ATAF definiu a sua posição. *‘Liderado, gerido e apoiado por africanos, principalmente através da experiência, recursos e contribuições financeiras dos seus membros’.* A ambição era clara, mas o trajecto levaria tempo, e até que ponto o ATAF alcançou as suas ambições é um tema-chave deste livro.

A visão de África, descrita em Pretória pelo Ministro Manuel, sobre a forma como os países africanos se poderiam libertar dos constrangimentos políticos e económicos da ajuda e da dívida, era uma visão para uma nova era. Era uma

visão da independência, que ia para além dos períodos colonial e pós-colonial caracterizados pelo controlo formal e informal de forças externas ao continente. Esta causa comum da independência africana baseava-se na mobilização interna de receitas para construir uma força fiscal e económica. **A visão era a de uma vida melhor para os africanos e de um futuro mais próspero e sustentável para o continente.**

A liderança e a direcção africanas estiveram presentes desde o início. **Oupa**, como Presidente do Conselho, nomeou **Logan** como Secretário Executivo interino responsável pelo Secretariado, aguardando a ratificação na primeira Assembleia Geral Anual em 2010, o que permitiu dar continuidade à equipa que tinha criado o ATAF em Pretória em 2008. A questão do financiamento reflectia a aspiração do ATAF a um controlo africano sobre todos os aspectos da organização. Mas a realidade é que isso não aconteceria imediatamente.

Os recursos proporcionados pelos países membros seriam inevitavelmente limitados a curto prazo. Alguns países estavam à espera de ver o que o ATAF conseguiria alcançar na prática, outros iriam ultrapassar eventuais problemas iniciais, enquanto outros enfrentavam obstáculos políticos significativos para liberar recursos para uma instituição fora do seu controlo directo. Acabaram por ser negociados quatro níveis para as contribuições, reflectindo a dimensão das economias dos países. No entanto, mesmo o escalão mais elevado cobrava aos membros um montante relativamente baixo, em contraste com outras organizações internacionais, como o Fórum Mundial sobre Transparência e Troca de Informações. De alguma forma, o fosso entre o financiamento pelos membros e as aspirações da organização tinha de ser reduzido.

A ambição do ATAF de *“trabalhar no sentido de aumentar a independência financeira dos países africanos”* colocou a fiscalidade no centro do desenvolvimento económico, da responsabilidade política e da boa governação. Os membros do ATAF e os parceiros de desenvolvimento partilhavam não só um objectivo comum, mas também o caminho para o alcançar. A cobrança eficaz de impostos era uma solução directa para o princípio unificador subjacente ao próprio desenvolvimento, a necessidade de tornar o desenvolvimento autossustentável.

Mas havia um paradoxo nesta situação. O financiamento dos doadores era necessário como capital de arranque para apoiar os custos operacionais e deveria seguir o amplo acordo sobre os princípios em torno da eficácia na mobilização de recursos internos. Mas poucos doadores partilhavam toda a extensão da ambição do ATAF. Consequentemente, as prioridades dos doadores e dos quadros burocráticos em que operavam corriam o risco de distorcer as prioridades da organização, uma vez que os doadores encorajavam o ATAF a concentrar-se em projectos específicos ou em tópicos favoritos dos próprios doadores de determinadas regiões ou países. A questão de como o financiamento dos doadores deveria ser usado era uma luta ainda a ser travada, mas, em primeiro lugar, era fundamental que a infra-estrutura e o Secretariado estivessem instalados e operacionais e que as actividades do ATAF chegassem à realidade da experiência dos países membros.

Allen salientou a importância do papel da África do Sul na criação de um alicerce financeiramente resistente e administrativamente eficaz. *“Devo dizer, com toda a honestidade, que penso que a África do Sul não recebe crédito suficiente. O papel do Secretariado, suportado pelo SARS, foi enorme. O SARS também concordou em assumir os encargos financeiros, sabendo de antemão que alguns países africanos teriam dificuldades em pagar as quotas. Assim, foi a África do Sul quem suportou esse encargo financeiro”.*

Para que este empreendimento tivesse uma hipótese realista de sucesso, era essencial que o SARS desse uma contribuição substancial, e a generosidade da África do Sul permitiu ao ATAF demonstrar a sua potencial utilidade aos membros. Esta generosidade foi concretizada não só com o dinheiro que o país contribuiu, mas também graças aos recursos humanos e as competências dos mesmos, liderando e moldando a nova entidade, construindo relações no continente e para além dele, fornecendo conhecimentos técnicos em eventos destinados ao reforço de capacidades, tais como sobre tratados fiscais, auditoria de empresas multinacionais e auditoria interna.

No seu cerne, as pessoas constituíam a pedra angular da instituição. Os chefes fiscais que eram os seus membros, o Conselho e os Comitês Técnicos, a equipa embrionária do Secretariado que impulsionou a iniciativa e a criação de valor, os parceiros de desenvolvimento, a equipa de gestão do SARS, o Ministro das Finanças da África do Sul e, claro, o Presidente e o Governo do Uganda, todos desempenharam um papel importante na criação de uma autêntica instituição africana.

Mas era preciso mais para que pudesse voar até às alturas a que aspirava. O próximo capítulo analisa a forma como as fagulhas, desprendidas em Kampala, se transformaram em chamas.

3

CAPÍTULO 3

O Atiçar das Chamas: Dinamismo e Inovação

PRIMEIROS PASSOS

De um início modesto, o ATAF evoluiu para uma organização eficiente que proporciona benefícios tangíveis aos seus membros e, ademais, actua a nível global como a voz, cada vez mais influente, de África. Isto decorreu apesar de um ambiente fiscal internacional que regista mudanças políticas e estruturais significativas em resposta aos desafios políticos e económicos globais, incluindo novas tecnologias e metodologias operacionais. A importância do ATAF assenta em decisões fundamentais e na incorporação de valores que conferiram à organização uma identidade única e um historial notável, enquanto instrumento de aperfeiçoamento dos sistemas fiscais dos países membros.

Esta secção analisa alguns dos principais pilares da organização, e retoma os temas dos capítulos anteriores para analisar a razão e a forma como o ATAF teve de enveredar por novos caminhos. Os conceitos político e económico - “as faíscas” que deram origem ao ATAF - pegaram fogo quando o ATAF implementou decisões essenciais que provariam o seu valor e teriam o máximo impacto entre o lançamento formal do ATAF, e a obtenção da sua própria identidade jurídica. Este capítulo também partilha a experiência de alguns dos funcionários que deram forma ao ATAF e beneficiaram do seu trabalho durante o período de formação. O ATAF elaborou um programa de formação fiscal e reforço das aptidões para melhorar a competência e a capacidade dos países membros e, simultaneamente, criar uma instituição forte que procedesse à sua própria transição a organização continental independente e inteiramente operacional.

Varsha foi nomeada Directora de Relações Internacionais do SARS em fins de 2008. *A criação do ATAF chegou à minha secretária e eu e a minha equipa fizemos o necessário para instituir um organismo a nível continental. Tivemos de decidir se iria ser uma organização de formação para funcionários de grau médio, ou se*

prestaria assistência técnica directamente aos países... Começámos por traçar um mapa com o Grupo Directivo e a Equipa Técnica e considerar a forma de institucionalizar a organização.

Nesse primeiro ano, concentrámo-nos em dois aspectos: primeiro, criar uma organização internacional como o Fórum Africano de Administrações Tributárias, que incluiu a elaboração de um Acordo a que os países pudessem aderir e, em segundo lugar, que definisse o que os países africanos queriam realmente ... Aproveitámos o programa que estávamos a executar para a SADC com a OCDE e começámos a oferecê-lo (...) a todos os países (africanos), a todas as administrações tributárias no continente.'

O resultado foi que os países participantes começaram a ver oportunidades para melhorar o funcionamento da administração tributária no continente e, no momento em que o ATAF se formalizou, aperceberam-se dos benefícios de uma possível adesão. 'Na altura do lançamento, quando a África do Sul foi nomeada como o país de acolhimento do ATAF, tivemos de criar um Secretariado Interino e orientar o acordo pelos processos (de ratificação) sul-africanos, de modo a constituí-lo como organização internacional. Também tivemos de negociar um Memorando de Entendimento como país de acolhimento e considerar o tipo de assistência que a África do Sul iria prestar ao ATAF. Durante o lançamento em Novembro de 2009, 25 países empenharam-se em aderir ao ATAF e assinaram o projecto do acordo. A seguir, tivemos de nos debruçar sobre o processo de adesão dos países ao acordo final, à sua ratificação e respectiva entrada em vigor'.

DECISÕES

Quando da proposta inicial da criação de um Centro Fiscal da OCDE-África, os decisores africanos aproveitaram a oportunidade para instituir uma organização fiscal controlada por e no interesse de, os membros africanos, a nível continental. O modelo para a organização colocou os Comissários-Gerais dos países membros a nível central, responsáveis pela tomada de decisões e com reuniões anuais na Assembleia Geral do ATAF. Entre as reuniões da Assembleia Geral eram representados por um Conselho eleito que reflectia os interesses regionais e prestava orientação e directivas. Os membros eram apoiados por comités técnicos do Conselho sobre governação, desenvolvimento organizacional, capacitação e finanças, e na devida altura, sobre questões fiscais. As operações da organização eram lideradas por um Secretário Executivo e um Secretariado responsável pela execução.

Esta estrutura de governação, composta por decisores dos países membros e um Secretariado responsável pelas operações, proporcionou um mecanismo ideal para a abordagem dinâmica e equilibrada, em linhas claras de responsabilização perante os membros. Gershem considerou que, a decisão de reforçar a função de auditoria interna contribuiu em grande medida para garantir a boa governação institucional do ATAF, que era a base de uma relação de confiança que o ATAF conseguiu estabelecer logo no início.

‘Os possíveis benefícios tinham de ser consideravelmente superiores aos custos, dados os riscos consideráveis de fracasso organizacional’

Com este modelo sobre a mesa, o Comunicado de Kampala apresentou as aspirações do ATAF - a promoção da partilha de experiências, a aferição e a revisão por pares com base nas melhores práticas; a elaboração de uma base de dados de sistemas e metodologias fiscais africanos; a

realização de eventos de capacitação em políticas fiscais internacionais e nacionais e questões administrativas; e a criação de um Centro Fiscal do ATAF.

Como Varsha confessou, era uma proposta ambiciosa. *‘Como Secretariado Interino do ATAF, elaborámos um programa que, com o apoio de parceiros no desenvolvimento, poderíamos oferecer aos países e em 2010, continuando com a formação, começámos a oferecer alguma assistência técnica aos países em áreas como os preços de transferência e as negociações de tratados. Este facto não só serviu como indicação dos benefícios para possíveis membros, como também os parceiros no desenvolvimento puderam ver que, desde o início, o ATAF procurava conseguir efeitos directos e não se limitava a um simples local de conversa’.*

Mary salienta o significado das primeiras decisões tomadas nas primeiras reuniões do Conselho em relação ao crescimento inicial da organização. Uma delas foi a decisão de não oferecer apenas eventos de formação pontuais, mas de criar programas abrangentes e de longo prazo, para ajudar os países a aumentarem a sua capacidade interna e se apoiarem mutuamente. *‘Não queríamos simplesmente ministrar formação e seminários e realizar conferências. Não queríamos começar a trabalhar de facto para ver de que os países precisavam, para analisar a questão de forma holística e apresentar uma solução que abordasse tanto as necessidades políticas como administrativas dos países, e assim poderem cobrar receitas e fazê-lo de maneira eficaz, e criar uma cultura de cobrança de impostos no continente’.*

Ela acreditava que a ‘segunda decisão fundamental era ter um Secretariado autónomo, um Secretariado independente que apresentasse um plano de assistência ao continente, que considerasse as necessidades e que fizesse a sua análise. *E depois oferecer soluções fundamentais ao continente. Eu acho que isso permitiu ao Secretariado responder de maneira eficaz e compreensiva a estes países. E também permitiu muita flexibilidade, porque o Secretariado não tinha de esperar que os Estados Membros se reunissem antes de obter autorização para ir e oferecer soluções.’*

Para Mary, a terceira decisão fundamental *‘era prestar assistência administrativa antes de passar ao trabalho de política, pois isso permitir-lhe-ia crescer, deixar a sua marca e obter resultados concretos’*, que poderiam actuar como plataforma sólida para compreender os problemas que os países membros enfrentam, e encontrar soluções continentais que permitissem a prestação de aconselhamento político aos países.

Gershem explicou que esta perspectiva alargada fazia parte do diálogo entre os chefes das administrações fiscais desde o início. Políticas aduaneiras, comerciais e fiscais sempre fizeram parte da agenda alargada mas a decisão inicial de

enfocar a criação organizacional e a administração fiscal mais especificamente, providenciaram a plataforma sobre a qual poderia evoluir uma maior variedade de questões técnicas interligadas. *‘A visão na base do ATAF era ter uma organização holística que proporcionasse o reforço das competências necessárias nas administrações fiscais e aduaneiras em África, com maior ênfase na tecnologia e nas TIC.’*

Logan via a evolução desta estratégia a partir da sua perspectiva política, do significado de persuadir os países africanos acerca dos possíveis benefícios de investir recursos no seu envolvimento com o ATAF. *‘Os possíveis benefícios tinham de ser consideravelmente superiores aos custos (“distribuindo os seus escassos recursos para além das suas necessidades imediatas com base nos objectivos”), dados os riscos consideráveis de fracasso organizacional’.*

Ele explicou que em 2010 o ATAF realizou as primeiras séries de reuniões centradas na formação, na investigação e na assistência técnica. *‘Fizemos isso de maneira profissional – boa elaboração, boa qualidade, boas actividades, bons eventos – e o nosso nome começou a ser conhecido no continente – e os países, mesmo sem serem membros, começaram a vir.’* Em 2013 ou 2014, *‘o ATAF tornou-se em marca conhecida, relativamente bem-sucedida relativamente marcante, e as pessoas começaram a querer associar-se a ela. E assim, a nossa metodologia era (ser) uma organização que funciona a nível técnico, que funciona discretamente em termos da política empresarial’.*

A estratégia do ATAF centrava-se em encontrar um espaço no ecossistema político. *‘Em linhas gerais, eram os governos, os presidentes, os Chefes de Estado e os ministros das Finanças que tinham de aceitar esta ideia, especialmente nos países francófonos – porque na maioria dos países francófonos, as autoridades fiscais são departamentos do Ministério das Finanças, não são autónomas. Mas mesmo nos países onde são autónomas, continuavam sob a tutela do Ministério das Finanças, e era preciso que esses ministros e Chefes de Estado aceitassem esse conceito, pois há quotas a pagar e tinham de autorizar as pessoas a deslocar-se a reuniões e eventos’.*

O pragmatismo do **Logan** assentava no conhecimento político do continente. Nos primeiros anos do ATAF, ele notou a tendência de consultar a OCDE, o FMI, o Banco Mundial e o G20 para obter perspectivas de política, em vez de seguir os conselhos do próprio continente. *Em vez de combater essa tendência, trabalhamos com ela e fizemo-la funcionar para nós. Trabalhamos com a OCDE e a administração alemã através do BMZ (Ministério Federal para a Cooperação Internacional), e da GIZ (Agência Alemã para a Cooperação Internacional), que têm escritórios e programas de desenvolvimento por todo o continente. E através dessas e muitas outras associações a nível de política, os nossos líderes políticos ouviram falar de nós. Não foi através de nós que souberam do ATAF. Ouviram falar do ATAF por terceiros que lhes prestavam assistência ao desenvolvimento. E essa foi uma parte importante da metodologia da marca.’*

Mas não demorou muito até o ATAF obter o reconhecimento de que necessitava.

Pascal Saint-Amans, antigo Director do CTPA da OCDE, considerou a relação entre a OCDE e o ATAF como sendo simbiótica. *Enquanto a OCDE procurava globalizar-*

se, especialmente na área da tributação, a África estava a desenvolver as suas próprias aptidões fiscais. Estes dois imperativos levaram cada instituição a estimular a outra. O crescimento da agenda fiscal da OCDE deu material para o ATAF poder elaborar a sua própria estratégia, embora o ATAF fosse muito mais amplo do que apenas a contribuição à agenda fiscal internacional, e vice-versa. O ATAF veio a ser o ponto de transição para a introdução dos pontos de vista africanos primeiro no Fórum Global e depois na Estrutura Inclusiva. O resultado foi um relacionamento especial entre o ATAF e a OCDE.'

Como descrito no capítulo anterior, o primeiro interesse surgiu através do DRM e da tributação como propulsores do desenvolvimento, mais que dos aspectos técnicos da evolução da tributação internacional. **Ben Dickinson** relembra a experiência de aprendizagem do ATAF com a linguagem e a cultura do desenvolvimento internacional, ao estudarem o funcionamento das agências de desenvolvimento e a forma como a mobilização de recursos nacionais pode concretizar os objectivos de desenvolvimento sustentável. O ATAF partilhava a opinião dominante da OCDE de que o DRM era o motor de uma África independente e, em última análise, autónoma.

A vantagem imediata do ATAF residia no facto de a liderança do Secretariado Interino não ser dominada por tecnocratas ligados à tributação, mas sim por comunicadores especializados e capazes de apresentar uma imagem mais ampla, e explicar como os Estados eficazes, responsáveis e democráticos dependem do regime fiscal. O ATAF assumiu essa narrativa com muito sucesso, posicionando-se num cenário internacional complicado, sobretudo em África, onde tudo eram prioridades. À medida que o ATAF tomava decisões fundamentais sobre compromissos com o mundo do desenvolvimento, e depois com a evolução da reforma fiscal internacional, emergiu como defensor de questões prioritárias na agenda do desenvolvimento internacional. O ATAF foi, ao mesmo tempo líder e beneficiário.

EXECUÇÃO

Os princípios gerais à base do DRM e do desenvolvimento foram partilhados tanto pelos membros africanos como pelos parceiros de desenvolvimento. Além disso, um entendimento e uma abordagem comuns dos processos institucionais foram essenciais em vista das diferentes culturas, modelos e abordagens em todo o continente, e a necessidade de ligar os interesses dos membros do ATAF e dos parceiros de desenvolvimento.

Como **Lincoln**, que liderava o programa de capacitação no Secretariado Interino, explicou: *“Era importante manter o ímpeto que o ATAF obteve com o lançamento e ganhar credibilidade entre os possíveis membros e doadores/parceiros de desenvolvimento. A estratégia consistiu em começar por demonstrar um impacto positivo imediato - através da assistência técnica, do reforço de competências que levasse à elaboração de legislação não vinculativa, normas e directrizes centradas em África”*.

Inicialmente, os cursos de formação realizados em 2009 e 2010 com o apoio de especialistas do SARS e da OCDE centrados em questões fiscais internacionais, convenções fiscais e impostos internos, reuniram funcionários das administrações fiscais para aumentar as suas competências, partilhar experiências e trabalhar com especialistas no desenvolvimento e na implementação de soluções. Mais importante ainda, espalharam a mensagem do ATAF sobre o apoio mútuo entre os países africanos através de assistência prática, e tornaram claro que o ATAF era uma organização menos preocupada com a tomada de posições do que com a apresentação de resultados concretos. Como disse Sam da Namíbia, ao contrário da maioria das organizações internacionais, o ATAF ganhou desde o início, a reputação de *'prometer menos e fazer mais'*.

Em 2011, tornou-se claro que a prestação do ATAF tinha de começar em África e que a formação e o desenvolvimento de competências tinham de reflectir a experiência directa dos próprios países africanos. Logan recontou como em 2011 ActionAid publicou o relatório *"Hora da Chamada"*, que contava a história da Fábrica de Cerveja do Ghana, uma subsidiária de SAB Miller. Apesar de ser uma divisão altamente lucrativa de SAB Miller durante cinco anos, Ghana Breweries não pagou um cêntimo de impostos ao Ghana. O ATAF reuniu *'especialistas do SARS, incluindo Ron van der Merwe, uma autoridade em matéria de convenções fiscais internacionais que, na sua reforma, continua como formador em todo o continente para o ATAF. E Ron explicou como a rede de convenções fiscais permitiu à SAB Miller utilizar as convenções para evitar a dupla tributação entre o Ghana, os Países Baixos, a Irlanda e as Maurícias para efectuar aquisições externas, RH e PI e minimizar os lucros no Ghana. E isso levou o ATAF a enveredar por caminhos de intervenção legislativa e política'*.

Ron tinha trabalhado com uma convenção fiscal multilateral para países da África Austral que o ATAF, com a sua ajuda, formulava como o Acordo Africano sobre Assistência Mútua em Questões de Administração Fiscal, (AMATM). Logan explicou, *'a ideia de um motor movido pela cooperação Sul-Sul com base no AMATM era muito importante, e aí eu compreendi que esse era o percurso. O percurso não é apenas (sobre) dar formação. O percurso envolve a criação de um ambiente legislativo, a definição de um ambiente de política e a configuração da política em função das condições do continente africano, pois a nossas economias são movidas pela indústria extractiva. A nossa economia é motivada por um alto grau de informalidade. A nossa economia é dinamizada pela agricultura comercial e de subsistência, bem como por alguns sectores da indústria transformadora que ainda não foram levados para o Oriente. Por conseguinte, o tipo de política fiscal e o ambiente legislativo fiscal não podem ser simplesmente extraídos de um modelo da OCDE. Tivemos de conceber modelos africanos.'*

'Reunimos 26 países africanos e, durante um período de dois anos, negociámos um acordo-modelo multilateral, centrado na possibilidade de os países trocarem informação sobre casos específicos e realizarem auditorias conjuntas, que poderia ter ajudado o Ghana a lidar com as questões levantadas no caso SAB Miller ... E então em 2011, o ATAF teve de mudar para (uma) espécie de espaço de adultos, embora ainda fosse criança. E foi então que me dei conta de que, se pudermos obter valor dos tratados, da troca de informação e da partilha de auditores entre países, (então) este é o

percurso para os africanos se ajudarem uns aos outros, este é o contexto mais amplo da cooperação Sul-Sul, antes da introdução de iniciativas como a dos Inspectores Fiscais Sem Fronteiras.’

Matthew Gbonjubola, o então Chefe de Impostos Internacionais no Serviço Federal de Receitas Internas (FIRS) na Nigéria, e agora Co-Presidente do Comité Fiscal da ONU, iniciou o seu “romance” com o ATAF quando foi nomeado para fazer parte da equipa de negociações do AMATM. Este processo não só iniciou a reflexão em muitos dos países africanos sobre os quadros técnicos que poderiam ser criados para maximizar a cooperação entre eles, como também criou com celeridade, uma comunidade de peritos técnicos em assuntos fiscais em todo o continente.

DINAMISMO E INOVAÇÃO

A formação do ATAF foi estimulada pela eclosão da crise financeira mundial (“*não desperdicem a crise*”). Apesar de ser composto por apenas meia dúzia de funcionários, o ATAF já tinha começado a emergir como presença africana em questões fiscais globais e como parte da iniciativa sobre impostos e edificação do Estado, tendo presidido em algumas ocasiões o Grupo de Trabalho sobre Impostos e Desenvolvimento da OCDE. O ATAF foi ao mesmo tempo um catalisador e um beneficiário, enquanto recipiente de um apoio essencial dos parceiros de desenvolvimento.

A crise financeira e a diminuição das receitas também gerou um ímpeto político significativo entre os países desenvolvidos a fim de desafiar a indústria global de evasão fiscal, dado que os lucros, incluindo os dos países em desenvolvimento, eram repatriados não para os países desenvolvidos, mas para paraísos fiscais. A OCDE aproveitou a oportunidade para combater o que definiu como Erosão da Base tributável e Transferência de Lucros (BEPS), procurando na verdade, reformar os sistemas fiscais mundiais para combater a evasão e a fraude fiscais. Isto começou com a elaboração de um Plano de Acção criado pelos países desenvolvidos que, uma vez acordado, foi apresentado aos países em desenvolvimento, incluindo o ATAF, com um convite para se juntarem ao processo de implementação através do que ficou conhecido como o Quadro Inclusivo.

A OCDE afirmou que a erosão da base e a transferência de lucros (BEPS) eram igualmente aplicáveis aos países africanos que procuravam mobilizar recursos nacionais. **Logan** disse à OCDE que *‘O desvio de lucros não é a principal causa da erosão da nossa base. A erosão da nossa base resulta de preços de transferência, de maus incentivos, de contratos deficientes nas nossas indústrias extractivas. Convocaremos então uma reunião sobre a Erosão da Base. Mas vai ser a nossa reunião, e vamos analisar o que causa a erosão da nossa base. Houve uma boa convergência porque fazíamos parte deste processo global, mas estávamos sempre cientes das questões legislativas e políticas que África precisa de mudar.’*

Em 2013, o ATAF reuniu um grupo de oito peritos técnicos africanos para analisar, de uma perspectiva africana, os efeitos de BEPS e se o ATAF deveria participar no projecto BEPS. O grupo formou um comité técnico que mais tarde se tornou em

Comité de Tributação Transfronteiras. **James** foi nomeado Primeiro Presidente do Comité e **Matthew** como representante da Nigéria, fazia parte do grupo de oito. A reunião determinou que a África *'não devia fugir de BEPS'*, que deviam participar no projecto, mas segundo as suas próprias condições.

Matthew, que sucedeu ao James como Presidente, referiu que foi aqui que o verdadeiro trabalho começou. A grande questão era: que estamos aqui a fazer? Os membros do Comité foram individualmente incumbidos de investigar e examinar as questões relacionadas com BEPS pertinentes nos seus próprios países, e de fazer apresentações em grupo, que actuaram como mecanismos de partilha de experiências. Os membros do Comité criaram laços fortes e um sistema de apoio mútuo. Com o tempo, o Comité começou a elaborar abordagens africanas coerentes às questões de BEPS e **Matthew** e alguns outros acabaram por representar o ATAF e / ou as suas administrações fiscais nos debates do Quadro Inclusivo. Os desafios com que se depararam neste ambiente e o seu impacto serão debatidos mais detalhadamente no Capítulo 5 a seguir.

Isto salientou o dinamismo da evolução do ATAF nos anos iniciais. **A resposta do ATAF à OCDE sobre a BEPS baseou-se no princípio de - primeiro, estabelecer o impacto das iniciativas internacionais nos interesses africanos e, depois, analisar como a iniciativa pode ser aproveitada em benefício do continente - como a BEPS pode ser africanizada.**

Por conseguinte, na hora de fazer valer os interesses e as posições de África, as organizações do mundo inteiro começaram então a olhar para o ATAF. E esse foi um momento muito decisivo. Esta, segundo **Logan**, *'foi a primeira vez que a "Voz Africana" do ATAF foi ouvida na arena fiscal internacional'*, um facto que, embora imprevisto na altura da fundação da organização, reflectiu claramente o mandato global de melhorar os sistemas fiscais africanos. Foi o dinamismo da organização bem como a sua competência em compreender e comunicar as perspectivas africanas ao debate global, e a sua coragem em assumir aspectos imprevistos mas importantes, do trabalho relacionado com o seu mandato principal, que contribuíram para o seu sucesso inicial.

Para além da tributação e do desenvolvimento e, mais tarde da BEPS, uma terceira área em que o ATAF pôde reagir rapidamente a situações políticas mais amplas, foi o combate a Fluxos Financeiros Ilícitos (FFI). Como explicou **Logan**, *'pediram-nos, à última hora, para apresentarmos uma proposta a [o Painel de Alto Nível sobre Fluxos Financeiros Ilícitos, liderado pelo antigo Presidente sul-africano Thabo Mbeki] e ficámos muito entusiasmados - bastante surpreendidos, mas muito entusiasmados - e tínhamos apenas uma noite para nos prepararmos. A nossa chefe de investigação, Dra Nara Monkam e eu, falámos da nossa experiência e da nossa investigação sobre os principais factores de fluxos financeiros ilícitos para fora do continente africano. E destacámos os fluxos através de empresas multinacionais. O relatório sobre FFIs revelou que mais de 60% do dinheiro que sai do continente, sai através de preços de transferência, usando as regras fiscais existentes, que também possibilitam esquemas de evasão fiscal internacional por parte das multinacionais'*.

Uma solução decisiva incluiria não apenas a alteração da legislação ou da regulamentação – embora estas sejam necessárias – mas também a introdução de competências de auditoria sólidas nas administrações africanas, associadas a um sistema de troca de informação que os auditores possam utilizar para determinar a rendibilidade global das multinacionais.

‘Os países africanos devem querer usufruir do nosso apoio por sermos os melhores. Os países africanos devem preferir a nossa assistência técnica por sermos dinâmicos, responsivos e compreendermos as circunstâncias. E é isso que nos distingue.’

Logan descreveu a função do ATAF na quantificação do impacto. ‘A contribuição do ATAF ao relatório, como parte do consórcio que trabalha com os FFIs foi bastante significativa. Em 2018, o ATAF pôde declarar mais de 2 mil milhões de dólares US de impostos apurados que teriam feito parte (desses) fluxos de saída, se não tivéssemos ajudado a mudar as leis, a alterar a legislação, a dar formação e a apoiar a auditoria. Até este momento, já apurámos – desde 2016 – mais de 4 mil milhões de dólares US em impostos

adicionais, dos quais mais de 2 mil milhões de dólares são depositados por esses países. E pessoalmente, esse foi um momento muito significativo para a organização, pois esses países que temos vindo a apoiar agora têm dinheiro adicional no banco. As leis são mais rigorosas e mais uniformes, e os contribuintes que tiveram de pagar não se queixaram, porque criámos um ambiente fiscal seguro para todos os envolvidos’.

Muitas das escolhas operacionais do ATAF eram limitadas pelos níveis de financiamento disponível e os constrangimentos do sistema operacional. Mas uma vez mais, o seu dinamismo e a sua firmeza ao privilegiar os resultados face aos processos fizeram da necessidade uma virtude, e abriram o caminho para o sucesso.

Logan está uma vez mais, na melhor posição para descrever o cenário que fundamentou as operações do ATAF. ‘Tínhamos uma pequena equipa e tomámos a decisão muito ponderada de não sermos hierárquicos. Todos fizeram tudo neste escritório, da recolha de caixas e arquivamento, a reuniões importantes e apresentações de alto nível. Todos fizeram tudo.’

Um segundo elemento foi a decisão de evitar activamente a burocracia desnecessária e criar redes para identificar fontes de apoio, bem como analisar os desafios. *A nossa vantagem foi o nosso dinamismo. Vocês não tiveram de passar por 3 ou 4 meses de processos, 20 formulários e 20 chamadas telefónicas para obter assistência do ATAF. A maneira como estruturámos a nossa operação foi – pedido, resposta imediata, e no dia seguinte a assistência começa.’*

O ATAF continua a precisar desse dinamismo, para tomar decisões rápidas e introduzir recursos que reflectam as perspectivas locais e não os modelos de fontes externas ao continente. O ATAF não é a única organização que trabalha no domínio da tributação em África, apesar de ser a que mais claramente reflecte as necessidades e perspectivas dos seus membros. ‘À medida que fomos evoluindo

como organização tributária, descobrimos que mesmo os que eram nossos apoiantes e parceiros no início se tinham transformado em quase concorrentes, pois também estavam a dar apoio aos nossos membros. Por essa razão, foi quase uma luta pela afeição dos países que recebiam o apoio. E para nós, *o ser africano apenas não é suficiente para ganhar a competição para apoiar os países africanos, pois essa não pode ser a principal razão para quererem o nosso apoio. Os países africanos devem querer usufruir do nosso apoio por sermos os melhores. Os países africanos devem preferir a nossa assistência técnica por sermos dinâmicos, responsivos e compreendermos as circunstâncias. E é isso que nos distingue.*

‘Um outro elemento importante é – principalmente quando se obtém apoio técnico ou de outro tipo, de outras organizações, um seminário aqui, uma reunião ali, formação aqui, um documento ali. Quando o ATAF presta assistência técnica, legislativa e de política a um país, enceta um percurso de três a cinco anos com esse país. Na verdade, um dos nossos programas mais longos aqui na África Austral já decorre há oito anos. E isso também nos distingue dos outros neste sector.’

Mais importante ainda, o ATAF não depende apenas do seu Secretariado para apresentar formulações de política, investigação ou conceitos analíticos centralizados. Os factores intelectuais das alterações fiscais começam nos países membros do ATAF, que se reúnem em grupos de trabalho ou comités compostos pelos melhores funcionários nomeados pelos membros. Estes comités podem, não só determinar o que é necessário fazer com base em diversas experiências de todo o continente, mas também partilhar experiências de soluções práticas que adoptaram, tenham ou não sido elaboradas internamente ou implementadas com apoio externo. Os comités podem aproveitar da experiência operacional desses países para conceber orientações, por exemplo, sobre o IVA e a subcapitalização, ou sugerir abordagens sobre as orientações relativas aos preços de transferência e ao imposto sobre os serviços digitais.

Stephen Kyande, antigo Comissário de Impostos Internos da Autoridade Tributária do Quênia, foi o primeiro Presidente do Comité do IVA do ATAF. O Comité foi instituído em 2017 tendo o trabalho basilar começado com um grupo de trabalho anterior, resultante da Conferência Técnica do ATAF sobre Impostos Indirectos, realizada em Victória, nas Seychelles, em Maio de 2012, e sob a orientação de um Consultor Técnico do ATAF, começou por identificar a construção como o sector mais difícil em todo o continente no que respeita à evasão ao IVA. O Comité do IVA elaborou directivas sobre a gestão de auditorias e a garantia da conformidade nesse sector. Também trabalhou em colaboração com a OCDE para desenvolver um conjunto de ferramentas para recolha do IVA no ambiente digital. Como disse **Stephen**, *‘o êxito desta iniciativa deve-se à criação de uma plataforma para partilha de experiências e de soluções colectivas em benefício do continente. Isto está directamente relacionado com a formação e a capacitação, levadas a cabo com recursos do continente.’*

O Comité de Troca de Informação, presidido por **Femi Edgal** de FIRS, começou com a convocação da 1ª Reunião Consultiva das Autoridades Competentes Africanas do ATAF em Acra, Ghana, em Junho de 2016. O Comité assiste na criação de produtos do ATAF centrados no intercâmbio de informação por pedido, e na troca automática de

informação. Como tal, fornece a chave para desbloquear os processos de auditoria das multinacionais e de indivíduos com elevado património líquido.

Segundo Logan, este círculo virtuoso de formação, reforço das competências, partilha de experiências e troca de conhecimentos entre pares, bem como a criação de soluções colectivas acessíveis a todos, ‘confere ao ATAF uma vantagem competitiva. O ciclo metodológico associa a experiência concreta do país com o desenvolvimento de competências que se transformam em soluções operacionais. Equilibra uma organização de carácter consultivo, inclusivo e participativo com capacidade de reacção, dinamismo e capaz de agregar valor quando necessário, no mais curto espaço de tempo. Trata-se de gerir um importante acto de equilíbrio. Nem sempre é fácil’.

AS ALAS DO ATAF

Em 2014, registaram-se três factos significativos que marcaram os cinco anos de existência do ATAF e exemplificam a abordagem holística do ATAF à tributação no continente, através da expansão do grupo de profissionais envolvidos nos sistemas fiscais africanos. Primeiro, **o ATAF criou a Rede Africana de Investigação Tributária (ATRN)**. Esta iniciativa resultou de um projecto de investigação centrado em seis estudos regionais que identificaram os desafios, as necessidades e prioridades das administrações fiscais africanas iniciado em 2012, juntamente com a Organização Africana das Instituições Superiores de Controlo (AFROSAI) e a Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI). Segundo, **foi instituído um Programa de Mestrado Executivo em Tributação para promover um estudo académico aprofundado e desenvolver competências de liderança**. Por fim, os executivos superiores responsáveis por investigação, planeamento, estatísticas e previsão da receita reuniram-se para elaborar um **quadro para o African Tax Outlook, uma publicação emblemática sobre a tributação em África**. Este trabalho estava directamente relacionado com o trabalho entre pares sobre a projecção da receita no Ruanda, descrito no Capítulo 1.

‘Na maioria das questões fiscais, a literatura tem sido dominada por académicos ocidentais do norte global. Era necessário colmatar essa lacuna através da capacitação e da formação de um grupo de jovens investigadores africanos em matéria de tributação’

Savior Mwambwa, que agora representa a Fundação da Sociedade Aberta (OSF), trabalhou pela primeira vez com o ATAF por volta de 2010, quando representava as redes fiscais e da sociedade civil na Zâmbia e a Rede de Justiça Fiscal (África). Ele foi convidado a fazer parte do primeiro Comité Directivo da ATRN. ‘A ATRN reuniu uma coligação de académicos e grupos de reflexão, ONGs e Administrações

Tributárias para fazer avançar a agenda no continente. Na maioria das questões fiscais, a literatura tem sido dominada por académicos ocidentais do norte global. Era necessário colmatar essa lacuna através da capacitação e da formação de um grupo de jovens investigadores africanos em matéria de tributação, que pudesse contribuir

para fazer avançar os conhecimentos sobre assuntos fiscais, tanto do ponto de vista da investigação e do desenvolvimento como do ponto de vista político’.

A flexibilidade do ATAF no desenvolvimento e na reacção às oportunidades durante o período de formação serviu de referência para o seu sucesso. Mas o sucesso requeria também a capacidade de fazer face às sucessivas vagas de mudanças na tributação a nível continental e mundial. Esta capacidade de apresentar resultados e seguir um rumo que reflectisse as necessidades dos membros proporcionou-lhe o seu poder de continuidade. A sua estratégia de inclusividade através de limites linguísticos, culturais e políticos, e os esforços para envolver a comunidade fiscal mais ampla, forneceram grande parte do seu impulso e energia. Como sugere o capítulo a seguir, a sustentabilidade do ATAF enquanto organização, e a sua capacidade contínua de manter o impacto encontrando soluções para os desafios dos seus membros, dão-lhe asas para voar.

4

CAPÍTULO 4

Como Depenar O Ganso: A Estabilidade Financeira em África e no ATAF

O ACTO DE EQUILÍBRIO DO ATAF

*J*ean-Baptiste Colbert declarou famosamente que a arte da tributação consiste em depenar o ganso para obter o maior número de penas, com o mínimo de guinchos. O trabalho quotidiano do ATAF consiste em apoiar a estabilidade financeira dos governos, ajudá-los a estruturar os seus sistemas fiscais e possibilitar a mobilização efectiva de recursos nacionais para o desenvolvimento. O sucesso alcançado, o impacto que isso tem e a comunicação do sucesso, determinam a estabilidade do próprio ATAF.

O comunicado de Kampala durante a instituição do ATAF em 2009 reconheceu o relacionamento entre o país e a estabilidade organizacional. *O ATAF é orientado, gerido e apoiado por africanos, principalmente através da experiência, dos recursos e dos compromissos financeiros dos seus membros. Como iniciativa africana, contribuirá para aumentar a independência financeira dos países africanos”.*

O sucesso do ATAF encoraja novos membros a aderir e os membros actuais a pagarem as suas quotas e contribuírem para os custos de acolhimento da instituição na África do Sul, para os benefícios em espécie, como destacamentos de pessoal, e para os custos em espécie, de viagens, alojamento ou eventos.

Mas o ATAF não subsiste apenas das contribuições de países. Grande parte dos custos concretos das actividades provêm de parceiros de desenvolvimento que partilham o interesse comum da realização dos objectivos globais do ATAF, e utilizam o ATAF como mecanismo para realizar os seus próprios objectivos fiscais e de desenvolvimento. Isto seria suplementado pelo apoio de instituições que partilham prioridades comuns e que procuram obter resultados específicos no contexto de programas concretos.

Os chefes das administrações tributárias africanas reuniram-se na 7ª Assembleia Geral do ATAF, realizada em Lagos, Nigéria, em 2022.





O Presidente Yoweri Museveni da Uganda na abertura das celebrações do 10º aniversário do ATAF, que se realizaram em Kampala, Uganda, em 2019.



O Secretário Executivo do ATAF, Logan Wort, dirigiu a organização durante os seus primeiros 15 anos.



Dr. Philippe Tchodie, o primeiro presidente francófono do Conselho do ATAF, cargo que ocupa desde 2020.



Robert Luvuuma, Gestor da Unidade Tributação internacional e Preços de Transferência da Uganda Revenue Authority, liderou a equipa que realizou auditorias no sector do café do país.



Lee Corrick, consultor técnico do ATAF para as transacções transfronteiriças, prestou consultoria especializada e formação de competências à equipa da URA.



Vivian Adong, Supervisora: Tributação Internacional e Preços de Transferência na Uganda Revenue Authority, membro da equipa de auditoria



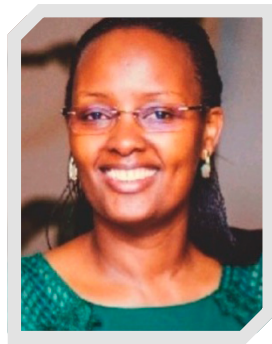
Funcionários fiscais que colaboraram no projecto de previsão de receitas entre a Rwanda Revenue Authority e o South African Revenue Service.



Denis Mukama, que sucedeu a Agnes e assumiu a liderança do projecto.



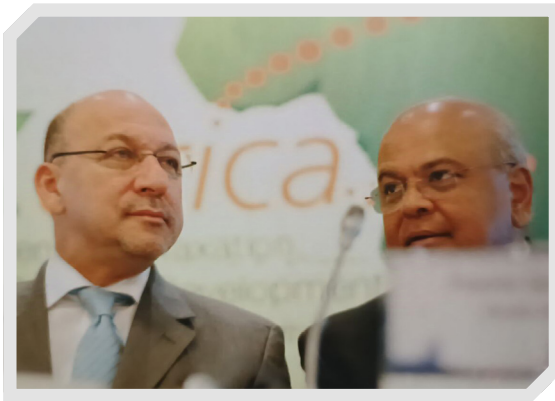
Mamiky Leolo, chefe do departamento de previsões macroeconómicas do South African Revenue Service, chefiou a equipa do SARS.



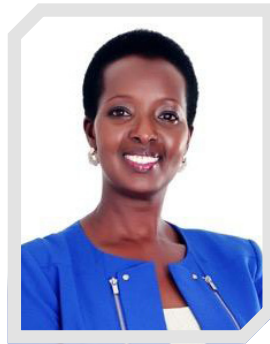
Agnes Kanyangeyo, a falecida Vice-Comissária para o Planeamento e Investigação da Rwanda Revenue Authority, que liderou a equipa ruandesa no projecto.



Wynnona Steyn, antiga economista da Unidade de Investigação Macroeconómica do SARS, que desempenhou um papel de liderança no desenvolvimento do modelo de previsão de receitas para o Ruanda.



Trevor Manuel, antigo Ministro das Finanças da África do Sul, e Pravin Gordhan, o então Comissário do South African Revenue Service, desempenharam um papel fundamental na criação do ATAF.



Allen Kagina, antiga Comissária-Geral da Uganda Revenue Authority e membro do Grupo de Direção do ATAF.



Gershem Pasi, antigo Comissário-Geral do Zimbabwe Revenue Authority e presidente do Conselho do ATAF.



Femi Edgal, o veterano correspondente nacional da Nigéria, foi também o primeiro presidente do Comité Técnico sobre a Troca de Informações.



Ben Dickinson, Director Adjunto Interino do Centro de Política e Administração Fiscal da OCDE e antigo Chefe de Fiscalidade e Desenvolvimento da CTPA.



Ifueko Omoigui Okauru, antiga Presidente Executiva do Federal Inland Revenue Service da Nigéria e membro do Grupo de Direção do ATAF.



Mary Baine, Secretária Executiva Adjunta do ATAF e antiga Comissária-Geral da Rwanda Revenue Agency.



Varsha Singh, antiga Directora de Estratégia, Planeamento e Cooperação Internacional do ATAF, dirigiu as operações desde o nascimento do ATAF.



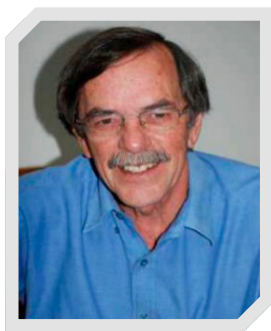
Professor Mick Moore, do Instituto de Estudos de Desenvolvimento em Sussex.



Dr. Patrick Ndzana Olomo, Director de Política Económica e Desenvolvimento Sustentável da União Africana.



Edward Kieswetter, Comissário do SARS e Vice-Presidente do Conselho do ATAF.



Ron van der Merwe, antigo Director da Unidade de Convenções Fiscais do South African Revenue Service, dirigiu uma formação sobre tratados para funcionários fiscais africanos.



Matthew Gbonjubola, antigo Chefe do Departamento de Impostos Internacionais do Federal Inland Revenue Service da Nigéria, que presidiu ao Comité de Tributação Transfronteiriça do ATAF.



Professora Annet Oguttu, Directora do Instituto Fiscal Africano da Universidade de Pretória e Presidente do Conselho da Rede Africana de Investigação Fiscal.



Thulani Shongwe, Responsável do ATAF para a Cooperação Fiscal em África.



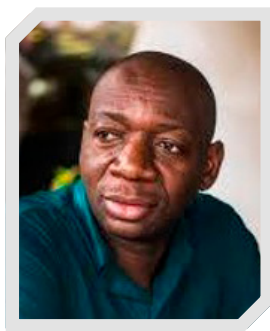
Anthony Munanda, Responsável da Mobilização de Recursos Internos do ATAF.



Moses Kajubi, antigo Comissário dos Impostos Internos na Uganda e membro da equipa técnica do ATAF.



Ronald Niwenshuti, Comissário-Geral da Rwanda Revenue Authority, que também foi correspondente nacional durante muitos anos.



Savior Mwambwa trabalhou em estreita colaboração com o ATAF desde cerca de 2010, enquanto representante das redes fiscais e da sociedade civil na Zâmbia e da Tax Justice Network - Africa.



Jeffrey Owens, antigo director do Centro de Política e Administração Fiscal da OCDE.



Emeka Nwanko, Responsável dos Serviços aos Membros do ATAF.



Pascal Saint-Amans, antigo director do Centro de Política e Administração Fiscal da OEDE.



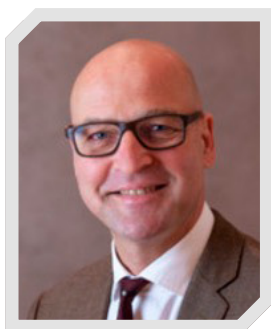
Stephen Kyande (centro), antigo Comissário dos Impostos Internos da Kenya Revenue Authority, que presidiu o Comité Técnico do IVA do ATAF.



Pascal Ruganintwali, antigo Comissário-Geral da Rwanda Revenue Authority e membro do Conselho do ATAF.



Loide Hamutumwa,
Directora: Serviços
Jurídicos na Namibia
Revenue Agency.



Matthias Witt, antigo
conselheiro sénior
para a Boa Governação
Financeira da
Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ).



James Karanja, o primeiro presidente do Comité de
Tributação Transfronteiriça do ATAF.



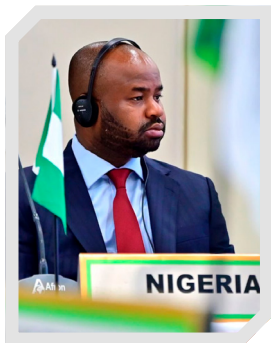
Sam Shivute,
Comissário da Namibia
Revenue Agency.



Cerimónia de entrega de prémios do curso de Fiscalidade e Desenvolvimento, em Maio de 2019, em Nairobi.



Veronique Herminie, antiga Comissária-Geral das Seicheles e actual presidente da Rede do ATAF para as Mulheres no Domínio Tributário.



Zacch Adedeji, Presidente Executivo do Federal Inland Revenue Service da Nigéria e membro do Conselho do ATAF.



O ATAF saúda a Guiné como novo membro, em Janeiro de 2024.



Stella Nyapendi (à esquerda), correspondente nacional de longa data do Uganda.

Existem possíveis tensões entre o que o ATAF procura conseguir - um aumento na mobilização da receita interna em todo o continente - e os objectivos específicos dos seus parceiros, quer os membros procurem maximizar os benefícios do impacto do ATAF no seu próprio país ou região, quer os parceiros de desenvolvimento procurem objectivos específicos, que podem não reflectir totalmente as prioridades imediatas do ATAF ou desviar a atenção de outro trabalho do ATAF. Inevitavelmente, para o ATAF, este é um acto de equilíbrio contínuo, e a sustentabilidade da organização depende tanto da satisfação dos membros com o apoio do ATAF para melhorar os seus próprios sistemas fiscais, como da construção de relações duradouras com os parceiros de desenvolvimento.

Este capítulo analisa a abordagem do ATAF à estabilidade dos países membros através da mobilização de recursos internos, e depois verifica se e como, o ATAF pode fazer por si próprio o que encoraja os seus membros a fazer - tornar-se numa organização maioritariamente financiada por africanos, financeiramente sustentável e politicamente independente. Tomará como referência os equilíbrios entre interesses potencialmente díspares que o ATAF conseguiu até à data, os desafios que o ATAF poderá enfrentar no futuro e os princípios subjacentes às operações do ATAF, a fim de determinar a forma como a sustentabilidade pode ser assegurada a médio prazo.

A CAPACITAÇÃO NOS SISTEMAS FISCAIS AFRICANOS

O Ministro Nacanabo captou o espírito do ATAF. Para ele *‘o segredo do sucesso do ATAF é sobretudo a paixão. A paixão dos africanos convencidos de que ninguém mais podia desenvolver a África por eles... A vantagem essencial do ATAF é o seu profundo conhecimento da realidade africana, com especialistas africanos que trabalham no terreno. É natural que, como conhecem a realidade, conheçam todos os aspectos do assunto, coordenem todas as acções, e isso permite ao ATAF ter um impacto significativo na prática. De modo geral, quando o ATAF intervém, não traz soluções pré-concebidas. A organização colabora com as administrações, identifica as necessidades e oferece soluções adequadas’.*

Mary exemplifica essa paixão. Ela fez parte do Grupo Directivo que actuou como antecessor do Conselho. Para ela, a decisão mais importante foi a de criar *‘um programa de longa duração que ajudasse os diferentes países a reforçar as suas competências internas e a apoiarem-se mutuamente. ‘Não íamos simplesmente ministrar formação e seminários e realizar conferências. Não, queríamos começar a trabalhar de facto para ver do que os países precisavam, para analisar a questão de forma holística e apresentar uma solução que abordasse tanto as necessidades políticas como administrativas dos países, e assim poderem cobrar receitas e fazê-lo de maneira eficaz, e criar uma cultura de cobrança de impostos no continente.*

Quando começámos, analisávamos a capacidade dos países e a forma como cada país podia passar ao nível seguinte, onde pudesse cobrar rendimentos de forma eficaz e desenvolver competências internas. Mas mais importante ainda, tentar criar uma massa

crítica de pessoas capazes de executar esse trabalho, porque havia também a questão da rapidez de reacção da parte dos funcionários fiscais’.

‘ATAF trabalha, o mais possível, com especialistas das administrações africanas que trazem o contexto local ao debate. O trabalho com especialistas africanos permitiu obter soluções locais adequadas ao objectivo, em vez de soluções pré-fabricadas e trazidas de fora.’

Allen concorda que ‘o estímulo inicial era a mobilização de recursos internos e o objectivo era os países africanos se apoiarem mutuamente na capacitação das administrações fiscais para mobilizar a receita. Essa ideia de começarmos com a criação de competências, de criarmos essa componente, deu importância e dinamismo a todas as administrações, para que se empenhassem em programas de formação realizados em várias capitais. Lembro-me claramente de termos organizado um evento sobre tratados

fiscais, depois sobre a gestão da economia digital, e a participação na formulação de políticas da perspectiva de um administrador fiscal’.

Jeffrey afirma que ‘os verdadeiros desafios de África não são internacionais, são internos. A questão internacional é a cauda do cão. O cão em si corresponde a impostos nacionais. As questões verdadeiramente importantes são os impostos prediais, a conformidade, a tributação do capital e do rendimento. Os impostos sobre o rendimento de pessoas singulares continuam a ser bastante marginais, dada a base reduzida. Se o que procuram é dinheiro, então optem pelo IVA.’

Na situação em que tudo era prioritário, em que tudo era urgente e os recursos eram utilizados ao máximo, os países membros necessitavam de mecanismos para fazer melhor as coisas com os mesmos recursos. Muitas vezes, isto significava melhores técnicas de auditoria. **Thulani** do ATAF explicou como este tipo de eventos trouxe uma dimensão especificamente africana ao reforço das competências. ‘Como exemplo, um primeiro curso de Auditoria do IVA em Acra foi inspirador. A metodologia assentava num processo de três fases: análise dos desafios; articulação de possíveis mecanismos para solucionar os problemas e criação de espaço para soluções nacionais’.

Mas as indústrias nos grandes sectores, quer sejam não renováveis ou renováveis, envolvem quase sempre um controlo externo e um elemento transfronteiriço, como demonstra o exemplo da indústria do café do Uganda descrito no Capítulo 1. **Lee** lembrou que, quando estavam em causa regras fiscais internacionais, a atenção centrava-se inicialmente nos conceitos relativos aos preços de transferência. Isto estabeleceu bases essenciais mas, como era sobretudo de natureza teórica, pouco fez de concreto para gerar rendimento a curto prazo. A recuperação veio com a introdução de apoio directo à auditoria, o aprofundamento dos conhecimentos sectoriais para compreender a economia do processo, e o comportamento dos contribuintes, a partilha contínua dos detalhes de um caso e a utilização de técnicas vitais de intercâmbio de informação. A investigação sectorial foi vital para a análise da indústria do café ugandesa e, tal como aconteceu nas indústrias extractivas e das comunicações, a experiência africana e os conhecimentos locais foram componentes essenciais para conjugar estes elementos.

Moses fez notar que o 'ATAF trabalha, o mais possível, com especialistas das administrações africanas que trazem o contexto local ao debate. *O trabalho com especialistas africanos permitiu obter soluções locais adequadas ao objectivo, em vez de soluções pré-fabricadas e trazidas de fora.*'

Sam, recente vencedor do Prémio de Melhor Comissário do ATAF 'por promover a visão e a missão do ATAF', acredita no conceito de melhoria contínua, mas compreende que o sucesso significa a procura cada vez maior de capacitação. Apoiava firmemente o modelo do ATAF e preconiza a acreditação de especialistas do ATAF para ajudar a reduzir o défice de recursos, e multiplicar o impacto do trabalho do ATAF. Isto daria ao ATAF uma maior base de dados. *Os países podem solicitar especialistas no processamento de reembolsos ou em auditorias e preços de transferência, ou na indústria extractiva, ou no sector de petróleo e gás. A administração requerente poderia pagar as despesas de deslocação e as despesas locais do país membro. Isto permitiria a mobilização de funcionários activos a custos mais baixos. Por vezes trazemos especialistas de países desenvolvidos, mas o contexto é diferente. Alguns dos especialistas vindos da Europa ou da América têm sistemas avançados e não se conseguem adaptar facilmente à realidade africana.*

Neste momento, o ATAF está a recrutar especialistas voluntários no seu website, para reforçar as competências através da experiência africana espalhada pelo continente. É um pilar fundamental para a estabilidade dos sistemas fiscais africanos. É claro que estas medidas não são gratuitas para a administração que as fornece, mas à medida que a competência aumenta no continente, os encargos iniciais de algumas administrações podem ser partilhados de forma mais equitativa e as administrações que as fornecem obterão benefícios significativos, pois aumentam a experiência e o desempenho dos seus técnicos para novos níveis e permitem-lhes progredir na carreira através da organização.

Se o ATAF coloca o seu pessoal no centro da capacitação institucional, cabe-lhe a tarefa mais vasta de conciliar os seus membros e o ambiente internacional a todos os níveis - político, técnico e financeiro. A filiação colectiva dinamiza a organização, possibilitando aos países africanos definirem as suas próprias prioridades, resultando em realizações concretas na mobilização da receita. A cobrança de impostos nacionais constitui a base dos orçamentos da maior parte dos países e os mecanismos melhorados, como a facturação electrónica, o trabalho de auditoria mais direccionado e orientado, e as melhores técnicas de cobrança, valeram o respeito dos países membros e da comunidade internacional. A mobilização de recursos internos não consiste apenas em efectuar auditorias, consiste em mudar o comportamento dos contribuintes e aumentar a conformidade voluntária. Há cinco anos, os oito principais produtores registaram perdas no sector do café ugandês, mas agora só um é que ainda tem perdas. Mas ainda há muito mais trabalho a fazer.

A Namíbia teve uma experiência semelhante. **Anthony** tem estado a trabalhar com o grupo da auditoria dos preços de transferência. Como diz **Sam**, 'serve como dissuasor. Outras multinacionais, muitas vezes nos mesmos sectores que agora são auditados, que não declaravam impostos, ou não pagavam os seus impostos específicos, de repente, vemos que as que não pagavam impostos suficientes, agora

declaram e fazem pagamentos. O trabalho de auditoria melhora a competência e passa a mensagem de que podem ser tomadas medidas eficazes. Já fez efeito. Desde a constituição da NamRA em 2021, que excedemos a nossa previsão da receita. E entre 2021 e 2023, quase duplicámos a nossa cobrança.’

COMO ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DO ATAF

Ao longo destes 15 anos, a sobrevivência financeira do ATAF reflecte um equilíbrio competente entre as necessidades dos seus membros e a eficácia da sua estratégia de financiamento. Mas a sua dependência em uma percentagem relativamente elevada de financiamento externo, deixa o ATAF bastante vulnerável face às mudanças nas prioridades de desenvolvimento. Então, que lições tirou o ATAF da resposta às necessidades dos seus membros, como se envolve com os seus membros e os parceiros de desenvolvimento neste contexto, sobre as finanças e a assistência à organização? Que se pode fazer para melhorar a estabilidade financeira a longo prazo, do ATAF?

‘Como organização africana, é como se entrássemos no mundo com um défice. As pessoas olham para si e pensam “corrupção”. Portanto, fazemos o que é correcto porque é o que devemos fazer, mas também fazemos o que é correcto por sabermos que há quem não acredite que o façamos’’

Logan tem uma visão clara desta questão tão fundamental. ‘A questão do apoio financeiro e da estabilidade financeira é incrivelmente difícil de gerir. A nível ideológico, gostaria de ser tão independente financeiramente quanto possível, para garantir autonomia de ideias, garantir uma agenda própria e garantir a liberdade de fazer tudo o que pode fazer pelos seus membros, sem servir apenas os interesses políticos ou económicos daqueles que o financiam. É um acto de equilíbrio fundamental em ‘corda bamba’ complexa. Com respeito

às quotas dos membros ou outros encargos, às contribuições do país anfitrião ou ao financiamento pelos parceiros de desenvolvimento, sempre entendemos que devemos ser uma organização de grande desempenho e sucesso, pois todos gostam de se associar ao sucesso.’

E o sucesso inclui resultados mensuráveis, boa gestão financeira e administração. ‘Sempre gerimos as nossas finanças de modo a incutir confiança naqueles que nos apoiam, mantivemos as nossas despesas não operacionais, as despesas administrativas, o custo operacional da organização em cerca de 30%, ao contrário de outras organizações com financiamento semelhante – que gastam entre 50 e 70% do que recebem em administração, salários e escritórios. O ano passado, os nossos custos administrativos com o funcionamento da organização foram de 23 cêntimos por dólar.’

A transparência do **Logan** exemplifica a abordagem do ATAF. ‘É muito importante gastar o dinheiro para valorizar os membros, para as suas actividades e as actividades

da organização. É importante dispor de estruturas de responsabilização e governação, pelo que contamos com um Comité de Finanças e Auditoria, comités de aquisições e um sistema de auditoria interna. Guardamos zelosamente a boa administração financeira e a boa governação nesta organização, e não só porque é o que deve ser feito... Como organização africana, é como se entrássemos no mundo com um défice. As pessoas olham para si e pensam “corrupção”. Portanto, fazemos o que é correcto porque é o que devemos fazer, mas também fazemos o que é correcto por sabermos que há quem não acredite que o façamos”.

Gershem concordou que o ênfase na transparência e no controlo fiscal está na base do sucesso da organização, que foi aumentando o número de membros a nível continental. ‘A nossa decisão, enquanto Conselho, de reforçar a função da auditoria – e falo da parte administrativa que audita o próprio ATAF – penso que foi uma boa decisão, que sempre vai garantir a boa governação da organização. Eu acho que isso foi uma das melhores coisas que podíamos ter feito na altura. Porque, como se devem lembrar, vínhamos de regiões diferentes do continente, e no início a abordagem não era sempre aceitável. Mas, no fim de contas, o resultado foi positivo.’

‘a completção do projecto do ATAF não poderia ter sido realizada sem as intervenções especiais dos nossos parceiros no desenvolvimento. Eles tiveram um papel importante na formação desta organização, sobretudo na forma como foi criada, e mostraram-se muito confiantes em financiar essa ideia.’

Logan acrescentou: ‘Com o passar do tempo, o equilíbrio da nossa carteira de sustentabilidade financeira mudou com o aumento das actividades da organização. O nosso princípio é preparar apenas o orçamento anual (com) o dinheiro que sabemos que vamos receber no ano seguinte. Por isso, tivemos sorte e com a ajuda inicial do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, entrámos em contacto com vários doadores institucionais, países que são membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE. **Lincoln Marais** (que foi realmente o grande motivador da

criação dos sistemas, de administração e finanças da organização) e **Varsha Singh**, que desempenhou um papel importante e fundamental nos primeiros anos, dir-lhe-ão que nunca tiveram de redigir grandes propostas. Sempre tivemos doadores que confiaram e acreditaram em nós. E isso com base apenas no relatório anual das nossas actividades.’

O comunicado de Kampala deixou claro que o ATAF dependeria principalmente dos recursos dos seus membros, o que continua a ser uma aspiração, e a preponderância de financiamento por parceiros do desenvolvimento e outras instituições, expõe os programas do ATAF a algum risco, por circunstâncias fora do seu controlo. Como disse **Logan**: ‘Os parceiros quiseram associar-se ao nosso sucesso. Em certa altura, a África do Sul era doadora de 35% de toda a organização. E outros membros contribuíaam cerca de 20%, o que significa que os doadores tradicionais não eram os maiores contribuidores. Mas com o crescimento das nossas actividades, os doadores são agora os maiores contribuintes. A contribuição da África do Sul não mudou. Mas, como o nosso orçamento total mudou, a sua contribuição é agora de cerca de 18%. E

os restantes membros contribuem uma percentagem bastante inferior e, tendo em conta o aumento no nosso orçamento, penso que ronda os 10%. E isso expõe-nos a riscos, pois se as prioridades dos doadores mudarem, as operações da organização podem ficar significativamente condicionadas. É claro que o nosso sucesso beneficia consideravelmente os próprios doadores, que podem comprovar o impacto do seu apoio. *Temos de estar sempre atentos, para fazer o que é correcto e criar o valor certo.*'

Varsha, que foi responsável pela implementação do quadro operacional do ATAF, explicou que 'o ATAF sempre foi movido pelos membros e são os membros que pagam as quotas. Os parceiros no desenvolvimento contribuem cerca de 65-70% mas não vêm ter com o ATAF e dizer: "Queremos que façam isto", pelo contrário, é o ATAF que diz 'É isto que estamos a fazer'. Têm capacidade para o apoiar?'. É desta maneira que o relacionamento deveria funcionar. O ATAF partilha com os doadores um empenho comum ao DRM, sobre a criação de sistemas fiscais mais sólidos para o continente e a edificação do Estado".

Lincoln acredita que 'a completção do projecto do ATAF não poderia ter sido realizada sem as intervenções especiais dos nossos parceiros no desenvolvimento. Eles tiveram um papel importante na formação desta organização, sobretudo na forma como foi criada, e mostraram-se muito confiantes em financiar essa ideia. Não havia nada em concreto, tínhamos algumas notas escritas e estávamos a conceber a ideia de uma organização continental, que pretendia promover o desenvolvimento das administrações fiscais em África.

Jeffrey Owens, Richard Parry e Ben Dickinson da OCDE e outros tiveram um papel fundamental em convencer os nossos parceiros de desenvolvimento como a GIZ alemã, o Ministério dos Negócios Estrangeiros holandês, a Swiss SECO, a IrishAid, a Finlândia e a NORAD da Noruega a apoiar-nos. Sem a sua ajuda, não teríamos podido organizar a conferência inicial um ano antes de termos lançado o ATAF em Kampala. Já tínhamos demonstrado o que o ATAF podia trazer ao continente, com eventos de formação e capacitação, e o financiamento remanescente que os parceiros tinham disponibilizado para a conferência inicial, também foi utilizado para consolidar o valor do ATAF. A mensagem mais importante foi: é disto que o continente precisa. Temos de tornar as administrações das receitas mais eficientes e mais eficazes para que os governos possam implementar as suas agendas de desenvolvimento. *Dirigimo-nos aos nossos parceiros e dissemos-lhes: Esta é a nossa proposta. Seria uma organização para africanos, gerida por africanos, com uma agenda africana bem clara, centrada no DRM. Por favor, percorram este caminho connosco. E assim foi.*'

Savior dá-nos a perspectiva de um parceiro no desenvolvimento, sobre a forma como o relacionamento funciona na prática. 'A OSF tem sido um parceiro colaborador que já apoia o ATAF desde 2017, fornecendo subvenções e apoio financeiro para fazer avançar a estratégia do ATAF. Nós participamos nas reuniões dos parceiros para coordenação dos doadores com o ATAF, onde partilhamos o nosso parecer e algumas das nossas opiniões consultivas, e acompanhamos o ATAF no seu percurso, quando conta a sua história de impacto. Acho que para nós, para além do vínculo da subvenção, é também importante podermos aprender com o ATAF sobre as suas experiências. Consideramos que essas reuniões de parceiros de cooperação são mutuamente benéficas para o ATAF e para nós próprios. Por isso, esta tem sido uma experiência notável, tanto

do ponto de vista do doador como do parceiro cooperante, e para alguém que está realmente interessado e que tem seguido o percurso do ATAF.

‘Este compromisso prático e o apoio mútuo baseiam-se num consenso entre as perspectivas estratégicas do ATAF e as nossas. Uma das prioridades mais importantes para nós é apoiar, fazer avançar e elevar a voz dos governos africanos nos espaços internacionais, nomeadamente na estrutura financeira internacional e na área de definição das regras fiscais internacionais, bem como nas regiões. Queremos ouvir uma voz africana coordenada transformar-se em verdadeira influência em termos de promoção das prioridades de África, à medida que as instituições financeiras internacionais, as regras e as normas vão sendo definidas. O ATAF providencia um óptimo mecanismo para tal. É um órgão muito técnico, mas ao mesmo tempo – enquanto organização intergovernamental, composta por todos os Comissários-Gerais – é também um órgão político. Tem qualidades técnicas e políticas que nos permitirão navegar efectivamente, em alguns destes complicados espaços intergovernamentais. Em suma, o objectivo do ATAF de apoiar as vozes dos governos africanos está em sintonia com a nossa própria estratégia.’

Este elemento estratégico fundamental, que liga as prioridades do ATAF às de outras instituições africanas no continente, é essencial para garantir o impacto africano específico e direccionado, e também ajudar a obter estabilidade financeira.

Além disso, de acordo com Logan, *‘um dos modelos importantes em que estamos a trabalhar é fazer com que, quando houver reformas nas finanças públicas, incluindo programas de reforma fiscal, geridos por outras organizações internacionais de financiamento aos países africanos, estes contratem o ATAF para efectuar o componente de reforma fiscal, pois esse é o nosso trabalho quotidiano, em vez de contratarem empresas privadas independentes, a custos elevados. Na prática, muitas dessas organizações e instituições privadas vêm ter connosco em busca de orientação, por isso, é melhor sermos nós a fazer a intervenção efectiva. Por exemplo, de momento estamos a trabalhar em dois programas para os quais nos contrataram directamente, bem como em dois outros programas que gerimos com o seu financiamento’.*

Estes relacionamentos simbióticos evoluíram a partir de outros compromissos, mais directos, com fornecedores externos. Varsha fez notar que a OCDE foi um dos primeiros parceiros e continua, há mais de 15 anos, a ser um dos principais apoiantes do ATAF. No início, forneceu os recursos técnicos para organizar a formação no continente. *Mas também actuou como coordenador, proporcionando-nos acesso a possíveis parceiros e doadores, membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, e a nossa parceria com a OCDE no Grupo de Trabalho sobre Tributação e Desenvolvimento, aumentou a nossa participação. Doadores como a Agência Alemã de Cooperação para o Desenvolvimento (GIZ) apoiaram-nos na elaboração da nossa estratégia inicial para o ATAF, assim como outros que fazem agora parte do actual sistema de financiamento agrupado do ATAF, como a IrishAid ou a Swiss SECO, estiveram presentes desde o início, e percorreram este caminho connosco’.*

Entre os primeiros parceiros no desenvolvimento a apoiar o ATAF, a Agência Alemã para o Desenvolvimento – então conhecida como GTZ – já tinha lançado a sua estratégia de boa governação financeira em 2006, com o objectivo de reforçar

de forma abrangente a competência das estruturas financeiras dos países seus parceiros, abordando assim a questão subjacente de como definir o papel do Estado na economia e na sociedade.

Segundo **Matthias Witt**, que trabalhou nos novos escritórios da GIZ em Pretória, África do Sul, *‘a implementação da estratégia de boa governação financeira incluía uma revisão da carteira, combinando intervenções altamente específicas a nível nacional com projectos de investigação e consultoria mais estratégicos e globais (por exemplo, a comparação de taxas de impostos internacionais sobre a energia). Neste contexto, a decisão dos estados africanos de criar uma instituição continental africana em 2008, que representasse os interesses africanos na arena fiscal global, criou uma oportunidade para apoiar o desenvolvimento de estratégias e políticas no continente. Desde a conferência de fundação em Pretória, a GTZ mobilizou um orçamento inicial imediato para apoiar os primeiros passos da tomada de decisões e da criação da organização emergente’.*

Posteriormente, como explica **Matthias**, *‘o apoio ao ATAF tornou-se num projecto de referência para o desenvolvimento alemão e a evolução do ATAF continuou a apoiar a narrativa de que qualquer tentativa para alterar e reforçar o papel do estado começa com melhor entendimento e maior empenho em aumentar os impostos de forma eficiente, transparente e justa. Embora até à data o ATAF tenha obtido o seu maior sucesso na orientação das reformas da tributação mundial e no reforço do papel das Nações Unidas na coordenação e definição dos direitos de tributação mundial, a GIZ continua empenhada e envolvida no apoio ao ATAF na sua missão de obter a repartição mais justa dos impostos mundiais e a distribuição mais equitativa entre as nações ricas e os países em desenvolvimento, bem como na redução dos fluxos financeiros ilícitos para fora de África.’*

Mas esta relação entre o ATAF e os parceiros de desenvolvimento nem sempre foi fácil. **Lincoln** salientou que *‘surgiram inevitavelmente diferenças sobre onde se deveria colocar maior ênfase, no financiamento de base ou no financiamento de projectos’.* Embora o ATAF tivesse de lidar com o facto de os parceiros no desenvolvimento terem de aderir às suas directrizes e procedimentos nacionais sobre o que podiam e o que iriam financiar, a organização também deveria recordar-lhes a sua participação e o seu empenho nos processos globais que resultaram na

Declaração de Paris e na subsequente Agenda de Acção de Acra, destinadas a melhorar a eficácia da ajuda nos países em desenvolvimento, salientando a apropriação, o alinhamento, a harmonização, a gestão de resultados e a responsabilidade mútua entre doadores e beneficiários.

‘O ATAF é uma instituição criada por africanos para africanos, tem o apoio político da União Africana e é reconhecido por instituições multilaterais como voz credível a favor das administrações fiscais africanas, em questões de política tributária mundial. Que melhor razão pode haver para apoiar o ATAF?’

Lincoln lembrou também como o ATAF chegou mesmo a *‘recusar com cortesia e firmeza as ofertas de financiamento de alguns doadores importantes. Era necessário fazê--*

los compreender que o nosso objectivo principal não era apresentar numerosos e extensos relatórios sobre a utilização dos fundos. Embora lhes tivéssemos assegurado que faríamos todo o possível para apresentar relatórios periódicos sobre o ponto de situação dos projectos específicos e a forma como os fundos estavam a ser geridos, não podíamos porém, deixar-nos atolar em relatórios excessivos que nos distraíssem da nossa actividade principal. No início, a decisão do ATAF em recusar algumas ofertas de financiamento foi um pouco surpreendente para os possíveis parceiros, mas as discussões posteriores resultaram quase sempre em acções positivas e soluções para fazer avançar as parcerias.

Seguiram-se depois parcerias com outras instituições internacionais. Moses descreveu como a cooperação com o Banco Mundial decorreu em matéria de assistência técnica e reforço das competências, mas também sobre o uso do Instrumento de Avaliação e Diagnóstico da Administração Tributária (TADAT), produzido pelo FMI, que estabelece um quadro analítico para os países avaliarem o défice da receita e criarem mecanismos para melhorar a mobilização e a cobrança de receitas. Era evidente que uma parceria com o ATAF significaria que um país africano teria acesso a soluções práticas, adequadas aos seus objectivos e especificamente africanas. Mais ainda, cada intervenção ganharia a experiência e a inteligência necessárias para produzir efeitos multiplicadores em benefício de todo o trabalho futuro.

Embora os parceiros no desenvolvimento tenham desempenhado um papel fundamental no estabelecimento do ATAF, é importante reconhecer o papel da África do Sul no cerne da plataforma de sustentabilidade da organização. Allen afirmou que *'não se tratava apenas de empenho, mas também de acção, que foi uma das principais razões pelas quais as coisas funcionaram. Também devo dizer sinceramente que na minha opinião, a África do Sul não recebe o devido crédito. A função de secretariado foi enorme. O SARS também aceitou assumir o ónus financeiro, sabendo que alguns dos países africanos tinham a tendência de se debater com burocracia e recursos.'*

Após 15 anos, a proporção da contribuição da África do Sul ao orçamento total diminuiu devido ao aumento do financiamento comum e das subvenções a projectos. Mesmo assim, continua a contribuir cerca de 18% ao orçamento total do plano de trabalho anual da organização. A África do Sul foi o principal iniciador e, 15 anos mais tarde, o ATAF continua a contar com o forte apoio do SARS, como anfitriã do ATAF.

Edward, que participou activamente na conceitualização e na formação do ATAF, "continua inspirado pelo objectivo transformativo e superior da organização, de melhorar a vida do nosso povo, especialmente dos mais pobres e vulneráveis. O ATAF é uma instituição criada por africanos para africanos, tem o apoio político da União Africana e é reconhecido por instituições multilaterais como voz credível a favor das administrações fiscais africanas, em questões de política tributária mundial. Que melhor razão pode haver para apoiar o ATAF?"

POLÍTICAS E A SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: EM ALGUMAS PALAVRAS

Neste momento, a questão fundamental da sustentabilidade do ATAF continua a ser política e financeira. Devem os países membros contribuir com a maior parte do financiamento total fornecido para assegurar que as actividades e decisões da organização reflectem directamente as necessidades imediatas dos seus membros, e que as prioridades não são distorcidas pelo financiamento externo? Nesse caso, como é que isso podia ser feito?

As deliberações sobre o financiamento representativo consideraram o aumento generalizado das quotas dos membros, a elaboração de abordagens de conformidade para os membros com pagamentos em atraso e a possibilidade de introduzir taxas para a prestação de assistência técnica e o reforço das competências. A última opção revelou-se particularmente polémica. Se o ATAF cobrar pelos seus produtos, vai contra a sua missão de combater a pobreza em todo o continente. Além disso, corre o risco de se excluir do mercado, embora um acordo com base nos custos - assente na provisão de custos de deslocação/alojamento subjacentes à prestação imediata de serviços a membros individuais sob a forma de assistência técnica - possa ser viável. Uma abordagem com base nos custos poderia reduzir a desigualdade entre os países que são capazes de aceder e beneficiar efectivamente dos serviços do ATAF, e aqueles que estão menos habilitados para o fazer. Separadamente, como sugere **Varsha**, o ATAF poderia considerar o aumento de possíveis contribuições em espécie que cobrissem os custos locais associados às reuniões e o pagamento de ajudas de custo para as reuniões, ou o trabalho de reforço das competências.

Mas de uma perspectiva política, o ATAF existe para beneficiar o continente no seu todo e não apenas aqueles que podem pagar ou têm acesso às taxas, e um processo de cobrança poderá reduzir ainda mais as opções dos países mais pobres.

Do ponto de vista financeiro, a africanização da organização poderá ser melhor resolvida não apenas através de novos aumentos nas proporções de financiamento dos países membros em relação aos recursos totais, embora o aumento do número de membros e o aumento das taxas apoiem indubitavelmente a organização no alargamento das suas actividades. Mas o ênfase no financiamento pelos membros, embora apoie a sustentabilidade, pode também trazer desvantagens políticas. Inevitavelmente, a estrutura de taxas diferenciadas, que cobra mais aos países maiores, com base em fórmulas do tipo PIB, significa que os países não são efectivamente todos iguais, e quanto maiores forem as diferenças, mais provável será o domínio pelos países maiores.

No fim, voltamos ao equilíbrio debatido no início deste capítulo. É claro que a esperança de um financiamento maioritário por parte dos membros reflecte uma verdade política importante - a da independência africana - mas, a médio prazo, é possível que a melhor forma de o conseguir seja através de uma abordagem de parceria, tal como descrita pelo **Logan** acima. Um envolvimento mais próximo com a União Africana, o Banco Africano de Desenvolvimento e outras instituições centradas em África, pode contribuir para a obtenção dos recursos necessários, sem

dependem demasiado do financiamento dos membros ou arriscar uma mudança do ênfase em relação à melhoria dos sistemas fiscais africanos. Isto constituirá uma plataforma financeira africana que pode ser reforçada por acordos sustentáveis com o Banco Mundial e outros parceiros no desenvolvimento. Quanto maior for o leque de opções de financiamento, mais forte será a organização, menor será o risco de captura por contribuintes específicos e melhor será a plataforma para a implementação de abordagens centradas em África, para as necessidades dos países membros.

No fim de contas, a questão da estabilidade e da actividade faz parte de um mesmo assunto: como é que o ATAF pode utilizar melhor os seus recursos para apoiar os seus países membros e reduzir a pobreza em todo o continente? O capítulo a seguir considera o enfoque externo do ATAF e as implicações para os interesses continentais e para a sua própria sustentabilidade.

5

CAPÍTULO 5

ATAF E O Mundo: O Impacto nas Regras Fiscais Internacionais

O impacto do ATAF como organização tem sido ampliado através da sua capacidade de representar (juntamente com os seus membros), o continente africano na reformulação de regras de impostos internacionais em matéria de Erosão da Base Tributária e Transferência de Lucros (BEPS), de digitalização e desenvolvimento de mecanismos para aumentar a transparência, como a Troca Automática de Informação.

As origens do ATAF como organização política e de desenvolvimento e o seu trabalho em matéria de reforço das competências no domínio da tributação em África, proporcionaram a plataforma e o incentivo para o seu envolvimento fora do continente. O ATAF tem colaborado de perto e ajudado a moldar o trabalho da OCDE, e o envolvimento desta organização tem sido importante, tanto para a prestação de serviços aos membros como para o desenvolvimento de uma voz africana em matéria de tributação. Recentemente, o ATAF assumiu um carácter de liderança entre as organizações fiscais regionais (incluindo CIAT, SGATAR, CATA, etc.), na qualidade de presidente da Rede de Organizações Tributárias (NTO). E agora que as Nações Unidas impulsionadas pelos países em desenvolvimento, estão a criar novas capacidades para moldar o ambiente fiscal internacional, o ATAF pode desempenhar um papel fundamental no apoio aos seus membros em nome do continente.

Este capítulo analisa a forma como a África conseguiu o reconhecimento global na área da tributação internacional, e conta a história do impacto do ATAF enquanto agente de mudança nos fóruns internacionais. Uma vez mais, esta é uma história sobre pessoas, sobre o grupo significativo de funcionários fiscais africanos que adquiriram a capacidade técnica necessária para participar no processo de elaboração de regras, até então sob a alçada dos países desenvolvidos, e que foram capazes de moldar e contestar algumas das novas regras no interesse do continente.

A primeira parte deste capítulo analisa o impacto do ATAF em 15 anos na cena fiscal internacional. Que elementos essenciais permitiram assegurar o seu

‘Não podemos tributar se não tivermos o direito de o fazer, e isso necessitou que o ATAF se envolvesse e falasse como a voz de África. Devo dizer que foi uma medida ousada porque, nessa fase, não tínhamos sido oficialmente incumbidos de falar em nome do continente.’

reconhecimento mundial? Como é que o ATAF tem apoiado os seus membros no continente?

A segunda parte analisa a forma como o ATAF poderá enfrentar os novos desafios e oportunidades a nível mundial, à luz dos resultados obtidos até à data. Que função deve o

ATAF continuar a desempenhar neste diálogo fiscal global e como é que isso pode dar maior destaque ao debate fiscal nos próprios países membros? Quais são as lições que os funcionários fiscais africanos aprenderam com o seu envolvimento nos processos de definição de regras na OCDE e na ONU? O que é que a experiência do ATAF indica sobre a criação de organizações de sucesso e os riscos de um desempenho global?

UM AVANÇO OUSADO: A VOZ DO ATAF NA TRIBUTAÇÃO INTERNACIONAL

Como diz **Edward**, *‘Quando o ATAF foi inicialmente conceitualizado, cerca de 2008, baseava-se na simples premissa de que um risco fiscal em qualquer lugar é um risco fiscal em todo o lado. E se quisermos melhorar as nossas aptidões e capacidade em matéria de administração fiscal e de cobrança de receitas, devemos colaborar como dirigentes das administrações africanas. A partilha de melhores práticas, a aprendizagem conjunta e a capacitação das pessoas, a tecnologia e os dados estiveram no cerne do mandato do ATAF. Hoje podemos dizer com orgulho que o ATAF é uma instituição criada por africanos para africanos. Desfrutamos do apoio político da União Africana. E é reconhecido por instituições multilaterais de todo o mundo como voz credível em nome das administrações tributárias africanas, em assuntos de política fiscal global.*

Mary explicou como o envolvimento inicial do ATAF na arena tributária internacional demonstrou a flexibilidade da jovem organização. A lógica era simples, sistemas fiscais tinham inevitavelmente um âmbito alargado. *Não podemos tributar se não tivermos o direito de o fazer, e isso necessitou que o ATAF se envolvesse e falasse como a voz de África.*

Devo dizer que foi uma medida ousada porque, nessa fase, não tínhamos sido oficialmente incumbidos de falar em nome do continente... Mas sabíamos que tínhamos o mandato dos nossos membros. E consultámos os membros para lhes apresentar o que íamos negociar ... A resposta do ATAF à OCDE sobre a BEPS baseou-se no princípio – primeiro, estabelecer o impacto das iniciativas internacionais nos interesses africanos e, depois, analisar como a iniciativa pode ser aproveitada em benefício do continente – como a BEPS pode ser africanizada. E assim, com essa flexibilidade, pudemos estabelecer parcerias e articular o que pensávamos ser a verdadeira posição de África. Por fim, à

medida que fomos crescendo, conseguimos apresentar um forte argumento a favor da competência do ATAF para agir como a voz de África na área fiscal técnica.'

Em 2010, os países do G20 começaram a sentir o impacto da crise financeira nos seus orçamentos e a OCDE foi incumbida de elaborar um plano de acção para combater a 'Erosão da Base Tributária e a Transferência de Lucros' (BEPS). O Comité de Assuntos Fiscais (CFA) da OCDE elaborou um Plano de Acção de 15 pontos, mas logo se tornou claro, segundo o princípio citado pelo Edward acima, que *'um risco fiscal em qualquer lugar é um risco fiscal em toda a parte'* se aplicava à arquitectura do sistema tributário global. Esta arquitectura incluía uma plethora de paraísos fiscais e regimes "competitivos" contestados pelo Fórum Mundial para a Transparência e Troca de Informação em Matéria Fiscal. Os países em desenvolvimento, bem como os paraísos fiscais, encontravam-se muitas vezes relutantes em participar no Fórum Mundial, mas era óbvio que o problema tinha raízes mais profundas. A BEPS foi concebida para remodelar o sistema fiscal internacional para que pudesse ser mais bem aplicado por todos os países, mas não alterou fundamentalmente o modelo subjacente que favorecia os países desenvolvidos (residência) em detrimento dos mais desfavorecidos países em desenvolvimento ('fonte').

‘mesmo antes de a OCDE ouvir directamente os países em desenvolvimento sobre a criação das regras fiscais internacionais, o ATAF era o ponto focal de influência para a mudança’

Por volta de 2013, a OCDE fez pela primeira vez aberturas significativas ao ATAF e aos seus membros sobre a questão da BEPS. O ATAF formou um grupo para considerar a sua resposta, que Matthew descreveu no Capítulo 3. O grupo tornou-se o Comité de Tributação Transfronteiras (CBT).

Observou que, **embora o ATAF não tivesse sido convidado a fazer parte do processo BEPS inicial antes do plano de acção ter sido desenvolvido e acordado, ainda assim havia possíveis vantagens em participar do processo. Recomendou que a África 'não devia fugir da BEPS' mas devia utilizar este empenho, tanto quanto possível, para seu benefício.**

Anthony explica que *'participamos na definição de normas na ONU e na OCDE porque vivemos numa aldeia global. As transacções transfronteiras, o entendimento e a análise da realidade das transacções e a atribuição de direitos de tributação, têm um impacto fundamental no DRM. Precisamos de ter uma função na resolução de desafios nas normas fiscais globais, de modo a que as soluções reflectam as necessidades africanas'*.

Thulani afirmou que o Comité CBT viria a ter um enorme impacto numa série de questões tributárias internacionais - preços de transferência, estabelecimentos permanentes, dedutibilidade de juros no interesse dos membros - e que esta era a verdadeira voz africana.

Matthew teve o primeiro contacto com o ATAF quando das negociações do acordo AMATM e, em 2013, foi enviado como delegado ao Comité CBT. Foi um grande desafio para os membros do Comité. A orientação técnica foi prestada pelo Lee,

mas a curva de aprendizagem era ao mesmo tempo íngreme e longa. Os membros do Comité foram incumbidos de investigar e fazer apresentações sobre temas essenciais, educando-se efectivamente uns aos outros e definindo ao mesmo tempo, posições comuns e possíveis soluções para os desafios africanos. Em 2014, a Nigéria foi convidada a representar o ATAF como observadora no Comité para os Assuntos Fiscais da OCDE, com o apoio do Secretariado do ATAF e da África do Sul, que também era Observadora do CFA. O Comité funcionou como *think tank*, e **Matthew** teve de dominar rapidamente, volumes de informação sobre a forma como as questões técnicas se tinham desenrolado, e de se actualizar com a forma e a substância dos assuntos públicos da BEPS, trabalhando com países da OCDE que tinham tido a vantagem de moldar o seu progresso desde o início.

Ben era da opinião que **‘mesmo antes de a OCDE ouvir directamente os países em desenvolvimento sobre a criação das regras fiscais internacionais, o ATAF era o ponto focal de influência para a mudança’**.

Anthony reforçou o ponto do envolvimento do ATAF com o Quadro Inclusivo da OCDE, que incluía tanto países em desenvolvimento como países da OCDE, não só providenciou um enorme reservatório de experiência fiscal internacional, como a própria omnipresença do ATAF lhes conferia a capacidade política de se imporem. *‘O ATAF era, e continua a ser, observador dos Grupos de Trabalho 1 (sobre convenções fiscais), 6 (sobre preços de transferência), do Grupo de Trabalho para a Economia Digital (TFDE) e do Grupo Directivo do Quadro Inclusivo. Isto era participação activa, em busca da mudança de direcção de política da perspectiva de África. O envolvimento nestas interlocuções ajudou os países africanos a definir e a compreender as suas posições, e contribuíram à orientação de alguns dos resultados.’*

Matthew descreveu a maneira como, a trabalhar num ambiente estranho e a tentar gerir questões inexploradas, a cultura africana de convivência e cooperação proporcionou um leque de competências vitais para trabalhar num fórum deste tipo. O toque pessoal foi muito importante pois as suas propostas começaram a ser levadas a sério e a ganhar ímpeto.

Quando o Quadro Inclusivo abriu o debate para outros países além da OCDE, as principais acções remanescentes (1, 4, 15 e 8-10) para África, que definiam o que desde então se designa por “BEPS 1.0”, incidiam nos preços de transferência e nas transacções financeiras. Com hesitação, mas cada vez mais confiança, **Matthew** e outros delegados africanos começaram a apresentar propostas. No início eram ignoradas, mas era cada vez mais evidente que a África tinha um contributo a dar. **Os africanos foram ganhando terreno à medida que melhoravam os seus conhecimentos e os países do ATAF influenciaram subsequentemente a definição de Estabelecimento Permanente, as regras de limitação de juros ao abrigo da Acção 4, bem como as regras relativas aos preços de transferência.**

Como destacou **Thulani**, no contexto do Quadro Inclusivo sobre as Acções 8-10 do BEPS, os EUA e outras das maiores economias, foram persuadidos por argumentos tecnicamente válidos a reconsiderar a sua perspectiva sobre o valor acrescentado dos serviços que eram considerados insignificantes, mas que para a África eram

factores importantes. O resultado foi a introdução de orientação específica sobre este aspecto nas Directivas de Preços de Transferência.

Anthony trabalhou com este primeiro exemplo africano relativo à metodologia de preços de transferência a ser incluída nas Directivas de Preços de Transferência da OCDE, com base no uso do método de repartição dos lucros. Descreveu um caso relacionado com produtos agrícolas, em que dois intervenientes contribuem com algo único e valioso. O exemplo demonstra a possibilidade de se utilizar a repartição dos lucros pelos países em desenvolvimento, de transacções que envolvem produtos de base, uma metodologia que permite a distribuição dos lucros, em vez de se utilizarem métodos de repartição dos lucros habituais, como a remuneração dos custos. Os programas de capacitação do ATAF sobre preços de transferência continuam a reforçar as aptidões relevantes na selecção e na aplicação do método mais eficiente de preços de transferência, para assegurar maior afectação dos lucros nos países africanos. (*Ver o exemplo da indústria do café descrito no Capítulo 1 acima.*)

As competências técnicas do ATAF e o seu poder de convocação e coordenação foram exemplificados pelo convite para ser a única organização a integrar o Grupo Directivo do Quadro Inclusivo. O seu impacto foi demonstrado pela resistência de alguns membros do órgão de tomada de decisões e nas objecções que foram ultrapassadas. Foi afirmado que era do interesse colectivo compreender as perspectivas africanas, mas alguns países desenvolvidos consideraram que isso diminuía o seu próprio poder nas negociações.

BEPS 2.0 E PARA ALÉM: UMA VOZ AFRICANA PRÓ-ACTIVA

Durante a fase de implementação do BEPS 1.0, o ATAF ‘mutualizou’ com sucesso a reunião e a criação de um comité técnico sólido, que representa países individuais africanos. Embora nem todos os países africanos tenham as mesmas prioridades específicas em matéria de política fiscal, os países africanos que contribuíram aos conhecimentos técnicos do continente enfocaram os seus interesses comuns, e trabalharam em conjunto para partilhar experiências e encontrar soluções de forma colaborativa, o que rapidamente se tornou em imagem de marca do ATAF.

Avancemos rapidamente para a segunda fase do projecto BEPS (BEPS 2.0). Introduzida para incidir na digitalização pelos membros da OCDE e com base em uma abordagem de dois pilares, foi de grande importância para os países em desenvolvimento.

Ao abrigo das regras de residência na origem, a presença física teve um papel fundamental e os países em desenvolvimento tiveram dificuldade em estabelecer direitos de tributação sobre empresas altamente digitalizadas, que não tinham presença física suficiente (umnexo) em nenhum país específico. Como disse **Anthony**, *‘as actuais regras fiscais internacionais já não são adequadas às economias cada vez mais digitalizadas e globalizadas’.*

O ATAF foi rápido a aproveitar a oportunidade no Quadro Inclusivo. **Mary** lembrou que o ATAF apresentou uma proposta sugerindo como é que um dos dois pilares poderia ser elaborado. *‘Nessa altura, todos ficaram chocados por termos apresentado esta proposta mas, no fim, algumas das propostas sobre as questões que apresentámos foram adoptadas e o continente ganhou muito com isso.’*

Pascal, que era responsável pelo trabalho do Quadro Inclusivo da OCDE/G20, estava bem posicionado para avaliar o contributo do ATAF. **O ATAF moldou elementos significativos do Pilar 1 e do Pilar 2** *‘fazendo o seu trabalho, que era explicar aos países africanos o que se estava a passar, por compreender a perspectiva africana e por se poderem sentar à mesa e explicar a visão africana’*. O ATAF soube defender os países em desenvolvimento, perante os países desenvolvidos e, por vezes, em oposição a países em desenvolvimento de maior dimensão, como a Índia, cujos interesses divergiam frequentemente dos interesses dos países mais pequenos e mais pobres de África e do Sul global.

Isto resultou em nova dinâmica, que o ATAF explorou habilmente, para moldar o trabalho aos interesses de África e de outros países em desenvolvimento. No Pilar 1, o trabalho sobre isenções, em especial a exclusão no Montante A para os países de baixa capacidade e a regra da sujeição a impostos, foram lutas travadas e ganhadas pelo ATAF. As principais realizações do ATAF foram a inclusão das taxas de serviço na regra, uma categoria de enorme importância para os países em desenvolvimento, e a persuasão dos países desenvolvidos no sentido de permitirem a simplificação dos preços de transferência para o Montante B, que prevê uma abordagem simplificada opcional das actividades de distribuição no país, incluindo agentes de vendas e comissionistas. Como **Lee** nos explica, *‘em muitos países africanos, até cinquenta por cento dos distribuidores registam perdas. A introdução do Montante B trará dinheiro aonde actualmente, a receita fiscal é zero.’*

Mas houve limites para o que o ATAF pôde conseguir através de negociações. Quanto ao Pilar 2, que visa combater a erosão da Base através do modelo das Regras Globais Contra a Erosão da Base Tributária (GloBE), o essencial consiste em duas regras nacionais interligadas: 1) impõe um imposto adicional a uma entidade-mãe relativamente aos rendimentos pouco tributados de um membro de uma empresa multinacional, e 2) se os rendimentos pouco tributados não forem incluídos nos termos do ponto 1) acima, pode ser efectuado um ajustamento equivalente no país de origem. Como resultado, a aplicação das regras GloBE funciona geralmente a favor dos países de residência (na maioria dos casos, países desenvolvidos) em detrimento dos países de origem (normalmente países em desenvolvimento). O ATAF solicitou, sem sucesso, que esta última fosse a regra principal do Pilar 2 para ajudar a corrigir o actual desequilíbrio na concessão de direitos de tributação entre as jurisdições de residência e de origem.

Contudo, o ATAF logrou negociar uma regra que permite que os países de origem tenham prioridade em determinadas circunstâncias. Poderão cobrar uma taxa adicional sobre os impostos inferiores a 15% gerados por incentivos fiscais no seu próprio país (e não nas jurisdições de domicílio). Os países do ATAF lutaram por uma Taxa Mínima de Imposto Global de 21%, e não 15%, para colmatar a lacuna existente, sendo que as taxas médias africanas do Imposto sobre o Rendimento das

Pessoas Colectivas são de 28%, o que funcionaria como um dissuasor significativo de desvio de lucros – o objectivo da regra – no continente. Ainda assim, a diferença entre 15% e 28% significava que a transferência de lucros continuaria a ser lucrativa.

As regras GloBE, para além de um montante relativamente pequeno de rendimento adicional, têm um possível impacto adicional ao reduzirem alguma da pressão que os países africanos enfrentam para conceder incentivos fiscais que, em muitos casos, são ineficientes e muitas vezes inúteis.

Mas o BEPS 2.0 registou uma série de atrasos, enquanto os benefícios para os países em desenvolvimento, apesar dos esforços heroicos de África, mesmo admitindo um acordo final sobre as regras, são ainda relativamente reduzidos. O Pilar 1 está limitado a uma pequena parte dos lucros de algumas grandes multinacionais e o Pilar 2 está resolutamente fixo em 15%, apesar dos esforços dos países em desenvolvimento para negociar uma taxa mais elevada.

Entretanto, a urgência evidente de garantir a tributação adequada das empresas digitais em África levou o Comité CBT do ATAF a elaborar opções políticas preferenciais face à espera da entrada em vigor da Convenção Multilateral sobre o Montante A, que não deverá ocorrer antes de 2026, na melhor das hipóteses. Outras opções a explorar incluem um imposto sobre os Serviços Digitais, disposições alternativas em matéria denexo ou a utilização do artigo 12º-B da Convenção Modelo das Nações Unidas.

A estratégia do ATAF para o crescimento foi usar a capacitação como rampa de lançamento das questões técnicas administrativas para tomada de decisões e aplicação da política fiscal. O envolvimento do ATAF com a Tanzânia a propósito da tributação de serviços digitais, é um exemplo da sua aptidão de conciliar a sua voz global na elaboração de regras internacionais, e de a integrar no seu trabalho principal de assistência técnica e de aplicação de opções políticas alternativas.

Conforme o relatório do ATAF de 2023, seis países revisaram as suas políticas de tributação internacional e de preços de transferência com base nas abordagens sugeridas pelo ATAF, o que levou a alterações legislativas significativas, como a adopção do Imposto Interno Mínimo Adicional (DMTT) em Eswatini. Além disso, a Tanzânia, liderada pelo Comissário Geral da Autoridade Tributária da Tanzânia (TRA), **Alphayo Kidata**, introduziu regulamentos para tributar a economia digital através do imposto sobre o rendimento (2%) e do IVA (18%). Em poucos meses, foi criada uma unidade técnica da TRA, com assistência do ATAF, para a implementação eficiente, incluindo o reforço legislativo. Em Fevereiro de 2024, a cobrança de impostos nesta área tinha aumentado vinte vezes e o número de contribuintes de serviços digitais registados tinha duplicado.

O FUTURO DA VOZ DE ÁFRICA NA TRIBUTAÇÃO

O empenho dos países do ATAF para ganharem a experiência necessária e o enorme esforço colectivo em relação à segunda fase do projecto BEPS, definiram uma nova referência. Os países africanos já não podiam ser ignorados e a negociação de regras fiscais, onde quer que fosse, deixavam de ser um privilégio dos países ricos.

O relativo sucesso do ATAF reflecte a sua aptitude para negociações eficientes. O ATAF logrou manter em destaque as considerações e os interesses africanos, mantendo uma posição colectiva que evitou polémicas entre o norte e o sul, entre ricos e pobres. Para resumir, o ATAF tem um enfoque técnico directo, que apoia os seus membros na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, seja na ONU ou na OCDE, e na conformidade com os sistemas e processos de envolvimento dos países. *Como disse Ben, ‘o ATAF sempre teve a coragem de assinalar o que considera tecnicamente incorrecto.’*

Porém, o debate sobre a digitalização e a dificuldade em resolver o problema da criação de dois pilares, tornou claro para os países africanos – metade dos quais (27) são membros do Quadro Inclusivo da OCDE / G20 – que o sistema fiscal internacional, tal como existe, é dominado por países desenvolvidos. Esta constatação levou à Resolução 78/230 para a introdução de processos mais inclusivos na ONU.

A questão de saber como e onde este assunto pode ser abordado pelos países em desenvolvimento fará forçosamente, parte do debate fiscal da próxima década. A elaboração dos termos de referência para uma Convenção-Quadro da ONU sobre a Cooperação Fiscal Internacional pelo Comité *Ad Hoc* da ONU acaba de ser concluída, mas muitos dos desafios técnicos e fiscais que os países em desenvolvimento enfrentam continuarão a existir, mesmo se os termos políticos do debate lhes possam ser favoráveis.

Em Maio de 2024, o ATAF solicitou a todas as partes que cerrassem fileiras e aprovassem termos de referência consistentes para uma convenção-quadro, que promovesse a governação fiscal global eficaz e inclusiva na ONU. A narrativa da ONU deveria ser sobre sustentabilidade, inclusividade de políticas fiscais e eliminação da injustiça fiscal. A negociação de uma Convenção da ONU é uma oportunidade rara para os países em desenvolvimento mudarem os termos do debate, solucionar o problema da assimetria da tributação africana e o equilíbrio entre a tributação na origem e no domicílio. Os resultados dependerão da solidez do quadro institucional da ONU para garantir que a convenção é guiada pelos princípios de igualdade, equidade, simplicidade, bem como para assegurar o tratamento especial e diferenciado dos países em desenvolvimento.

O Comité *Ad Hoc* sobre a Convenção Fiscal da ONU adoptou os termos de referência finais (TdR) em Agosto de 2024, com 110 votos a favor, 44 abstenções e 8 votos contra. O Grupo Africano desempenhou funções técnicas e diplomáticas de relevo neste processo. 45 países africanos votaram a favor. Foram obtidos consensos

sobre o alinhamento da cooperação fiscal com as obrigações ao abrigo da legislação sobre direitos humanos; os países em desenvolvimento defenderam firmemente as preocupações com o ambiente e o quadro visa integrar as dimensões económica, social e ambiental nas políticas fiscais. Os TdR propunham protocolos iniciais que abordavam, primeiro, a tributação transfronteiras dos serviços e, segundo, uma escolha dentre uma série de áreas prioritárias, incluindo a tributação da economia digital, FFI, a resolução de litígios e Indivíduos de Alto Património Líquido.

Os termos adoptados serão votados pela Assembleia Geral da ONU em Setembro e, se forem aprovados, um comité de estados-membros redigirá a convenção e os protocolos, prevendo-se um tratado finalizado até 2027. O ATAF é um observador sem função directa em organizações internacionais como a OCDE ou a ONU, além da prestação de apoio técnico aos funcionários fiscais de 54 países que desejam participar activamente nestes fóruns. Sam elogiou a dupla função do ATAF - explicar aos seus membros o trabalho em curso a nível mundial e aconselhá-los sobre os possíveis impactos, caso os países tomem decisões específicas, principalmente as respostas às soluções do Pilar 2 da OCDE/G20. Também reconheceu as respostas do ATAF sobre a tributação da indústria aeronáutica na reunião de Especialistas Fiscais da ONU, em nome dos seus membros, em 2024.

Como diz Matthew, *'o ATAF deve continuar como observador da ONU, para apoiar as opiniões dos seus membros nas áreas técnica, política e diplomática'*. Lee concorda que o ATAF *'deve apoiar, mas não representar explicitamente, os países africanos.'* A capacitação é fundamental, seja na OCDE ou na ONU. O ATAF poderia reforçar a sua função de retaguarda, prestando assistência aos negociadores dos países africanos que desejam participar no trabalho da OCDE ou da ONU, mas sem aconselhar directamente os países membros sobre o órgão em que devem participar. Para permitir que os países tomem decisões informadas sobre qual será a melhor abordagem para cada um, foi criado um quadro de notas técnicas e o ATAF deve apoiá-los na implementação das suas decisões com disposições, abordagens sugeridas e conjuntos de instrumentos para implementação da legislação relevante.

Como sugere o capítulo a seguir, a nova posição do ATAF, como consultor técnico à União Africana (UA) na área de tributação, depois do Memorando de Entendimento que assinaram em Maio de 2023, reforça efectivamente a função global do ATAF. A UA já é membro do G20, e a função técnica do ATAF expõe novas oportunidades para uma abordagem equilibrada no ambiente internacional da tributação. Anthony sugere que o ATAF deve *'apoiar a UA a elaborar uma agenda fiscal africana para apresentar ao G20 e assegurar que a UA tem inclusividade plena e a capacidade de advogar e apoiar do ponto de vista político, a agenda fiscal para o desenvolvimento sustentável do continente.'*

A Declaração Ministerial do G20 do Rio de Janeiro sobre a Cooperação Fiscal Internacional, de Junho de 2024, reconhece os Termos de Referência da ONU para uma Convenção Quadro *'no espírito de uma cooperação fiscal internacional inclusiva e eficaz, para um mundo mais justo, um planeta sustentável e um sistema fiscal global mais equitativo'*. A declaração encorajou os membros a completar o pacote final do BEPS 2.0 em Pilares 1 e 2. Previa o apoio da Convenção das Nações Unidas às

iniciativas que podiam ser efectivamente implementadas e a um sistema fiscal internacional estável e previsível, e apelava às organizações internacionais e a outros parceiros de desenvolvimento para apoiarem os quadros de reforço das competências. O ATAF está muito bem posicionado para trabalhar com outros parceiros e realizar este objectivo, mas há riscos. Os termos de referência poderiam tornar-se em ‘varre-tudo’, com enfoque demasiado amplo. É necessário definir prioridades e disponibilizar recursos efectivos para uma análise técnica aprofundada dos pontos de pressão no sistema, que funcionam contra os países em desenvolvimento, bem como recursos tanto nas Nações Unidas como nos próprios países em desenvolvimento, no que se refere à implementação. **Thulani** afirma que os princípios fundamentais na base desta agenda fiscal consistem em apoiar a atribuição de mais lucros à África no âmbito das regras actuais, e em alargar essas regras de modo a promover os direitos de tributação dos países de origem.

O percurso internacional do ATAF tem sido extraordinário. Praticamente do nada, as administrações fiscais africanas reuniram-se no âmbito do ATAF e criaram uma plataforma de participação e diálogo com base em mensagens unificadas e direccionadas. De certa forma, o percurso em si, a exposição ao mundo da tributação internacional, os conhecimentos técnicos adquiridos, a capacidade analítica adquirida e as aptidões de negociações demonstradas, constituíram a formação do próprio ATAF. Ao longo da última década o ATAF, enquanto instituição, tem apoiado os países africanos a desempenharem um papel activo na definição de regras internacionais e, ao fazê-lo, criou uma marca global que reconhece os seus conhecimentos técnicos na liderança do debate fiscal no mundo. Mas a luta ainda agora começou.

O capítulo a seguir examina o cerne da solidez do ATAF - o seu empenho e as suas realizações no próprio continente africano, e o que isso sugere sobre a sua capacidade e a direcção da sua evolução futura.

6

CAPÍTULO 6

O ATAF em África: Ventos Políticos, Ondas Económicas e Fluxos Financeiros Ilícitos

O ATAF E A UNIÃO AFRICANA

Conforme referido no capítulo anterior, a regulamentação tributária internacional pode encontrar-se num momento de transição, com a «Erosão da Base Tributável e Transferência de Lucros (BEPS) 2.0» a enfrentar desafios para ser concluído. A dinâmica de mudança parece estar a deslocar-se para as Nações Unidas, cuja relevância política e legitimidade são inquestionáveis. No entanto, a sua capacidade para garantir e operar mudanças significativas no ambiente fiscal global exigirá o compromisso dos membros e dependerá da afectação de recursos consideráveis para o Secretariado.

‘existe o risco de ser consumido por guerras tributárias internacionais – algumas das quais podem ter pouco a ver com os países africanos. Para evitar este risco, é essencial que permaneçamos próximos das nossas raízes e que encaremos o ATAF como um organismo que estabeleça uma agenda tributária africana em cooperação com a UA, que reflecta as profundas mudanças económicas e políticas no subcontinente’

O agente catalisador político do desenvolvimento de uma reforma centrada no país ganhou uma nova dinâmica, embora muito dependa da capacidade das instituições para apresentar soluções práticas e exequíveis. A obtenção de resultados realistas e positivos exigirá uma liderança sólida. No seu compromisso com as instituições internacionais, até à data, o Fórum Africano de Administração Tributária (ATAF) tem demonstrado um claro enfoque em questões tributárias, uma capacidade destemida de chamar

a atenção para soluções técnicas inadequadas, a competência técnica necessária para conceber novas abordagens sugeridas alinhadas com as necessidades dos seus membros e a capacidade de negociação para garantir a adopção de elementos-chave. O ATAF tem uma experiência valiosa para partilhar.

Seja qual for o seu futuro papel internacional, o ATAF, ao atingir o seu décimo quinto ano, com base no seu plano estratégico da Nova Década, deve continuar a avaliar as suas prioridades e a consolidar os seus pontos fortes, tendo em conta os riscos que enfrenta tanto a nível interno como externo. **Thulani** destaca os riscos que a organização enfrenta: *«O sucesso gera complacência. Pode haver uma tendência de considerar o ATAF como um mecanismo de segurança para resolver todas as questões fiscais de um país quando, de facto, estas devem ser resolvidas pelos próprios países, com o auxílio do ATAF. Além disso, as actividades de definição de normas podem levar a uma perda de agilidade e à tendência para construir soluções burocráticas, reduzindo assim o impacto. É fundamental manter a vanguarda perante os desafios e propor soluções inovadoras susceptíveis de modificar o panorama. Por último, existe o risco de ser consumido por guerras tributárias internacionais – algumas das quais podem ter pouco a ver com os países africanos. Para evitar este risco, é essencial que permaneçamos próximos das nossas raízes e que encaremos o ATAF como um organismo que estabeleça uma agenda tributária africana em cooperação com a UA, que reflecta as profundas mudanças económicas e políticas no subcontinente».*

Logan considerou as origens e a evolução do ATAF como uma instituição ágil e flexível à sua integração no panorama africano mais alargado, afirmando: *«Acredito que o nosso crescimento como organização, tanto em termos de marca como de impacto enquanto voz de África em questões globais e de sucesso na geração de receitas, fez com que outras organizações regionais tomassem nota do nosso contributo enquanto organização africana. A este respeito, satisfaz-me muito o facto de o ATAF ser agora parte integrante do programa tributário da Comissão da União Africana. O principal factor de reconhecimento do trabalho do ATAF e da sua representação continental no domínio da tributação reside no impacto, tanto a nível mundial como em África, dos seus conhecimentos técnicos».*

Do ponto de vista da UA, para além dos conhecimentos técnicos da organização, os primeiros êxitos do ATAF, as suas realizações sistemáticas, a responsabilidade empresarial e o enfoque africano na tributação e no desenvolvimento, proporcionaram à UA a oportunidade de estabelecer uma parceria numa área que aloca recursos para o desenvolvimento sustentável. Tratou-se de uma proposta mutuamente benéfica.

Em 2023, o ATAF e a Comissão da União Africana celebraram um Memorando de Entendimento (MdE), cuja dinâmica foi consolidada por eventos conjuntos realizados em Abuja e Kigali, em Outubro de 2023 e Março de 2024, respectivamente, destinados a remodelar o futuro com base em políticas tributárias mais justas em África e não só. **Mary** realçou a necessidade de recalibrar os direitos de tributação para garantir a posição legítima de África no panorama tributário mundial. A exclusão de África dos principais órgãos de tomada de decisão criou um desequilíbrio no que respeita aos direitos de tributação e, por vezes, levou a acções contra os países africanos aos quais foi negado o envolvimento directo nos processos de tomada de

decisão. **Mary** deu um exemplo que demonstrou a flexibilidade do ATAF, relativo às «listas negra e cinzenta de alguns dos nossos membros pela União Europeia, devido a questões de transparência tributária. E, obviamente, os países em causa não sabiam como agir, porque isso afectava, entre outras coisas, as suas carteiras de investimento. E recorreram rapidamente a nós para encontrar uma solução. Consequentemente, suspendemos os nossos outros programas para defender os países mediante contactos com a UE em nome da Namíbia, do Botsuana e de outros países. Sobretudo, apoiámos os países para que tomassem as medidas correctivas necessárias e, na devida altura, assegurámos que os países fossem retirados das listas negra e cinzenta. É esta flexibilidade que nos torna únicos».

À medida que o ATAF foi ganhando experiência e confiança, tornou-se capaz de ser pró-activo. Aquando da reunião de Kigali, realizada em 2023, **Mary** declarou que «Actualmente, já não somos meros participantes, mas sim catalisadores da mudança, arquitectos de um futuro em que prevalecem a justiça e a equidade nos sistemas tributários internacionais».

Patrick Olomo, da União Africana, concordou com este rumo positivo, afirmando que, «a África corrigiu a sua marginalização histórica e está agora firmemente empenhada na reformulação da arquitectura financeira mundial. Esta parceria é crucial para o avanço das nossas aspirações colectivas de mobilização de recursos internos e de combate aos fluxos financeiros ilícitos».

A consulta da UA abordou as implicações da abordagem de dois pilares do Grupo dos 20 da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE-G20) e o desenvolvimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Cooperação Tributária Internacional e explorou formas de promover a mobilização de recursos internos (DRM) e de salvaguardar os direitos de tributação de África.

O ATAF assume actualmente a função de consultor técnico reconhecido do Comité Técnico Especializado (STC) de Ministros das Finanças e da Economia da Comissão da União Africana (CUA). **Esta parceria com a UA dá um impulso político ao trabalho do ATAF no domínio da tributação.** A tributação nem sempre ocupa o topo da lista de prioridades ministeriais. Todavia, através do gabinete do ATAF na UA, a organização pode consolidar a narrativa tributária e apresentar regularmente a tributação aos Ministros africanos das finanças mediante a estrutura da UA. A recente confirmação da UA como membro do G20 proporciona uma oportunidade ainda maior para que a perspectiva tributária de um país em desenvolvimento seja influente ao mais alto nível político.

Moses acrescenta que a relação com a União Africana oferece uma oportunidade para aumentar o impacto nos próprios países membros, proporcionando maior adesão política à questão da DRM e combate aos Fluxos Financeiros Ilícitos (FFI) em África, e maior afectação de recursos à melhoria da tributação nos orçamentos gerais do Estado.

A parceria entre a UA e o ATAF deverá proporcionar uma perspectiva mais ampla em todos os domínios das iniciativas da DRM, ajudar a aumentar o número de membros do ATAF dos actuais 44 países para abranger a totalidade do

continente, redobrar o apoio aos membros e permitir a execução de iniciativas políticas significativas. A parceria também constitui uma ligação essencial entre a administração tributária e a política fiscal, onde a experiência do ATAF em representar os seus membros no terreno é susceptível de ser integrada numa abordagem estratégica global para a UA alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável através da sua Agenda 2063. Do ponto de vista interno do ATAF, este marco político significa que o longo debate sobre se o ATAF deve ter uma divisão de políticas ou simplesmente responder às necessidades directas das administrações tributárias e aduaneiras deixou de ser uma preocupação premente. «O nosso trabalho com a União Africana será o principal elemento dinamizador do ATAF ao longo do próximo decénio», afirmou Logan.

PARCERIAS E LUTA CONTRA OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

Os rácios entre os impostos e o PIB em África, actualmente em média de 14-15%, requerem um aumento para 17-18% de modo a aproximarem-se dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. De acordo com **Anthony**, em África, *«60% dos fluxos financeiros ilícitos resultam da erosão da base tributável e da transferência de lucros pelas empresas multinacionais através de vários mecanismos, nomeadamente a subvalorização dos produtos de exportação para partes associadas, a manipulação da dívida intragrupo, as taxas de serviço e os pagamentos de royalties, a utilização abusiva dos tratados internacionais («treaty shopping») e a fuga ao estatuto de estabelecimento estável»*. O diferencial de tributação, de acordo com a análise relativa aos FFI, revela um défice de financiamento situado entre 50 e 80 mil milhões de dólares.

O Memorando de Entendimento entre o ATAF e a UA sublinha a importância de reforçar a cooperação internacional na luta contra os FFI. No âmbito da sua estratégia quinquenal conjunta, foram tomadas medidas iniciais, incluindo a criação de um subcomité da UA para a tributação e o combate aos FFI, bem como de um gabinete do ATAF na UA. O Subcomité colaborou com a União Africana a nível de políticas e, das 32 recomendações formuladas pelo ATAF aos Ministros das Finanças relativas à luta contra os FFI, 18 foram postas em prática. O apoio político constitui o primeiro passo fundamental na aplicação de um quadro de políticas para a DRM.

Os comités técnicos do ATAF têm por missão reunir a experiência africana numa série de questões fiscais e definir soluções de base africana, competindo-lhes elaborar notas e directrizes técnicas. Elaboram igualmente uma série de Abordagens Sugeridas que visam o desenvolvimento de políticas e, quando necessário, a elaboração de legislação relativa aos domínios técnicos. Os comités têm sido fundamentais no apoio à concepção e execução de cerca de 40 novos decretos legislativos adoptados por 16 países do ATAF. Os comités do ATAF dedicados aos impostos directos e indirectos, à administração tributária, às transacções transfronteiriças e ao intercâmbio de informações foram unificados num Comité Técnico Misto, a fim de assegurar uma orientação coordenada em

matéria de desenvolvimento de soluções de políticas e administrativas relativas aos FFI.

O ATAF empenhou-se em fazer face a estes desafios, recorrendo ao seu alcance global para tentar alterar os termos da relação internacional (tal como descrito no capítulo anterior), mas também mediante o reforço de capacidades e a partilha de experiências entre países africanos para desenvolver e aplicar soluções numa base continental.

De acordo com **Emeka Nwanko**, Responsável pelos Serviços aos Membros do ATAF, a Academia Tributária do ATAF é a primeira plataforma do modelo de reforço de capacidades do ATAF, centrada na «*melhoria da qualidade e democratização do acesso*» e na realização de uma vasta gama de programas destinados aos agentes tributários e que visam a elevada rotação de pessoal nas administrações tributárias. **Em 2023, o ATAF realizou 20 programas de formação para 2000 agentes tributários de 47 países, abrangendo as prioridades da DRM e do combate ao FFI**, com destaque para a conformidade fiscal, os preços de transferência e a auditoria dos impostos directos e indirectos, incluindo a tributação internacional, a troca de informações e as políticas fiscais. Estes programas foram ministrados em regime de aprendizagem mista, com níveis que vão do introdutório ao avançado.

A segunda fase de reforço de capacidades envolve a prestação de apoio específico a cada país, que por vezes se destina à resolução de uma questão imediata — como a necessidade de introduzir legislação eficaz para combater a evasão fiscal através da dívida intragrupo — mas, de uma forma mais generalizada, o reforço de capacidades envolveu uma relação a longo prazo que permite desenvolver capacidades alargadas desde a concepção até à cobrança de impostos. A análise do Capítulo 1 relativa à indústria do café do Uganda fornece um exemplo prático de como isto funciona - pedido de apoio, avaliação das necessidades, incluindo legislação, formação em matéria de preços de transferência, desenvolvimento de técnicas de auditoria baseadas em exemplos anónimos, apoio legislativo e assistência directa à auditoria em casos específicos. Esta abordagem baseia-se também em modelos sectoriais em domínios como os dos sectores extractivo, das telecomunicações, financeiro e das energias renováveis, bem como na utilização de tratados e outros instrumentos de acesso à informação.

‘para compreender África é necessário auscultar os pensamentos, os sentimentos e as ideias dos seus administradores fiscais’

Stella Nyapendi assinalou que o Uganda, na qualidade de país fundador, aproveitou todas as oportunidades de assistência do ATAF. É um dos 35 países que receberam assistência directa do ATAF. **No caso do Uganda, esta assistência contemplou a criação de uma unidade fiscal internacional que visa combater os fluxos**

financeiros ilícitos e a aplicação de quadros jurídicos para a troca automática de informações (AEOI). O Uganda manifestou-se a favor de uma colaboração regional com os países limítrofes que partilham experiências e adoptaram soluções comuns.

A cooperação da Serra Leoa com o ATAF iniciou com um Mde celebrado em 2019, conforme explicou o **Dr. Philip Kargbo**, Chefe de Investigação e Planeamento. O trabalho de precificação do sisa começou com um exercício de delimitação de âmbito que analisou as lacunas e as actualizações. Este exercício foi complementado por uma acção de formação na área de aplicação, que foi retomada após a interrupção causada pela COVID-19.

Ronald Niwenshuti, correspondente do ATAF no país e Comissário-Geral da Autoridade Tributária do Ruanda, desde Junho de 2024, destacou o papel do ATAF no estabelecimento de uma unidade fiscal internacional e na prestação de apoio prático aos serviços de auditoria com base na sectorização e técnicas de resolução de casos. O Ruanda aplicou as abordagens do ATAF para introduzir novas leis relativas ao imposto sobre o rendimento e ao IVA, bem como para reformular o seu manual de auditoria. Embora a legislação sobre a digitalização se encontrasse em fase de revisão, era importante desenvolver uma análise da relação custo-benefício para defender claramente a sua introdução, pelo que a assistência do ATAF nesta matéria seria acolhida com agrado. **Ronald** concluiu que *«a relação entre o Ruanda e o ATAF tem sido uma parceria muito vantajosa»*.

Entretanto, **Loide Hamutumwa**, da Namíbia, Gestora dos Serviços Jurídicos (e vencedora do Prémio «Contribuição Notável como Correspondente Nacional do ATAF» em 2023), explorou **varias áreas de cooperação entre a Autoridade Tributária da Namíbia (NamRA) e o ATAF. Contam-se entre estas o intercâmbio de informações, a precificação do sisa, a formação de líderes, as auditorias e os regulamentos internacionais relativos à tributação.** A NamRA, com o apoio do ATAF, está empenhada em ser uma autoridade tributária inovadora e bem-sucedida, que integre todas as partes interessadas e se concentre no combate aos crimes tributários, tais como a evasão fiscal e os fluxos financeiros ilícitos.

Desde o início, o reforço de capacidades em África tem-se apoiado fortemente em parcerias que fornecem recursos financeiros e/ou humanos, competências técnicas e experiência. O South African Revenue Service (SARS), para além do seu papel de liderança na criação e manutenção do ATAF, tem prestado um apoio considerável em várias áreas técnicas, tais como de previsão de receitas (conforme descrevem **Mamiky** e **Wynnona** no Capítulo 1), de convenções fiscais, de troca de

informações, do IVA, de auditoria e da precificação do sisa. Outros membros do ATAF seguiram o exemplo do SARS, trocando peritos em diferentes domínios.

‘Muitas vezes, os nossos políticos não reconhecem plenamente a relação directa entre os impostos pagos e a prestação de serviços. As despesas fiscais estão presentes em todos os orçamentos, mas não há análises da relação custo-benefício para ponderar os benefícios em relação à perda de receitas.’

O papel da OCDE na prestação de assistência técnica já foi mencionado, e outros parceiros, tais como a GIZ da Alemanha, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (FCDO) e o Serviço de Fiscalidade e Alfândegas (HMRC) do Reino Unido, bem como vários outros, incluindo a

Finlândia, a Suíça, a Irlanda, a Noruega e os Países Baixos, têm desempenhado um papel fundamental na apresentação de novas perspectivas técnicas, à medida que os países africanos analisam as suas opções.

No entanto, o ATAF centra-se na promoção de soluções orientadas para África, que Moses considera ser a base do sucesso do ATAF. *Moses salienta que «para compreender África é necessário auscultar os pensamentos, os sentimentos e as ideias dos seus administradores fiscais».* Logan destaca o equilíbrio que o Banco Mundial proporcionou à abordagem do ATAF em termos práticos, afirmando que, *«nós lideramos alguns projectos, eles lideram outros. O Banco Mundial nunca procurou assumir um papel dominante. O Banco trabalha em programas técnicos e de reforma fiscal, sob a orientação dos peritos africanos que disponibilizamos, familiarizados com os contextos locais».* Um aspecto fundamental tem sido o envolvimento e a assistência técnica do Banco em abordagens sectoriais, designadamente, na auditoria das indústrias do café e dos diamantes, no sentido de explorar a essência das operações comerciais à medida que operam globalmente e desvendar as cadeias de valor.

Logan acredita que *«a nossa relação com a UA é reforçada pelo nosso compromisso com o Banco Africano de Desenvolvimento, que actua como parceiro estratégico fundamental. Trata-se de uma parceria crucial, não só para potenciais financiamentos das nossas actividades, mas também pelo papel que desempenha na Reforma Fiscal Africana e na execução dos aspectos fiscais dos seus programas de Reforma das Finanças Públicas Africanas, que são extremamente pertinentes».*

O Banco Africano de Desenvolvimento torna-se um parceiro cada vez mais importante do ATAF, uma vez que ambos partilham prioridades comuns. O «Projecto de Mobilização de Receitas Domésticas» é um exemplo da parceria, com um ambicioso compromisso de realizar estudos regionais e específicos por país, com destaque para a África Central. O projecto visa analisar os dados macroeconómicos e da administração tributária em países como os Camarões, a República Centro-Africana, a República Democrática do Congo, a Guiné Equatorial, o Gabão, a República do Congo e o Chade, com o objectivo de fornecer recomendações abrangentes que permitam reforçar os sistemas fiscais e melhorar o desenvolvimento económico e a sustentabilidade dos países.

O trabalho de colaboração entre o ATAF e outras organizações pan-africanas, incluindo a Comissão Económica das Nações Unidas para a África (UNECA) e o grupo *Tax Justice Network Africa*, produziu resultados positivos. Durante a Reunião Anual do ATAF de 2023, os delegados apelaram ao reforço da cooperação no apoio a estas organizações em matéria de FFI, especialmente no que respeita ao reforço de capacidades, à disponibilização de dados e tecnologias e à participação internacional efectiva na regulamentação. Os delegados elogiaram o desenvolvimento de um Rastreador de Políticas contra os FFI que permite aos países avaliar as suas intervenções em função dos parâmetros estabelecidos.

DESAFIOS, RISCOS E INOVAÇÃO

Segundo **Moses**, os desafios enfrentados pelos sistemas fiscais africanos reflectem questões de economia política mais vastas, como a crise da COVID-19 e as guerras na Ucrânia e na Faixa de Gaza, que afectam o crescimento e as taxas do PIB em África. No entanto, estas questões são também profundamente sistémicas. «Muitos dos países com rácios de impostos em relação ao PIB inferiores a 15% encontram-se em África. Estes países são incapazes de assegurar a auto-suficiência financeira e, mesmo quando o rácio é mais elevado, os níveis de dívida podem ser insustentáveis. E quando se analisa o perfil de despesas, verifica-se que é insuficiente o investimento feito para estimular o crescimento económico. O que significa que, quando se fala de consolidação orçamental para estas economias em África, não se pode simplesmente defender a redução da despesa. **Muitas vezes, os nossos políticos não reconhecem plenamente a relação directa entre os impostos pagos e a prestação de serviços. As despesas fiscais estão presentes em todos os orçamentos, mas não há análises da relação custo-benefício para ponderar os benefícios em relação à perda de receitas. Além disso, a nível das políticas fiscais, não se compreende plenamente que os incentivos baseados nos custos, como a amortização acelerada, sejam mais eficazes para fomentar o investimento do que os incentivos baseados nos lucros, tais como os benefícios fiscais. A nível institucional, as políticas fiscais continuam a ser condicionadas por uma política-quadro fiscal muito precária, dotada de poucos recursos e análises. Trata-se de um fracasso de governação. Os contribuintes não acreditam que as suas contribuições fiscais conduzam a benefícios tangíveis. A presença do ATAF na União Africana constitui uma oportunidade para reflectir uma perspectiva independente sobre impostos em África.**»

Um aspecto importante dos FFI (e o seu impacto sobre o moral fiscal) em África é o desafio colocado pela mobilidade das pessoas com um património líquido muito elevado (HNWI) à progressividade fiscal. **A parceria entre o ATAF e a UA, em colaboração com a comunidade internacional, tem um potencial considerável para desempenhar um papel fundamental na elaboração de políticas fiscais justas e progressivas, que abordem tanto a economia informal como as pessoas com elevado património líquido.** Embora esta questão faça parte da agenda internacional e seja considerada uma das potenciais prioridades da ONU, na OCDE parece estar centrada no Comité de Assuntos Fiscais, que inclui apenas a África do Sul e o ATAF como observadores de África, e não no Quadro Inclusivo, que inclui os países em desenvolvimento «em pé de igualdade» e que conta com 27 países africanos. Este facto representa um desafio para os países em desenvolvimento com recursos limitados, uma vez que têm de escolher entre afectar recursos ao trabalho da OCDE ou da ONU.

As administrações tributárias membros do ATAF reconhecem a importância da utilização de tecnologias avançadas para melhorar a capacidade das administrações e desenvolver sistemas fiscais mais simples e eficazes. No entanto, de acordo com **Moses**, embora a integração da fiscalidade e das alfândegas em vários países tenha contribuído para tornar as economias mais sólidas, a troca limitada de informações entre as instituições condiciona as capacidades da administração tributária. «**As administrações tributárias que adoptaram a transformação digital limitaram-se,**

geralmente, a permitir a apresentação, os pagamentos ou a pesquisa de serviços pela Internet. *No entanto, uma vez disponíveis os serviços pela Internet, torna-se necessário integrar os dados para apoiar o serviço e os esforços de conformidade fiscal. Embora tenhamos registado progressos no serviço aos contribuintes, no que respeita à gestão do risco, persistem as deficiências em termos de capacidades».*

«Devido a uma economia africana marcada pela informalidade e aos desafios colocados pela digitalização — onde as economias se tornaram mais orientadas para os serviços e estes são prestados sem a interacção física —, a base tributável enfrenta desafios adicionais».

O Acordo de Comércio Livre Continental Africano (ACLCA) visa criar um mercado único de bens e serviços, facilitado pela livre circulação de pessoas, a fim de reforçar a integração económica dos países africanos, promover a livre circulação de capitais, e criar uma União Aduaneira Continental (UAC) e um mercado de bens e serviços liberalizado. **O empenho do ATAF nos domínios das alfândegas e do comércio reflecte o facto de metade dos seus membros funcionarem como autoridades tributárias semi-autónomas, responsáveis pelas tarifas e pelos direitos aduaneiros.**

Os fluxos financeiros ilícitos através do contrabando e da fraude aduaneira constituem um risco maior. As TIC aumentaram a eficácia do tratamento de informações, asseguraram uma interpretação exacta da documentação e da aplicação dos direitos aduaneiros e melhoraram a qualidade e a rapidez do desalfandegamento. No entanto, o ACLCA provocará um défice de receitas que deverá ser colmatado através de uma aplicação eficaz das regras em vigor, bem como a introdução de novas medidas destinadas a resolver problemas críticos, tais como a fixação de preços incorrectos no comércio e a substituição de novas fontes de receitas nacionais. A longo prazo, a redução das receitas deverá ser compensada pelo aumento do comércio transfronteiriço, pela redução dos custos comerciais, pela promoção de cadeias de valor regionais e pela oferta de maior variedade aos consumidores.

‘As mesmas tecnologias de IA destinadas a criar oportunidades de negócios podem ser aproveitadas para compreender como os impostos podem ser objecto de imprimir, mediante a reinvenção dos nossos sistemas de cobrança, dos nossos sistemas de avaliação e das nossas leis’

A Inteligência Artificial (IA) impõe um conjunto de desafios completamente novo tanto a nível das políticas como da administração. Conforme refere **Allen**, «é alarmante o quanto a inteligência artificial pode alcançar, alterando drasticamente a natureza dos serviços. Para se manter relevante enquanto administração tributária e manter a cobrança de receitas, é indispensável tornar-se um utilizador de IA, de modo a compreender melhor as suas vantagens.

As mesmas tecnologias de IA destinadas a criar oportunidades de negócios podem ser aproveitadas para compreender como os impostos podem ser objecto de imprimir, mediante a reinvenção dos nossos sistemas de cobrança, dos nossos sistemas de avaliação e das nossas leis».

A análise de dados desempenha um papel crucial no funcionamento das administrações tributárias no que respeita à análise e gestão dos riscos, auditoria fiscal e gestão da conformidade fiscal. No entanto, as capacidades humanas e informáticas limitadas, juntamente com quadros jurídicos desenquadrados dos que regem a utilização dos dados e protegem a privacidade, constituem obstáculos à exploração dos potenciais benefícios.

Sam salienta a necessidade de melhorar a análise de dados e defende a introdução de um sistema único, dizendo, *«Tenho conhecimento de que o ATAF ofereceu cursos sobre análise de dados, mas acho que se pode fazer mais para compreender quantos Estados-Membros adoptaram a análise de dados. Proponho um sistema integrado de administração tributária desenvolvido pelo ATAF que possa ser utilizado por todos. A dependência de fornecedores que querem estabelecer connosco parcerias definitivas, obriga-nos a pagar montantes exorbitantes. Solicito que o ATAF introduza um programa de 5 a 10 anos para conceber e possuir um sistema a ser adoptado por todos os países membros. Esta abordagem evitaria a corrupção, criaria capacidade em todas as regiões, e forneceria um sistema padronizado em todos os Estados-Membros, uma vez que os princípios de tributação permanecem os mesmos universalmente».*

Edward defende ainda que *«devemos empenhar-nos em utilizar a ciência dos dados e as tecnologias facilitadoras de forma mais eficaz, tanto a nível interno como entre os nossos países, tendo em vista o nosso propósito comum de cumprimento fiscal voluntário. A África do Sul é um caso de estudo útil para os países que estão a fazer a transição para um ecossistema fiscal assente na IA. Continuamos dispostos a partilhar as lições aprendidas e a convidar os outros países membros a fazer o mesmo».*

A tributação dos activos digitais oferece oportunidades para uma mobilização de receitas interna (DRM) significativa, mas está sujeita a desafios de políticas fiscais devido à natureza da nova tecnologia e à necessidade de equilibrar a tributação para evitar constrangimentos ao crescimento. O ATAF também efectuou uma análise fundamental das políticas em matéria de imposto sobre o rendimento no que respeita às criptomoedas, definindo opções de políticas fiscais.

Além disso, a parceria com a UA permite uma abordagem estratégica baseada em políticas para o papel de África na economia verde, incluindo, mas não se limitando, à DRM. Durante a Conferência Anual do ATAF de 2023, os delegados destacaram o potencial único de África para beneficiar da expansão do financiamento verde através de mecanismos financeiros inovadores. **Os delegados apelaram aos países africanos no sentido de implementarem impostos ambientais para reduzir os danos, tais como a poluição e a desflorestação que prejudicam a biodiversidade, responsabilizando as empresas pelos seus impactos ambientais e incentivando práticas ecológicas. Do ponto de vista positivo, estes impostos poderiam gerar fundos para projectos sustentáveis, tais como os impostos sobre o carbono e os regimes de comércio de transacções de direitos de emissões.** A conferência acordou que os países devem, em primeiro lugar, estabelecer disposições legais para os impostos ambientais e, em seguida, implementá-los por fases, para ajudar a encaminhar as receitas para onde são mais necessárias. À medida que se aproxima o prazo para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, as iniciativas de reforço de capacidades tornam-se indispensáveis.

TRANSPARÊNCIA FISCAL

A transparência fiscal desempenha um papel fundamental no combate aos FFI, quer estejam ligados a empresas multinacionais, a pessoas com elevado património líquido ou a outras entidades. O Quadro de Troca de Informações permite o acesso aos dados das contas financeiras, quer mediante pedido (EOIR), quer automaticamente (AEOI), o que constitui um desafio crescente ao sigilo financeiro e à evasão e fraude fiscal *offshore*, facilitando assim a aplicação da legislação tributária.

‘Em África, entre 2009 e 2022, foram identificados 1,6 mil milhões em receitas adicionais graças à troca de informações, enquanto só em 2023 as receitas identificadas totalizaram 2,2 mil milhões de euros’

Historicamente, este processo em África inicia com o Acordo Multilateral Africano em Matéria Tributária (AMATM) e a uma parceria entre o Fórum Mundial sobre Transparência e a Troca de Informações, o ATAF, a UA e o Banco Africano de Desenvolvimento. Em Junho de 2024, a Iniciativa África, que conta com representantes de 39 países africanos, reuniu-se em Lomé.

É co-presidida pelo **Dr. Philippe Tchodie**, que saudou a «*utilização eficaz da troca internacional de informações no combate à evasão e à fraude fiscal*», e por **Edward Kieswetter**, que salientou que «*a maior proposta de valor do Fórum Mundial e das suas iniciativas regionais é o seu forte compromisso com o reforço de capacidades com o objectivo de aumentar a transparência em todo o mundo*».

De acordo com o Fórum Mundial, o impacto dos esforços neste domínio parece estar a aumentar exponencialmente. Em África, entre 2009 e 2022, foram identificados 1,6 mil milhões em receitas adicionais graças à troca de informações, enquanto só em 2023 as receitas identificadas totalizaram 2,2 mil milhões de euros.

No entanto, conforme observou a Conferência Anual do ATAF, em 2023, apenas cinco países africanos participam actualmente na troca automática de informações a nível do continente, registando-se uma redução de 3% no número de trocas. É evidente que o modelo de implementação da troca de informações clama por melhorias e pelo reforço de capacidades para garantir uma participação africana mais sustentada. Os delegados sublinharam a necessidade de reforçar os quadros jurídicos e de assinar e ratificar o Acordo Africano de Assistência Mútua em Matéria Tributária, a fim de permitir que os países africanos beneficiem de assistência transfronteiriça na cobrança de impostos no estrangeiro, realizem auditorias e acções conjuntas de cumprimento da execução e procedam à automática de informações.

A parceria com a UA deve constituir uma plataforma importante para fazer avançar esta iniciativa. O ATAF concebeu um conjunto de ferramentas que oferece soluções práticas e um guia pormenorizado para apoiar os países que desejam introduzir e implementar sistemas de OEAI através do reforço de capacidades, da legislação, da

aprendizagem entre pares e do desenvolvimento de uma plataforma de TI para os programas de OEAI.

No entanto, do ponto de vista africano, a implementação global ainda carece de melhorias significativas. Mesmo quando os países africanos fazem pedidos, os países desenvolvidos mostram-se relutantes em fornecer a informação pertinente. O ATAF desempenha um papel fundamental na monitorização do funcionamento dos pedidos de Troca de Informações e na responsabilização dos parceiros dos países desenvolvidos pelo cumprimento das suas obrigações.

Este capítulo analisou o papel do ATAF no continente africano à luz de alguns dos actuais desafios à criação de sistemas fiscais progressivos e equitativos em África. Sublinhou a importância da colaboração com a UA e outras iniciativas orientadas para África, que permitiram o estabelecimento de uma plataforma de combate aos Fluxos Financeiros Ilícitos e o aumento da DRM. O destaque passa agora para o verdadeiro motor da mudança em África — o pessoal do ATAF — e para a forma como a liderança do ATAF alterou a natureza da administração tributária e da formulação de políticas, através do reforço de capacidades humanas e da inspiração dos africanos a concretizar maiores realizações.



CAPÍTULO 7

Liderança Inspiradora e o Futuro em Mãos Próprias

LIDERANÇA DE PENSAMENTO

Desde a sua constituição, o ATAF providenciou liderança de pensamento sobre a tributação no Continente. O seu actual desafio consiste em alargar e melhorar o seu impacto numa altura em que avança firme por águas conturbadas do ambiente fiscal global e procura soluções africanas para promover o desenvolvimento sustentável através da mobilização de recursos internos e da luta contra fluxos financeiros ilícitos.

O ATAF foi abençoado com uma liderança que incentiva a agilidade e a inovação; que dá prioridade ao novo pensamento e à apetência por novos desafios em detrimento do processo; que eleva o aperfeiçoamento humano em detrimento da alma morta da burocracia; e que, por tudo isto, supera o cumprimento das suas promessas.

Pascal conta a história do encontro com o então Secretário Executivo em Exercício. Perguntou a Logan qual era a sua área de formação, «*se era economista ou advogado*», ao que ele respondeu: «*Fui formado pela prisão*». Logan tinha passado mais de um ano detido por resistir ao regime racista do Apartheid, da África do Sul, na década de 1980, uma experiência que o transformou no líder que se tornou. Como o próprio Pascal compreendeu, «*Isso transforma completamente a dinâmica. Trata-se de uma experiência monumental e muito especial*».

A liderança, a integridade e a autoridade de Logan foram forjadas na luta da África do Sul. O seu foco africanista e o de muitos outros que, em todo o continente, desempenharam o seu papel na tentativa de pôr termo ao colonialismo, deu-lhe um impulso e clareza de objectivos que tornaram a África singular.

Mas a liderança do ATAF não foi apenas uma função das qualidades pessoais de Logan ou mesmo de sul-africanos, tais como Pravin, Oupa, Lincoln, Varsha, Edward, Ron e muitos outros, que desempenharam um papel inicial na evolução e concretização da organização. A África, no seu todo, viveu a mesma experiência de

descolonização que inspirou os líderes do Conselho do ATAF, os quais partilhavam uma vontade comum de auto-suficiência, independência e autonomia.

A perspectiva do próprio **Logan** sobre a liderança de pensamento do ATAF é que «à semelhança do exercício da responsabilidade parental, o que se incute na educação de uma criança determinará a magnitude do seu sentido de êxito, de liberdade, de agilidade, de criatividade e de impacto. Se educares a criança com rigor e estrutura, desde o útero ao lar, à creche, à igreja, ao ensino médio, à universidade, ao emprego, ao edifício, ao parque de estacionamento, ela não vive. O mundo da criança é pequeno». Contou um debate inicial mantido pelo Conselho sobre a relação entre este e o Secretariado. *A primeira luta da liderança do ATAF residiu na forma de alcançar um equilíbrio entre a agilidade e a responsabilidade, tendo os Comissários-Gerais do Conselho proporcionado uma boa supervisão estratégica do trabalho do Secretariado, concedendo ao ATAF a liberdade de operacionalizar o espaço, impulsionar e edificar esta organização e cimentar a confiança de que precisávamos. A função do Presidente consiste em supervisionar. Nós criámos um Secretariado para operacionalizar esta máquina. E foi daí que surgiu a nossa agilidade. Não poderíamos ser ágeis se nos limitássemos a funcionar como um Estado».*

Gershem trouxe estabilidade e certeza para a organização numa altura em que o ATAF precisava de garantir aos parceiros que ia traçar um caminho de êxito para a DRM e edificação do Estado, e havia que convencer os novos membros que as realizações do ATAF iriam beneficiar todo o Continente. **Gershem** recordou que a mensagem central do ATAF era: «*Faremos o trabalho. Acreditámos no nosso povo. Acreditámos nos recursos de que dispomos. Só precisávamos que os parceiros nos dessem uma mão de ajuda ... ao atravessarmos o rio. Não dizíamos aos parceiros: atravessem o rio e nós ficamos para trás; vão, apanhem o que quer que seja e depois tragam-nos. Acreditámos em nós próprios*».

Seguiu-se-lhe **Tunde Fowler**, da Nigéria, que desempenhou um papel dinâmico em termos de financiamento e da vertente empresarial da organização, procurando apoiar os membros que não podiam pagar as suas quotas anuais, o pessoal, a remuneração e as condições de trabalho. Defendeu: «*you está a reunir à sua volta peritos muito talentosos, bem formados e capazes. E se você não for competitivo, vai perdê-los*».

Mary fazia parte do Grupo Director quando o conceito do ATAF foi concebido e, mais tarde, quando engrossou os quadros do Secretariado do ATAF; ficou chocada pela exiguidade do Secretariado, mas «*o trabalho realizado superou as expectativas ..., tendo a liderança concentrada do ATAF concretizado um máximo impacto, contando com um quadro de pessoal reduzido, com recursos mínimos e formas de actuar criativas, tais como o recurso a peritos de administrações tributárias para tentar apoiar os países membros ao longo dos anos. Contamos com 44 membros e prestamos assistência técnica de curto ou longo prazo em 34 países com recurso a cerca de 35 funcionários. O trabalho do ATAF foi conduzido por uma excelente liderança desde o início, quando o actual Secretário Executivo dirigia a equipa técnica que idealizou o conceito do ATAF*».

A liderança de pensamento do ATAF transformou o desafio de capacidade e recursos técnicos limitados numa visão, na altura contra-intuitiva no mundo

do desenvolvimento, que consistia em encontrar e desenvolver peritos locais e encorajar e desenvolver mecanismos de aprendizagem entre pares e não depender simplesmente de conhecimentos externos do Continente. **Um mecanismo fundamental para este efeito é o recurso a quadros de países membros do ATAF colocados no Secretariado em regime de destacamento, que trazem uma nova experiência do país e proporcionam uma perspectiva mais alargada.**

«a eleição de um Presidente francófono pela primeira vez na história do ATAF é testemunho do espírito pan-africanista da organização»

A diversidade e a questão existencial de África para congregar uma organização continental que abrangesse os três principais grupos linguísticos revelou-se ainda mais difícil. O ATAF nasce na África do Sul, onde está sediado, e os primeiros a filiar-se eram principalmente países anglófonos. Mas o objectivo desde o início

era representar todo o Continente. A composição do Conselho foi regionalizada para garantir a representação dos países francófonos no início e, mais tarde, também lusófonos, assim que estes aderiram.

Apesar da interpretação e tradução em francês e inglês desde o início (a que se juntou mais tarde o português, à medida que a filiação se estendeu aos países lusófonos), e das missões de assistência técnica e de um curso de Mestrado Executivo em Tributação, ministrado em francês, persistia um desequilíbrio aparente e uma cautela francófona compreensível. Isto deveu-se, em parte, às diferenças entre os sistemas tributários francófonos que utilizam um modelo integrado de política e administração no Ministério das Finanças, por oposição aos países anglófonos que optaram predominantemente por vários graus de autonomia da administração tributária, que muitas vezes incluem as alfândegas. O desafio residia também nos moldes de unificação das zonas do continente que partilhavam diferentes histórias e heranças coloniais com diferentes resultados. Um factor mais concreto foi a forma de colaboração com o *Cercle de Réflexion et d'Échange des Dirigeants des Administrations Fiscales* (CREDAF), uma organização fiscal francófona que se ocupava da formação e troca de experiências em francês a favor de países maioritariamente africanos.

O ATAF, enquanto organização trilingue, procurou, desde a sua criação, garantir que as três principais línguas do continente tivessem o mesmo direito aos benefícios. Todos os produtos do ATAF estão disponíveis nas três línguas, sendo a interpretação e tradução disponibilizada regularmente, **embora haja ainda muito a fazer para que o ATAF consiga equilibrar suficientemente as necessidades de todas as línguas do continente.**

A parceria entre o ATAF e a UA foi um factor político importante para alargar a base de membros. Em 2020, altura em que o **Dr. Philippe Tchodie** aceitou a sua nomeação como Presidente do Conselho do ATAF, declarou que **«a eleição de um Presidente francófono pela primeira vez na história do ATAF é testemunho do espírito pan-africanista da organização»**, tendo-se comprometido a **«aproveitar a oportunidade da Presidência do Togo para expandir ainda mais o ATAF nos países francófonos, introduzir reformas no Secretariado para garantir uma maior representação regional**

e consolidar os progressos até aqui alcançados para a sustentabilidade financeira da organização».

O Presidente cumpriu a sua palavra. Os últimos nove países a filiar-se no ATAF foram todos francófonos e o equilíbrio entre países francófonos, anglófonos e lusófonos é agora de 18:24:2. O número de membros continua a ser relativamente limitado no Norte de África, mas pode ser que, agora com 44 membros dos 54 países do continente, o ATAF esteja perto de um ponto de viragem.

A diversidade, incluindo a diversidade de género, é crucial para que as administrações tributárias concebam estratégias abrangentes e soluções inovadoras. Ainda assim, persistem os preconceitos neste campo, dominado por homens, uma situação que exige que as mulheres sejam resilientes e estejam bem preparadas para cumprirem as suas funções, embora a formação orientada e as acções de formação contínua possam ajudar as mulheres a enfrentar estes desafios».

Savior, que observa o ATAF desde os seus primórdios, apresenta uma perspectiva externa. «O ATAF iniciou a sua actividade como Secretariado de pequena dimensão, sediado no SARS, e enfrentou desafios semelhantes aos de empresas em fase de arranque no que respeita ao desenvolvimento institucional e angariação de fundos. Enquanto entidade baseada em membros, enfrentou problemas de representação, locais de reunião e linguísticos. Tem sido muito interessante ver o ATAF superar estes desafios, assistir a um aumento do número de membros francófonos e ver como encontra o seu lugar na arquitectura institucional africana».

Logan concorda que o percurso nem sempre foi fácil, «**mas temos uma liderança madura e concentrada no trabalho que temos em mãos, que não é míope em termos de sentido de propriedade e não faz jogos de política, pois o êxito e os bons resultados tendem a ocasionar a titularidade.** De

seguida, a política começa a penetrar neste espaço. Quem faz o quê? Onde se realiza a reunião? Por que não temos oficiais? Por que não acolho a sede? Por que a liderança não pode vir do meu país? Não somos imunes a estas questões. Estamos conscientes da possibilidade de infiltração destas questões e estamos atentos aos perigos».

Em suma, o êxito requer uma clara concentração nas prioridades comuns e atenção e coragem para contrariar as tendências de concorrência, conflito ou fragmentação. A liderança é uma questão tanto de visão como de inspiração, mas **no caso do ATAF, o seu êxito advém da sua visão, a qual começou não com políticas, estruturas ou processos, mas com a mudança de vida dos seus colaboradores.**

MULHERES INSPIRADORAS

No âmbito do foco do ATAF na capacitação e maximização do potencial de toda a força de trabalho, foi intrínseca à evolução do ATAF a questão do empoderamento

da mulher e a inspiração para que as mulheres desenvolvam e alcancem as suas ambições. O grupo de liderança do ATAF no início do percurso incluía três mulheres Comissárias-Gerais. Em Novembro de 2009, Mick escreveu na *Nigeria's This Day* que, embora não haja menção ao género nos documentos de constituição do ATAF, «Allen, Mary e Ifueko definiram o tom para o lançamento do ATAF, em Kampala, e proporcionaram uma liderança inspiradora para outras mulheres seguirem». Como disse, *«a tributação baseia-se agora na persuasão e no diálogo e não na imposição e na força. Qualquer pessoa que pretenda introduzir reformas aos sistemas tributários tradicionais, dominados por atitudes masculinas fortes, deve procurar recrutar mais mulheres, pelas suas competências e para introduzir melhorias à cultura organizacional global»*.

Uma década depois, enquanto as mulheres continuavam a desempenhar papéis de liderança nas administrações tributárias (incluindo a primeira Secretária Executiva Adjunta do ATAF, Mary) e assumiu, em vários momentos, todas as funções de direcção executiva do Secretariado, **a pandemia tornou bem evidentes as dificuldades enfrentadas pelas mulheres para equilibrar as responsabilidades profissionais e pessoais e levou a analisar melhor a forma de promover a igualdade e a inclusão.**

Em Março de 2021, sob a liderança de Varsha (que tinha regressado à organização após ter trabalhado na OCDE) e Nana Akua Mensah (consultora do ATAF e conselheira de política tributária internacional), o ATAF lançou a Rede do ATAF para as mulheres no domínio tributário (AWITN). Como explicou Veronique Herminie, antiga Comissária-Geral das Seychelles e actual presidente da AWITN, *«a maioria dos agentes tributários da Comissão Tributária das Seychelles são mulheres, e eu compreendi a importância de políticas de recrutamento e avanço neutras em termos de género. Durante os 15 anos, o ATAF introduziu programas de capacitação para a geração de conhecimentos e esforços de desenvolvimento sustentável das administrações tributárias nos seus Estados-Membros, preenchendo assim as lacunas em termo de conhecimento dos agentes tributários a diferentes níveis e tipos de género, essenciais para a realização das nossas funções e missões. A AWITN complementa estes esforços de desenvolvimento de carreira e garante que as nossas mulheres na tributação tenham oportunidades iguais para crescer nas funções que desempenham. A diversidade, incluindo a diversidade de género, é crucial para que as administrações tributárias concebam estratégias abrangentes e soluções inovadoras. Ainda assim, persistem os preconceitos neste campo, dominado por homens, uma situação que exige que as mulheres sejam resilientes e estejam bem preparadas para cumprirem as suas funções, embora a formação orientada e as acções de formação contínua possam ajudar as mulheres a enfrentar estes desafios»*.

A grande ideia da AWITN, de acordo com Varsha, era «reunir as mulheres que trabalham na área da tributação no continente, não apenas nas administrações tributárias, mas também no sector privado, no meio académico, etc. – e a AWITN já tem uma história para contar». Um programa de formação orientada começou com a primeira coorte em 2022 e uma das primeiras beneficiárias, a Dr.^a Altayesh Taddese Terefe, da Etiópia, orientada por Varsha, passou a ser ela própria uma

mentora, um exemplo que enfatiza a importância de «compreender o poder das redes e da aprendizagem mútua».

A segunda conferência sobre liderança de género, organizada pela **Dr.^a Amélia Muendane**, Presidente da Autoridade Tributária de Moçambique, e primeira Presidente do Conselho de Administração da AWITN, foi realizada em Maputo e intitulou-se «o papel da política tributária e da liderança na luta contra a desigualdade de género em África». A conferência reuniu quase 400 participantes e o ATAF lançou o segundo programa de formação orientada da AWITN, emparelhando 45 mentores e orientados de 13 países africanos, entre os quais administrações tributárias, académicos e o sector privado. O compromisso com a igualdade de género transcende este programa. Em 2023, nas primeiras 11 acções de formação realizadas pela Academia Tributária do ATAF, os 710 participantes dividiram-se em 50:50 entre homens e mulheres.

Veronique, na qualidade de actual Presidente, tem grandes aspirações para a AWITN, «*impulsionando mudanças de políticas para a igualdade de género, colaborando com parceiros para promover os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para 2030, em particular os objectivos 4 e 5. Ao apoiar as mulheres através de mentores e da educação, e com a ajuda dos seus parceiros e membros na partilha de experiências e sucessos através de conferências sobre liderança, formação em competências sociais e plataformas virtuais, a AWITN tem como objectivo capacitar e inspirar as futuras mulheres líderes*».

Sam apoiou vigorosamente a iniciativa. «Alguns dos meus profissionais jovens juntaram-se a colegas experientes. Recebi feedback positivo dos nossos membros que fazem parte dessa rede, e é algo que temos de encorajar porque precisamos de ser intencionais na capacitação da actual geração de jovens administradores tributários para se tornarem os melhores, para que possam assumir o controlo quando o nosso tempo acabar».

TRANSFORMAÇÃO

A paixão que está por detrás do trabalho da AWITN transforma vidas, bem como os recursos efectivos à disposição das administrações tributárias. **A tarefa do ATAF após 15 anos de sucesso, construção e aprendizagem, de acordo com Logan, é nada menos do que «a transformação do panorama tributário africano».**

A transformação também significa que África define a sua própria agenda tributária através do ATAF, em vez de simplesmente adoptar os quadros definidos pelas organizações mundiais. O trabalho do ATAF, sustentado pela assistência técnica prática e por uma investigação profunda, assenta num compromisso de inovação através de uma ética de trabalho orientada para os projectos, da adopção e adaptação de tecnologias de ponta e da inteligência do laboratório de investigação e de dados.

A chave da transformação está nos milhares de agentes tributários de todo o continente, com a sua paixão e empenho em melhorar a vida dos seus concidadãos africanos. Os esforços do ATAF para apoiar as administrações tributárias

na transformação da tributação africana devem começar pelo processo de recrutamento, para ajudá-las a seleccionar e integrar os melhores candidatos, tendo em conta a igualdade de tratamento e a diversidade de experiências, que exigem conjuntos de competências em evolução, como a análise de dados e os métodos de auditoria moderna. Os novos funcionários devem ter a oportunidades para a aprendizagem, o crescimento e a concretização de resultados que correspondam às suas ambições e a um maior empenhamento, construindo culturas fortes e incentivando a retenção de quadros profissionais. A Academia Tributária do ATAF pôde apoiar ainda mais as administrações dos países membros em matéria de criação de um quadro para a retenção e progressão dos quadros profissionais através do desenvolvimento profissional contínuo.

O primeiro envolvimento directo do agente tributário com o ATAF é frequentemente o primeiro passo para promover a liderança intelectual entre os agentes tributários, e ocorre geralmente em contexto de formação. A experiência de formação não é apenas a aquisição de conhecimentos, mas um acontecimento colectivo em que a diversidade de experiências e os desafios comuns incentivam a troca de conhecimentos e a comunicação entre pares. Isto abre portas para uma nova rede e uma experiência que será memorável durante toda a sua vida profissional.

A reunião recente de gestores de formação e de directores de escolas de formação, realizada com o objectivo de contribuir para a arquitectura da Academia Tributária do ATAF, realçou a importância da aprendizagem entre pares, tanto para criar como para melhorar as instituições de formação nos países. **Ernest Mendy** e **Fanuel Uugwanga**, das agências de receitas da Gâmbia e da Namíbia, respectivamente falaram sobre a forma como estavam prestes a abrir novas academias, aproveitando os conhecimentos e o trabalho em rede, e aprendendo e comparando com as instituições existentes para elevar as competências e o profissionalismo do pessoal. E o conteúdo da reunião proporcionou aos participantes um grande salto em frente nas suas competências técnicas, bem como uma rede de apoio contínua. O gestor de formação para a tributação interna no Zimbabué, **Oliver Chasiyeni**, enumerou os benefícios tangíveis « *da tributação mineira às políticas tributárias digitais, os quadros profissionais da ZIMRA estão agora equipados para aplicar estas ideias no seu trabalho quotidiano*».

«a investigação em matéria tributária é fundamental para o crescimento de África, uma vez que a tributação é a chave para enfrentar os nossos desafios socioeconómicos»

Um elemento-chave do esforço de transformação consiste em intensificar as interligações entre a formação, a capacitação, a pesquisa e o desenvolvimento e entrega de produtos, quer sejam resumos de políticas de ponta quer sejam abordagens sugeridas, incluindo

projectos de legislação. Em suma, a transformação exigirá que o laboratório de dados e investigação apoie a agenda do ATAF e a capacitação, por exemplo, em matéria de apoio aos países membros para realizarem inquéritos de impacto tributário antes de tomarem decisões difíceis sobre políticas, legislação ou desenvolvimento institucional. A Academia Tributária Africana está bem colocada

neste percurso. Não se trata apenas de uma instituição de formação, mas de um centro de conhecimento, que acolhe a Rede Africana de Investigação Tributária (ATRN). Mas os impulsos para este trabalho devem resultar directamente da análise das necessidades dos membros.

Lee defende a importância de um modelo nacional integrado no ATAF. Isto liga os programas de formação, a capacitação nas competências de auditoria, a pesquisa e a análise de dados, incluindo a previsão de receitas e a análise do impacto tributário, o apoio ao desenvolvimento de nova legislação e conjuntos de ferramentas para a implementação de novas disposições. A coordenação destes elementos cria um foco concentrado para obter o maior impacto.

A 8.^a Conferência da ATRN, realizada na Tanzânia, em 2023, iniciou com uma mensagem que sublinhava o novo caminho para a liderança intelectual em matéria de tributação em África, com um apelo à acção: «*devemos definir a nossa própria agenda*». Lançou o 3.^o Volume da Revista Tributária Multidisciplinar Africana (AMTJ) e a Presidente do Conselho de Administração da ATRN, Professora Catedrática Annet Oguttu, da Universidade de Pretória, sublinhou que «*a investigação em matéria tributária é fundamental para o crescimento de África, uma vez que a tributação é a chave para enfrentar os nossos desafios socioeconómicos*».

A criação de redes tem sido um tema de grande parte do impacto do ATAF – através de acções de formação, eventos técnicos e de capacitação e actividades de investigação – e tem contribuído directamente para a capacidade do ATAF de reunir os seus membros e representar o continente falando em uma só voz. Duas outras iniciativas centradas nas pessoas uniram as instituições tributárias do continente.

Em primeiro lugar, os **Correspondentes Nacionais do ATAF (CC) proporcionam uma ponte permanente entre os países membros sobre o trabalho do ATAF e entre os países membros e o Secretariado**. As reuniões anuais permitem a troca de informações sobre tendências, necessidades, novas questões e soluções a divulgar em toda a rede. Novamente, há uma forte ênfase na dimensão humana, na construção de redes informais e na troca de experiências. As reuniões também baseiam-se em inquéritos anuais sobre as necessidades dos membros. Os CC são o centro das actividades do ATAF. Como refere Varsha, «*eles dizem ao ATAF quais os programas que funcionam, qual o impacto que tiveram, o que não funcionou e porquê*». Cada um deles representa o seu próprio país, deixando claro que não existem soluções únicas e que os programas se adaptam às suas necessidades específicas e únicas em termos de conteúdo e de execução, e que os objectivos do país são atingidos.

«certificar-se de que existe uma relação humana entre a instituição e os seus Estados-Membros, porque a relação com o ATAF é muito humana, não é robótica».

A 14.^a Reunião de Correspondentes Nacionais, realizada em Fevereiro de 2024, em Livingstone, Zâmbia, centrou-se também na avaliação dos mecanismos de intercâmbio de informações nos países membros. Conforme refere o Capítulo 5, a melhoria da troca de informações é fundamental para acompanhar e tributar

os rendimentos e os activos detidos no estrangeiro, aumentar a gestão dos riscos digitais e combater os FFI. Os CC servem de espelho que reflecte as necessidades imediatas dos seus países e sugeriram que estas eram: o desenvolvimento e a utilização de bases de dados; os mecanismos de retenção de quadros profissionais e formação de líderes; a continuação da aplicação de programas de capacitação a longo prazo; o apoio a processos de evasão tributária; e maior participação na política tributária. A conferência defendeu vivamente a adesão dos países membros ao Acordo de Assistência Mútua em Matéria Tributária (AMATM).

O AMATM, elaborado pouco depois do lançamento do ATAF, percorreu um longo caminho até ser finalmente ratificado por um número suficiente de países para permitir a sua entrada em vigor. Enquanto acordo internacional, constitui actualmente o quadro jurídico para a cooperação entre os países africanos que o ratificam. O acordo abrange todos os tributos aplicados pelas partes contratantes, excepto os tributos, que são tratados no âmbito das convenções da Organização Mundial das Alfândegas (OMA). Permite a troca automática de informações e EOI a pedido, informações relativas à administração e melhoria do cumprimento entre os signatários, assistência mútua na cobrança e auditorias tributárias simultâneas ou conjuntas. **Romeo Nkoulou-Ella**, Especialista Sénior do ATAF para as Relações Exteriores e com os Membros, observou que «este esforço colectivo sublinha o papel fundamental do envolvimento dos intervenientes e das relações com os países membros na realização dos objectivos do ATAF». O ATAF lançou uma campanha centrada no aconselhamento sobre processos e na legislação-modelo por ele concebida para permitir que os membros tirem maior partido deste acordo o mais rápido possível.

Em segundo lugar, a Masterclass anual dos Chefes da Administração Tributária é uma oportunidade única do ATAF para os Comissários-Gerais se reunirem com os seus pares num ambiente relativamente informal para discutir questões da actualidade e aprenderem uns com os outros e com os seus antecessores. A Masterclass realizada em Kigali, Ruanda, em 2023, centrou-se na «Liderança com Propósito», cuja essência foi definida pelo Comissário-Geral cessante do Ruanda, **Pascal Ruganintwali**, como «*definir prioridades claras; compreender o ambiente operacional; resiliência face aos desafios; construir equipas competentes e impulsionar a transformação através de estratégias inovadoras*».

Sam «*nunca perdeu uma sessão da Masterclasses de CG. Reúnem-se com outros líderes da administração tributária, partilham as melhores práticas, falam francamente uns com os outros sobre os desafios que enfrentam. Qualquer desafio que eu tenha, ou uma política específica que queiramos adoptar, estabeleço contacto imediato através do meu telemóvel. Tornámo-nos uma família. E quando nos encontramos, não se trata apenas de partilhar os desafios que perturbam durante a noite. Tivemos uma experiência de liderança avançada durante o ano passado em Kigali, quando Logan entrevistou Trevor Manuel, o antigo Ministro das Finanças da África do Sul, que tinha desempenhado um papel fundamental no nascimento do ATAF. O Sr. Manuel fez uma incursão pelo seu próprio percurso de liderança e pelo significado de um sistema tributário equitativo na promoção de uma sociedade democrática próspera*».

O FUTURO EM SUAS MÃOS

Como sugere a secção anterior, a liderança inspiradora do ATAF gerou convicção, entusiasmo e confiança entre agentes tributários de países membros, criando novas visões, novos conhecimentos e ocasionando a devida agilidade e flexibilidade para que o ATAF se transformasse a si próprio e às abordagens fiscais no Continente. E, como sublinha o **Ministro Nacanabo**, «o ATAF representou verdadeiramente África, permitiu que fossem tidas em conta as suas preocupações, que o ATAF conhece bem, conhece as suas realidades e luta pelo êxito das administrações tributárias africanas».

Edward acredita que o «segredo do seu êxito até à data reside no facto de o ATAF ouvir os países membros, compreender os requisitos e as necessidades dos membros e ocasionar programas alinhados com esses requisitos e com as necessidades dos membros. Por conseguinte, o futuro êxito do ATAF consistirá em manter a sua forte orientação e envolvimento dos membros; em liderar com uma visão clara e uma intenção estratégica, consciente do seu impacto transformador nas pessoas; e em evoluir continuamente e responder ao contexto geopolítico dinâmico, bem como ao panorama financeiro e fiscal devido ao impacto dos dados e tecnologias».

Esta narrativa analisou a história do ATAF, as suas instituições e o que o tornou valioso. Reflectiu sobre o âmbito das suas actividades, o envolvimento humano colectivo e a iniciativa de o criar e construir e, acima de tudo, ouviu uma selecção dos milhares de pessoas que fizeram a organização. **A transição do ATAF após 15 anos é paralela a uma transição no ambiente global e no Continente africano, e é um lembrete claro de que a complacência é inimiga do êxito, e que o ATAF deve continuar a nadar para evitar afundar-se.** Precisa de avaliação constantemente para enfrentar com êxito os desafios futuros, criar e melhorar os seus mecanismos de comunicação, aperfeiçoar as suas mensagens para maximizar o seu impacto e manter e reforçar a responsabilidade do ATAF perante os seus membros, parceiros de desenvolvimento e o povo de África. «Acima de tudo, deve», **Sam** insiste, «certificar-se de que existe uma relação humana entre a instituição e os seus Estados Membros, porque a relação com o ATAF é muito humana, não é robótica».

Para **Varsha**, «o ATAF em 2030 está a olhar para o que podemos fazer melhor, como podemos concretizar a Agenda 2063 da UA e criar melhores soluções. Quando falar num fórum público futuramente, quero citar apenas os produtos do ATAF e dizer: eis o que o ATAF fez nos seguintes países. Eis os dados que mostram o que o ATAF foi capaz de alcançar e onde residem as nossas ambições».

FOCO

A visão central do ATAF, relativa à mobilização de recursos internos através da melhoria dos sistemas fiscais africanos para proporcionar uma vida melhor a todos os cidadãos africanos, continua tão clara e convincente como há 15 anos. A narrativa até agora apresentada sugere que o ATAF teve dois percursos distintos, mas interligados: o primeiro percurso juntou o continente, reflectindo as suas necessidades, criando redes e utilizando os conhecimentos africanos para ajudar a moldar soluções na administração tributária; o segundo foi feito para além do

continente, onde o ATAF ajudou, em certa medida, a moldar as regras fiscais internacionais no interesse de África.

Embora os dois percursos conduzam ao mesmo destino, ou seja, a melhoria dos sistemas fiscais africanos e o financiamento do desenvolvimento africano, o desafio consiste em saber como equilibrar, com poucos recursos, as exigências políticas e técnicas de uma instituição. O percurso «internacional», que apoia os países membros na ONU e noutros fóruns internacionais, promete potencialmente um maior impacto, uma vez que os termos do debate ainda estão em negociação e não estão pré-determinados. Trata-se de uma questão fiscal, mas também da política e da acção colectiva de África.

A tónica em matéria tributária internacional, embora seja um elemento importante na luta contra os fluxos financeiros ilícitos, terá impacto sobretudo em impostos sobre as sociedades comerciais. Mesmo que se verifique uma transformação a nível internacional e que o elemento de origem do equilíbrio fiscal fonte/residência seja melhorado (e que os resultados se reflectam em tratados fiscais), é provável que o imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas continue significativamente inferior às receitas nacionais. As alterações ora propostas ao projecto «BEPS 2.0», incluindo respostas como o Imposto sobre Serviços Digitais, podem proporcionar algumas possibilidades de aumento de receitas para os países africanos, embora os agentes tributários africanos tenham ficado desiludidos com a complexidade e a falta de inclusão do processo.

O «BEPS 2.0» não incluía as prioridades africanas de reforço da tributação na fonte. Foi principalmente esta frustração pelo facto de o BEPS, embora contendo alguns elementos alinhados com os interesses dos países em desenvolvimento, não estar centrado na sua agenda que gerou um novo interesse na ONU. As negociações em curso sobre a Convenção Fiscal das Nações Unidas concedem à África a oportunidade de desempenhar um papel importante, enquanto maior bloco da ONU, na redefinição da agenda tributária internacional, rectificando os desequilíbrios dos actuais acordos tributários internacionais e sublinhando a responsabilidade colectiva por sistemas tributários que combatam as desigualdades globais. No entanto, a perspectiva a curto e médio prazo aponta para um certo grau de fragmentação no contexto da definição de regras a nível mundial, uma vez que a OCDE se concentra na tentativa de implementar as suas reformas e a ONU se esforça por definir e implementar as suas próprias prioridades, tendo em conta as exigências concorrentes da agenda tributária internacional e outros impostos de cruciais para os países em desenvolvimento, incluindo, entre outros, o carbono e outros impostos ambientais, a tributação da aviação e a tributação dos ricos.

África enfrenta um grande desafio para satisfazer as suas necessidades de desenvolvimento. As estimativas actuais das Nações Unidas apontam para a necessidade de 3,3 a 4 biliões de dólares em investimento adicional para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. A tributação desempenha um papel fundamental, não só na mobilização de recursos essenciais, mas também na criação do ambiente necessário para promover o crescimento, investimento e desenvolvimento, bem como a igualdade e justiça social.

A tributação interna em África pode produzir benefícios mais directos e a transformação pode incluir a digitalização da administração tributária. Para as administrações tributárias, a Inteligência Artificial (IA) e a análise de dados oferecem oportunidades para melhorar a eficiência, aumentar a conformidade e reduzir a evasão, incluindo a utilização de dados para apoiar a avaliação de riscos em sectores económicos como a economia informal, reorientar os programas de auditoria e a utilização de análises da relação custo-benefício para avaliar as despesas tributárias. Além disso, as novas fontes de tributação que influem nas mudanças de comportamento no sentido do desenvolvimento — como os impostos sobre a saúde, o tabaco, o ambiente e o carbono — proporcionam oportunidades para desenvolver posições africanas específicas e se enquadram na política social mais alargada e no debate tributário da UA.

Financiamento

O financiamento é a questão existencial do ATAF. A organização precisa de analisar mais de perto a sustentabilidade financeira, uma vez que cerca de 65% do seu financiamento ainda provém de fontes externas e, como país anfitrião, a África do Sul continua a cobrir uma proporção significativa dos custos locais. Mas o financiamento acarreta inevitavelmente um ónus político. Como equilibrar as necessidades dos seus membros e as perspectivas estratégicas dos seus parceiros de desenvolvimento? O ponto de partida habitual é tentar aumentar a parte parcela pelos países membros, o que tem o dividendo político de conceder aos membros uma maior participação na própria organização. Uma revisão das quotas de membro, que talvez inclua uma reflexão por parte de todos os membros sobre os benefícios expectáveis, pode mudar o rumo para esta direcção, especialmente tendo em conta o êxito e o impacto do ATAF nos últimos 15 anos e uma maior aproximação aos ministérios das finanças, que detêm os cordões à bolsa. O pagamento de serviços é outra possibilidade, mas isso pode acabar por beneficiar os países mais ricos e reduzir as oportunidades dos mais pobres, e há pouca apetência para cobrar por produtos específicos.

A dependência fundamental da África do Sul e o apoio inabalável que lhe tem prestado têm sido essenciais para a sua existência e mereceram a gratidão do continente. Edward já deixou claro o seu empenho pessoal e nacional, mas não é impossível que, a longo prazo, esta situação mude. Seria prudente dispor de um plano de emergência.

No que respeita às fontes de financiamento externas, o ATAF emergiu como um defensor de um conjunto de questões que claramente encontraram o seu lugar no topo da agenda de desenvolvimento internacional. A mobilização de recursos internos é prioridade absoluta e, sendo uma instituição puramente orientada e centrada em África, estão reunidas todas as condições para garantir um financiamento sustentável. A priorização da DRM é do interesse de todos e o reforço das capacidades das administrações tributárias continuará a ser uma prioridade máxima num futuro próximo, desde que haja apoio para Estados eficazes e responsáveis.

O financiamento de instituições externas não põe necessariamente em causa as prioridades do ATAF quando existe uma visão partilhada, particularmente quando esta assenta na própria África, e instituições africanas como o Banco Africano de Desenvolvimento e o Trust Africa podem permitir ao ATAF alcançar **objectivos comuns**. O mesmo acontece com o Banco Mundial, onde um programa de Fundo Fiduciário num período prolongado — com um mandato alargado em torno de objectivos partilhados — poderia, em princípio, servir de âncora alternativa para o futuro do ATAF a médio prazo. O ATAF poderia desempenhar um papel significativo ao assumir contratos relacionados com os aspectos fiscais da reforma das finanças públicas, gerando novos fluxos de receitas.

Outras fundações com foco na tributação e no desenvolvimento e que estejam em harmonia com as prioridades do ATAF podem também reforçar a execução dos programas de trabalho do ATAF. A Iniciativa Tributária de Adis Abeba, através da qual as agências doadoras priorizaram a tributação na prestação de assistência, também é útil como compromisso para com a tributação e desenvolvimento africano, mas cada doador pode apresentar questões mais complexas quando as suas perspectivas sobre o desenvolvimento ou posições políticas de África sobre a definição de normas tributárias internacionais podem variar. No entanto, de modo geral, o que conta é o partilhado compromisso de capacitação, de acordo com a estratégia mais alargada do ATAF.

Desafios e Oportunidades

A transformação significa que África define a sua própria agenda tributária através do ATAF com assistência técnica e investigação sólida, e adopção de tecnologias de ponta complementadas por informações do laboratório de investigação e dados. A própria natureza da tributação está à beira da transformação, seja no ambiente internacional, nas novas exigências em torno da tributação interna, incluindo a revolução verde, ou nas implicações das novas tecnologias e da inteligência artificial para remodelar a quadro global.

A transformação do ATAF pode também abranger a forma como interage com os seus membros e com outros países africanos. Desde o início, o ATAF tem procurado reunir os países do Continente para partilhar experiências e criar soluções colectivas. **Uma forma de aumentar o envolvimento, aprofundar a compreensão das necessidades, descentralizar a prestação e aumentar o impacto é através de percursos regionais.** As estruturas regionais podem, em princípio, realizar os objectivos do ATAF, criar parcerias com os actores locais e promover sistemas tributários sólidos, podendo também repartir os custos.

O Ministro Nacanabo descreve nos seguintes termos o desafio de fazer com que as administrações africanas, «especialmente as francófonas, compreendam que o ATAF é um instrumento que lhes permite atingir os seus objectivos, à semelhança de uma mina de ouro que pode ajudar o proprietário a alcançar muitos desideratos, mas a ignora e procura noutro lugar. O ATAF deve reforçar ainda mais as comunicações para demonstrar os benefícios para as administrações africanas».

A questão da diversidade linguístico-cultural coloca-se a qualquer organização que pretenda reunir o Continente africano em trono de uma visão e objectivos comuns. O ATAF está ciente da necessidade de equilibrar esta diversidade desde o início. O ATAF tem 44 membros: 18 francófonos, 2 lusófonos e 24 anglófonos. Como salienta a Sr.^a Mary, assegurar a diversidade e igualdade linguística é uma prioridade da estratégia da Nova Década do ATAF. Os novos membros são países francófonos, uma comunidade que se tornou mais activa desde 2020. Em 2023, as iniciativas especiais e as missões de reforço das capacidades incluíram 14 países francófonos e, em 2024, o Níger, a RDC e o Gabão participaram directamente no percurso de reforço das capacidades.

Um aspecto fundamental do trabalho regional consiste em reflectir as necessidades linguístico-culturais distintas das comunidades francófonas e lusófonas. A regionalização pode também centrar-se nos produtos e técnicas de distribuição locais e não só reflectir as diferenças linguísticas, mas também identificar as diferenças entre as administrações anglófonas, francófonas e lusófonas. **A diversidade pode ser um desafio, mas é também uma oportunidade para o ATAF colher novas lições e tornar-se mais forte e mais relevante para os seus membros, que têm muito a ganhar com essa diversidade.**

Um outro desafio prende-se com a linha ténue entre a política e a administração tributária, que se baseia, na prática, num certo nível de ambiguidade criativa. Os formuladores de políticas e os administradores, embora institucionalmente separados, estão ligados por uma relação em que a implementação e a elaboração de políticas actuam em conjunto para efectuar mudanças reais nos países membros. Uma interacção mais estreita entre os formuladores de políticas e os administradores tributários, baseada em estratégias de receitas coordenadas a nível nacional, pode melhorar a eficácia global do sistema tributário, por exemplo, na concessão de incentivos fiscais. É provável que uma colaboração estratégica entre as políticas e a administração nos países membros se torne ainda mais importante à medida que novas áreas de mobilização de recursos internos em torno da digitalização, inteligência artificial, impostos sobre o carbono e economia verde, por exemplo, assumem um papel central.

A navegação do ATAF no ambiente fiscal africano e o seu papel consultivo formal na UA estabeleceram uma relação simbiótica entre a política e a implementação. Do ponto de vista do ATAF, este facto reforça o seu papel de apoio aos membros na construção de sistemas tributários mais fortes e torna-o singular entre as organizações tributárias regionais, tais como, entre outras, o CIAT, CATA, SGATAR e IOTA, cujo foco está especificamente na área da administração tributária.

O amplo alcance do ATAF reflecte a visão original de edificação do Estado, segundo a qual a cobrança eficaz de receitas é um passo para a criação do sistema tributário que estabelece uma aliança democrática directa entre o Estado e o povo. Como referiu **Philippe**, actual Presidente do ATAF, no Relatório Anual do ATAF para 2023: *«O contrato social entre os nossos respectivos Estados e os cidadãos deve ser evidente através da melhoria dos serviços públicos para reforçar a responsabilização e a transparência e, assim, granjear a confiança do público. Por estarem ao leme das administrações tributárias africanas, imploramos aos nossos governos que*

priorizem a utilização eficaz dos recursos de forma a que o público possa sentir o impacto positivo dos projectos de desenvolvimento sustentável financiados pelas nossas receitas fiscais, sublinhando que isto não só sustentará a confiança e a crença no contrato social, como também melhorará o cumprimento das obrigações fiscais — com o efeito multiplicador de disponibilizar receitas para o financiamento do desenvolvimento».

Os impostos nunca são bem acolhidos aos contribuintes, mas quanto maior for a intervenção do público mediante sistemas fiscais transparentes e justos, proporcionando benefícios visíveis em termos de bens públicos e com base em processos simples de apoio ao cumprimento voluntário, maior é a probabilidade de sistemas eficazes e eficientes. Os riscos de ineficiência, de ineficácia ou de corrupção estão sempre presentes. Mas, até à data, o currículo do ATAF a este respeito fala por si só, bastando olhar para o quadro de avaliação multifacetado em vigor, a fim de preservar a excelência em termos de desenvolvimento estratégico, administração e entrega. **Não obstante, o Conselho deve manter a sua vigilância constante e pró-activa, de modo a preservar os elevados padrões de justiça e transparência do ATAF.**

Liderança

Volvidos 15 anos de evolução, o ATAF superou imensos desafios e alcançou resultados assinaláveis. O seu foco na sua missão principal, ou seja, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos de África, a sua capacidade de manter os processos de tomada de decisão independente focados nos membros e a sua adopção de uma estrutura de governação sólida, mas representativa, permitiram alcançar um nível considerável de maturidade e de estabilidade. O ATAF proporciona uma plataforma de crescimento e de sustentabilidade futuros através da fase de transição actualmente em vigor, e além.

Nesta fase da sua evolução, a organização enfrenta uma fase de transição fundamental, numa altura em que o mandato do actual Secretário Executivo chega ao seu termo em Março de 2025. Ouvimos, na voz de Logan, uma explicação sobre o surgimento do ATAF e de que modo a organização geriu os momentos conturbados da agenda fiscal global e as necessidades prementes dos africanos, com vista a mobilização de recursos internos. Sobretudo, o ATAF tem representado um triunfo da liderança. O ATAF moldou-se a si próprio e o ambiente à sua volta de forma pró-activa e segundo os seus próprios termos. Foi bem-sucedido porque os países africanos e os líderes das administrações tributárias são fervorosos quanto ao futuro dos seus países e acreditam que o desenvolvimento do continente e a melhoria das condições de vida dos seus cidadãos é um objectivo que vale a pena lutar.

O ATAF viveu bons momentos sob a sua liderança no Conselho, nas presidências (por intermédio de Oupa Magashula e Ivan Pillay, da África do Sul; de Gershem Pasi, do Zimbabwe; de Tunde Fowler e de Mohammed Nami, da Nigéria; e de Philippe Tchodie, do Togo); nos comités operacionais e técnicos; nas administrações tributárias dos países membros; e através dos gestores e funcionários responsáveis

pelas unidades orgânicas do Secretariado. O Conselho beneficiou também de uma conjugação de factores como a estabilidade e a inovação. Desde o início, quatro países foram membros do Conselho, designadamente a África do Sul, a Nigéria, o Ruanda e o Uganda, proporcionando continuidade e direcção, enquanto outros 15 países proporcionaram ideias novas e frescas. Este cenário deu mostras de ser um equilíbrio produtivo.

Gershem apelou para que a instituição mantenha um forte sentido da trajectória que percorreu, de modo particular quando se deparou com fases de transição e um novo futuro. O passado não deve servir de elemento impulsionador do futuro, mas a liderança pode ser reforçada por uma compreensão sobre o passado e pela aprendizagem das suas lições. Sugere que o ATAF deve continuar a contar com a experiência dos antigos titulares de cargos a todos os níveis, entidades essas que possam partilhar experiências e conhecimentos.

O ATAF foi abençoada por ter conhecido apenas um Secretário Executivo, o Sr. Logan Wort, nos destinos da organização desde a sua constituição, proporcionando, de forma decisiva, um extenso período de continuidade e tempo para edificar e embutir a visão e a cultura do ATAF. Esperamos que esta narrativa tenha feito justiça às qualidades pessoais de Logan, à sua paixão, à sua humanidade, ao seu compromisso com o princípio e a inovação e à sua liderança enquanto Secretário Executivo. Sem ele, o ATAF não teria assumido a sua forma actual, nem alcançado as conquistas que alcançou.

Muitas homenagens serão prestadas ao Sr. **Logan** e à sua liderança, numa altura em que o seu mandato se aproxima do fim. **Gershem**, na qualidade de antigo presidente do ATAF, destaca uma qualidade específica. «Nós o colocamos sob fogo cruzado em várias ocasiões, mas ele teve a tenacidade de se ater de forma acirrada às suas convicções e à visão do ATAF. Ele foi capaz de convencer o Conselho pela força da sua lógica. E olhem para onde nos encontramos hoje. Portanto, precisamos desse tipo de liderança».

Mas o Sr. Logan seria o primeiro a dizer que nenhuma organização é o resultado de uma só pessoa. O ATAF é o resultado de milhares de africanos que trabalharam juntos para concretizar um objectivo comum. O seu sucesso decorre dos esforços colectivos de milhares de heróis anónimos, o povo do ATAF. Um deles foi um antigo funcionário do South African Revenue Service (SARS), Sr. **Ron van der Merwe**. Especialista em matéria de fase tributação internacional global e um participante de longo prazo nos grupos de trabalho da OCDE e no Comité de Peritos das Nações Unidas, **Ron** trabalhou com o ATAF desde os seus primórdios para ajudar a reforçar a capacidade em matéria de negociação e desenho de tratados sobre tributação em toda a África. **Ron** exemplifica o ATAF, equilibrando o lado pessoal e o técnico, para concretizar eventos carregados de emoções para as pessoas com sorte de participar. Gerações de altos funcionários de tributação africanos lembram-se de um homem que conjugou o rigor intelectual com clareza de exposição, imenso humor e um envolvimento pessoal próximo com todos à volta da mesa. Ninguém se sentiu excluído, mas todos se sentiram transformados pela experiência. «Foi», diz **Ron**, *‘um enorme prazer trabalhar com tantas pessoas fantásticas em toda a África, transmitir conhecimentos, encorajar a partilha de experiências e ajudar a construir*

os alicerces humanos para uma África nova e próspera». Qual foi o segredo do seu sucesso? «Seja você mesmo e ofereça um sorriso onde puder».

Não existe uma organização modelo, mas a expectativa é de que a trajetória do ATAF possa servir de inspiração para outras organizações congêneres, que partilham a experiência do continente noutros sectores, nomeadamente da educação, da saúde ou dos transportes. **Allen**, que conhecemos enquanto membro-chave do primeiro Grupo Director do ATAF e, posteriormente do Conselho, agora dirige a Agência Nacional de Estradas do Uganda (UNRA) e está a trabalhar para criar uma iniciativa de estradas intercontinentais, inspirado pelo, e conhecedor do, exemplo do ATAF.

A plataforma do ATAF são as pessoas com que trabalha, a força de trabalho qualificada que impulsiona, engendra e desenvolve a tecnologia, que constrói relações determinantes para acelerar o crescimento de África, que partilha conhecimentos, reforça capacidades e alcança soluções. As competências necessárias já não se cingem ao que eram há 15 anos. O direito tributário e a sua implementação são algumas das muitas áreas de perícia aprimorada, que contemplam a análise de dados, o desenvolvimento tecnológico e o estabelecimento de relações. Estes não se circunscrevem à tributação, mas podem ser distribuídos a outros sectores. É essencial identificar, equipar e capacitar o talento de África, um esforço que requer uma perspectiva ampla e imaginativa, através da qual o recrutamento está voltado para o futuro, e não simplesmente para hoje. Conforme o demonstrou o ATAF, o seu objectivo é transformar vidas e a sua visão e missão estendem um convite aos seus colaboradores, membros e parceiros para partilharem a sua paixão por África e pelo seu povo.

ANEXOS

ANEXO 1

Lista de Entrevistados para a Presente Publicação

NOME/CARGO
ADONG, Vivian <ul style="list-style-type: none">• Supervisor: Precificação Internacional de Impostos e do Sisa junto da Autoridade Tributária do Uganda (URA)/Uganda Revenue Authority
BAINE, Mary <ul style="list-style-type: none">• Secretária Executiva Adjunto do ATAF• Antiga Comissária-Geral da Autoridade Tributária do Ruanda (RRA)/Rwanda Revenue Authority
CORRICK, Lee <ul style="list-style-type: none">• Assessor Técnico do ATAF: Tributação Internacional• Antigo Conselheiro Sénior da OCDE para o Reforço de Capacidades em Matéria de Precificação do Sisa nos Países em Desenvolvimento/Transfer Pricing Capacity Building in Developing Countries
DICKINSON, Ben <ul style="list-style-type: none">• Director Adjunto em Exercício do Centro de Políticas e Administração Fiscais da OCDE (CTPA)/Centre for Tax Policy and Administration• Antigo Chefe de Impostos e Desenvolvimento do CTPA da OCDE
GBONJUBOLA, Matthew <ul style="list-style-type: none">• Chefe de Impostos Internacionais dos Serviços de Tributação Interna Federal/Federal Inland Revenue Service (FIRS)• Co-Presidente do Grupo de Trabalho 6 da OCDE sobre Precificação do Sisa• Co-Presidente do Comité de Peritos da ONU para a Cooperação Internacional em Matéria Tributação (Comité de Tributação da ONU)/International Cooperation in Tax Matters• Co-Vice-Presidente do Quadro Inclusivo do G20 sobre o BEPS• Antigo Presidente do Comité de Tributação Transfronteiriça do ATAF/ATAF Cross-Border Taxation Committee
HERMINIE, Veronique <ul style="list-style-type: none">• Directora Executiva da Taylor Smith Naval Services Limited• Actual Presidente da Rede do ATAF para as mulheres no domínio tributário (AWITN)/ATAF Women in Tax Network• Antiga Comissária-Geral da Comissão de Tributação das Seychelles (SRC)/Seychelles Revenue Authority
KAGINA, Allen <ul style="list-style-type: none">• Director Executivo da Agencia Nacional de Estradas do Uganda/Uganda National Roads Authority• Antiga Comissária-Geral da Autoridade Tributária do Uganda (URA)/Uganda Revenue Authority

KAJUBI, Moises

- Especialista Sênior do Sector Público: Mobilização de Receitas Interna no Banco Mundial (com sede em Abuja, Nigéria)
- Oficial Sênior de Operações: Tributação de Sociedades Comerciais da Agência de Financiamento Internacional/International Finance Corporation
- Antigo Comissário de Impostos Internos da Autoridade Tributária do Uganda (URA)/Uganda Revenue Authority

KIESWETTER, Edward

- Comissário do South African Revenue Service (SARS)/South African Revenue Service e Vice-Presidente do ATAF
- Co-Presidente da Iniciativa Africana do Fórum Global de Troca de Informações para a Transparência Tributária/African Initiative of the Global Forum on Information Exchange for Tax Transparency
- Presidente da Organização Mundial das Alfândegas (OMA)

KYANDE, Stephen

- Parceiro e Consultor de Impostos da Kioko & Associates
- Antigo Comissário de Impostos Internos da Autoridade Tributária do Uganda (KRA)/Uganda Revenue Authority

LEOLO, Mamiky

- Executivo em Exercício do Grupo do Instituto de Impostos, Alfandegários e Impostos Especiais de Consumo do South African Revenue Service (SARS)/Tax, Customs and Excise Institute at the South African Revenue Service

LUVUUMA, Robert

- Gestor: Precificação Internacional de Impostos e do Sisa junto da Autoridade Tributária do Uganda (URA)/Uganda Revenue Authority

MARAIS, Lincoln

- Consultor Independente
- Antigo Director do ATAF: Estratégia e Planeamento
- Antigo Chefe de Relações Internacionais do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)

MOORE, Mick

- Investigador Sênior do Instituto de Estudos do Desenvolvimento (IDS)/Institute of Development Studies
- Director Executivo fundador do Centro Internacional de Impostos e Desenvolvimento (ICTD)/International Centre for Tax and Development

MUKAMA, Denis

- Subcomissário para o Planeamento e Investigação da Autoridade Tributária do Ruanda (RRA)/Rwanda Revenue Authority (RRA)

MUNANDA, Anthony

- Responsável do ATAF: Mobilização de Recursos Internos (DRM)/Domestic Resource Mobilisation

MWAMBWA, Savior

- Gestor de Programas: Prosperidade Económica e Climática nas Fundações da Sociedade Aberta (OSF)/Economic and Climate Prosperity at Open Society Foundations (OSF)
- Antigo Gestor da Campanha de Tributação Internacional: ActionAid International
- Antigo Gestor de Políticas e Advocacia: Rede de Justiça Tributária – África/Tax Justice Network – Africa

S. Ex.^a Sr. Dr. Aboubakar NACANABO

- Ministro da Economia, Finanças e Previsão do Burquina Faso
- Antigo Presidente do Comité de Impostos Transfronteiriços do ATAF
- Antigo Gestor Sénior do ATAF

OWENS, Jeffrey

- Assessor Sénior do Comité das Nações Unidas para Impostos/United Nations Tax Committee
- Antigo Professor Catedrático do Centro Global de Política Tributária de WU, Instituto do Direito Tributário Austríaco e Internacional, Universidade de Economia e Gestão de Empresas de Viena/WU Global Tax Policy Center, Institute for Austrian and International Tax Law, Vienna University of Economics and Business
- Antigo Director do Centro de Políticas e Administração Tributárias da OCDE (CTPA)/Centre for Tax Policy and Administration

PARRY, Richard

- Consultor Independente
- Antigo Chefe de Relações Internacionais do Centro de Políticas e Administração Fiscais da OCDE (CTPA)/Centre for Tax Policy and Administration

PASI, Gershem

- Antiga Comissário-Geral da Autoridade Tributária do Zimbabwe (ZIMRA)/Zimbabwe Revenue Authority

SAINT-AMANI, Pascal

- Professor Catedrático da Universidade de Lausanne, Investigador não residente da *Bruegel e Partner* do Grupo Brunswick
- Antigo Director do Centro de Políticas e Administração Tributárias da OCDE (CTPA)/Centre for Tax Policy and Administration

SHIVUTE, Sam

- Director Executivo (Comissário) da Agência Tributária da Namíbia (NAMRA)/Namibia Revenue Agency

SHONGWE, Thulani

- Responsável do ATAF: Cooperação Africana no Domínio de Impostos/African Tax Co-operation

SINGH, Varsha

- Comissária-Geral da Comissão de Tributação das Seychelles (SRC)/Seychelles Revenue Authority
- Antiga Chefe para Estratégia, Planeamento e Cooperação Internacional do ATAF e Assessora Sênior do Secretário Executivo
- Antiga Chefe de Relações Internacionais do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)

STEYN, Wynnona

- Economista com experiência em finanças públicas com foco em política tributaria, tributação, modelos de micro-simulação e macroeconomia
- Antiga Economista da Unidade de Investigação Macroeconómica do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)

VAN DER MERWE, Ronald

- Consultor Independente
- Antigo Chefe da Unidade de Tratados sobre Impostos do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)

WITT, Matthias







- Co-fundador e Director Administrativo da WINS Global Consult GmbH
- Antio Assessor Sênior de Boa Governação Financeira da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

WORT, Logan

- Secretário Executivo do ATAF
- Antigo Executivo do Grupo: Gestão da Reputação do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)
- Antigo Director-Geral Adjunto: Tesouro Nacional da África do Sul

ANEXO 2

Presidentes do Conselho do ATAF

ANOS	NOME, CARGO/PAÍS	
2010, 2011, 2012	SR. OUPA MAGASHULA Comissário do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)	
2013	SR. IVAN PILLAY Antigo Comissário do SARS/South Africa Revenue Service (SARS)	
2014, 2015	SR. GERSHEM PASI Comissário-Geral da Autoridade Tributária do Zimbabwe (ZIMRA)/Zimbabwe Revenue Authority	
2016, 2017, 2018	SR. WILLIAM TUNDE FOWLER Presidente Executivo dos Serviços Tributários Federais Internos da Nigéria (FIRS)/Federal Inland Revenue Service da Nigéria	
2019	MR MUHAMMAD NAMI Presidente Executivo dos Serviços Tributários Federais Internos da Nigéria (FIRS)/Federal Inland Revenue Service da Nigéria	
2020 2021 2022 2023	DR PHILIPPE TCHODIE Comissário-Geral: Agencia Tributaria do Togo (OTR)/Office Togolais des Recettes	

ANEXO 3

Índice de Pessoas Citadas no Texto

A

Ablorh-Quarcoo, Daniel	34, 38
Adedeji, Zacch	13
Adong, Vivian	9, 17, 18, 19, 120
Assobo, Alfred	34

B

Baine, Mary	8, 9, 12, 17, 34, 38, 44, 66, 79, 83, 90, 91, 103, 106, 115, 120
Bbumba, Syda	36

C

Chasiyeni, Oliver	108
Corrick, Lee	9, 17, 18, 20, 67, 80, 83, 86, 109, 120

D

Dickinson, Ben	10, 18, 35, 47, 81, 85, 120
----------------	-----------------------------

E

Edgal, Femi	10, 51
-------------	--------

F

Fowler, William Tunde	11, 103, 116, 124
-----------------------	-------------------

G

Gbonjubola, Matthew	10, 12, 48, 49, 80, 81, 86, 120
Gordhan, Pravin	Iii, 9, 29, 30, 31, 33, 34, 102

H

Hamutumwa, Loide	94
Herminie, Veronique	12, 106, 107, 120

K

Kaberuka, Donald	32
Kidata Alphayo	84
Kagina, Allen	9, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 67, 74, 97, 106, 118, 120
Kajubi, Moses	9, 12, 68, 74, 91, 95, 96

Kanyangeyo, Agnes	Iii, 9, 22, 23, 24, 25
Karanja, James	10, 12, 49
Kettani, Brahim	34
Kieswetter, Edward	8, 74, 79, 80, 98, 99, 102, 111, 113, 121
Kisten, Theshne	22
Kitilya, Harry	29
Kyande, Stephen	10, 51, 121

L

Leolo, Mamiky	9, 22, 23, 24, 25, 94, 121
Luvuuma, Robert	9, 17, 18, 19, 21, 26, 121

M

Magashula, Oupa	34, 37, 38, 39, 102, 116, 125
Manuel, Trevor	9, 32, 33, 110
Marais, Lincoln	9, 34, 46, 70, 71, 73, 102, 121
Mendy, Ernest	108
Mensah, Nana Akua	12, 106
Modise, Freddy	34
Monkam, Nara	49
Moore, Mick	32, 35, 106, 121
Muendane, Amélia	12, 107
Mukama, Denis	9, 22, 23, 24, 25, 26, 121
Munanda, Anthony	10, 68, 80, 81, 82, 86, 92, 121
Museveni, Yoweri	8, 36, 37
Mwambwa, Savior	52, 71, 105, 122

N

Nacanabo, Aboubakar	5, 8, 13, 122
Nami, Muhammad	124
Ngobeni, Winile	22
Nkoulou-Ella, Romeo	110
Nwanko, Emeka	11, 93
Niwenshuti, Ronald	94
Nyapendi, Stella	11, 93

O

Oguttu, Annet	109
Olomo, Patrick	11, 91
Omoigui Okauru, Ifueko	9, 34, 38, 106

Owens, Jeffrey 10, 30, 33, 67, 71, 122

P

Padoan, Pier Carlo 32

Parry, Richard 10, 36, 71, 122

Pasi, Gershem 29, 37, 38, 43, 44, 70, 103, 116, 117, 122

Pillay, Ivan 116, 124

R

Ruganintwali, Pascal 110

S

Saint-Amans, Pascal 10, 45, 83, 102, 122

Shivute, Sam 10, 122

Shongwe, Thulani 10, 67, 80, 81, 87, 90, 122

Singh, Varsha 8, 10, 12, 31, 34, 42, 44, 70, 71, 72, 75, 102, 106, 109, 111, 123

Stewart, Ben 17

Steyn, Wynnona 9, 22, 23, 25, 94, 123

T

Terefe, Altayesh Taddese 106

Tchodie, Philippe 9, 99, 104, 115, 116, 124

Tusabe, Richard 22

U

Uugwanga, Fanuel 108

V

Van Der Merwe, Ronald 10, 47, 102, 117, 123

W

Waweru, Michael 29

Witt, Matthias 73, 123

Wort, Logan 8, 9, 10, 13, 14, 22, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 45, 47, 48, 49, 50, 52, 69, 70, 72, 75, 90, 92, 95, 102, 103, 105, 107, 110, 116, 117, 123

Z

Zhou, Darlington 22

BIOGRAFÍAS

BIOGRAFIAS DOS AUTORES



Richard Parry é historiador, profissional de impostos e escritor. Foi Chefe de Relações Internacionais do Centro de Políticas e Administração Fiscais da OCDE entre 2001 e 2016 e trabalhou em estreita colaboração com o ATAF desde a sua constituição. Natural da África do Sul, Richard possui o grau de Doutorado (PhD) pela Universidade de Queens, Canadá, com dissertação sobre Resistência ao Colonialismo no Zimbábue, e foi especialista internacional em matéria de impostos de HMRC do Reino Unido. É autor de várias obras dedicadas à tributação, à história do colonialismo em África e ao racismo e ao desporto. Contam-se entre as

suas obras mais recentes *Too Black to Wear Whites: Krom Hendricks*, *The Remarkable Story of a Cricket Hero rejected by Empire* (com Jonty Winch como co-autor) (2020) e *Swallows and Hawke: English Cricket Tours and the Making of South Africa* (com André Odendaal como co-autor) (2022).



Lincoln Marais é consultor independente que trabalha, por excelência, nas áreas de Relações Internacionais e Governação. Ocupou cargos de chefia na Divisão de Relações Internacionais do South African Revenue Service (SARS) e foi colocado em regime de destacamento no Fórum Africano de Administração Tributária (ATAF), onde assumiu funções, primeiro, de Director de Desenvolvimento Institucional junto do Secretariado, e, depois, de Director de Estratégia e Planeamento. Antes de ingressar nos quadros do SARS, ocupou os cargos de Director Adjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros da África do Sul e de Primeiro

Secretário para os Assuntos Multilaterais da Embaixada da África do Sul em Paris, França. Lincoln possui o grau de Mestrado em Estudos Diplomáticos, pela Universidade de Westminster, Londres, e concluiu os estudos em Gestão pela Faculdade de Gestão de Empresa da Universidade de Stellenbosch e em Diplomacia do Desenvolvimento em Berlim e Nova Deli.

Membros do ATAF até Novembro de 2024:

 Argélia	 Angola	 Benim	 Botsuana	 Burquina Faso
 Burundi	 Camarões	 Chade	 Comores	 Costa do Marfim
 República Democrática do Congo	 Egito	 Eritreia	 Essuatíni	 Gabão
 Gâmbia, A	 Gana	 Guiné	 Quênia	 Lesoto
 Libéria	 Madagáscar	 Malavi	 Dinheiro	 Mauritânia
 Maurícia	 Marrocos	 Moçambique	 Namíbia	 Níger
 Nigéria	 Ruanda	 Senegal	 Seicheles	 Serra Leoa
 Somália	 África do Sul	 Sudão do Sul	 Sudão	 Tanzânia
 Togo	 Uganda	 Zâmbia	 Zimbabué	



Hoopoe Press

África é ao mesmo tempo o berço da humanidade e, demograficamente, o continente mais jovem. O seu futuro inelutável assenta no talento e na inovação da juventude, apoiada por instituições independentes, como o Fórum Africano de Administrações Tributárias. Assenta, também, na utilização eficiente dos recursos do continente. Neste livro, várias vozes africanas exploram a evolução do ATAF, o seu impacto na tributação efectiva e a função que tem tido no sentido de melhorar a vida dos cidadãos africanos.

Estas vozes descrevem as ideias que impelem as pessoas do ATAF a construir a cooperação e a desafiar restrições em todo o continente, e anima o papel global do ATAF na definição de normas relativas aos impostos. A história neste livro fornece não só esperança, mas um plano para um futuro africano mais rutilante dentro e fora da tributação.

'A força do ATAF reside, como o próprio continente, no seu povo. Esta publicação conta as suas histórias... é o som de muitas vozes africanas.'

Dr Aboubakar Nacanabo, Ministro da Economia, Finanças e Previsão, Burquina Faso

'Este livro presta homenagem e fornece informações sobre o trajecto de uma organização altamente respeitada, corajosa e orgulhosamente fundada por africanos. O ATAF é conhecido e valorizado pela sua visão, paixão, determinação e integridade. Sob a liderança inspiradora de Logan Wort, o ATAF assegurou o seu lugar de direito na mesa fiscal e política internacional, o que não é um feito de menor monta. Este livro, feito com o coração, proporciona uma leitura muito agradável.'

Lazelle Terblanche, Directora dos Serviços Fiscais, Grupo da MultiChoice e Presidente, Associação Fiscal da Indústria Africana (AITA)

'...nesta publicação irresistível, Richard Parry e Lincoln Marais ilustram o impacto transformador do ATAF na mobilização de recursos domésticos. Sob a orientação visionária de Logan Wort, o ATAF contribuiu para capacitar as nações africanas a redefinirem o seu papel como arquitectos do seu próprio desenvolvimento económico, deixando de depender apenas da ajuda externa.'

Alvin Mosioma, Director Associado - Prosperidade Económica e Climática, Open Society Foundations.

'África é o continente das histórias. As histórias aqui contadas lembram-nos quem somos e dão-nos poder para mudar o futuro.'

Logan Wort, Secretário Executivo, ATAF



Capa: Dos 54 países de África, 44 são membros do ATAF. O mapa mostra o Membros do ATAF em novembro de 2024. A lista dos países membros está na página 130.