

## Fraca previsão de receitas

### Um grande desafio para uma política fiscal sólida em Angola



Foto: Odd-Helge Fjeldstad

A política fiscal consiste no uso da arrecadação de receitas (tributação) e da realização de despesas (gastos) pelo governo com o objetivo de monitorar e influenciar a economia da nação. Um grande desafio que se coloca à política fiscal em Angola e à implementação da reforma tributária do sector não petrolífero atualmente em curso no país é a inabilidade de fornecer previsões de receitas confiáveis para fins de planeamento e elaboração do orçamento. Previsões de receitas precisas são um elemento chave para a concepção e execução de políticas fiscais sólidas. Erros de previsão grandes podem levar a problemas substanciais de gestão orçamental. Embora erros de previsão nunca possam ser inteiramente evitados, em Angola, as estimativas de receitas do orçamento desviam-se sistematicamente das receitas efectivamente recebidas. Este brief argumenta que uma combinação de questões técnicas e políticas contribui para explicar as enormes diferenças entre as receitas efectivamente arrecadadas e as projetadas.

#### Odd-Helge Fjeldstad

Investigador sénior, CMI & Director, ICTD

#### Søren Kirk Jensen

Independent Policy Analysis, Investigador associado, CMI

#### Francisco Miguel Paulo

Investigador, CEIC-UCAN

**CMI** CHR. MICHELSEN INSTITUTE

#### PROJEÇÕES DUVIDOSAS

Um dos principais objetivos do Projecto Executivo da Reforma Tributária (PERT) de Angola é aumentar as receitas do sector não petrolífero. Este objetivo tem as suas raízes na crise económica e financeira de 2008-2009, na qual o colapso dos preços do petróleo resultou na acumulação de dívidas maciças, já que a tesouraria arrecadou muito poucas receitas. Em 2011, foi projetado um aumento bastante ambicioso de receitas do sector não petrolífero de 7,5 por cento à 10,2 por cento do PIB para o ano fiscal de 2012 (um aumento de 43%, de 701,2 mil milhões de kwanzas para 1004,4 mil milhões de kwanzas em termos nominais)<sup>1</sup>. No momento da projeção, esta era vista pelos observadores, inclusive pelo FMI, como sendo

altamente ambiciosa. O governo angolano tem um pobre histórico de produção de relatórios de execução orçamental para monitorar, durante o ano e no final do ano, em que grau o orçamento é respeitado pela administração. O Relatório de Execução Orçamental de 2012 ainda não foi publicado<sup>2</sup>. Foi publicado, sim, um relatório que cobre os três primeiros trimestres de 2012, mas os dados são apresentados de uma maneira que torna difícil a comparação directa das projeções não petrolíferas.

Apesar das dificuldades de se fazer comparações, o mencionado relatório, já no momento do seu lançamento, indicou que a arrecadação de receitas estava significativamente abaixo das projeções para

o sector não petrolífero, enquanto os impostos relacionados com o petróleo mantiveram os valores globais menos fora das projeções. Por exemplo, o Imposto do Rendimento de Trabalho (IRT) (que no relatório está dividido entre empregados, trabalhadores por conta própria e rendimentos de capital individual) corresponde a apenas 39,8 por cento da previsão. Somente 4,2 por cento dos rendimentos de capital individual projectados foram arrecadados<sup>3</sup>.

No relatório de fundamentação que acompanha a proposta de orçamento para 2014, o número total da arrecadação de receitas não petrolíferas em 2012 é reduzido para 6,6 por cento do PIB, o que está longe do objetivo optimista de 10,2 por cento (Tabela 1). Isso representou 723.2 mil milhões de kwanzas em receitas, ou um minúsculo aumento de 2 por cento com relação às receitas não petrolíferas arrecadadas em 2011 (em termos nominais). Mesmo com o baixo historial de inflação de 9 por cento, isso representa uma contracção nas receitas não petrolíferas em termos reais.

**TABELA 1: PROJEÇÕES E VALORES EFETIVOS DAS RECEITAS DO SECTOR NÃO PETROLÍFERO EM TERMOS NOMINAIS (MIL MILHÕES DE KWANZAS) E COMO PERCENTAGEM DO PIB**

	2011	2012	2013	2014
Projeções das receitas do sector não petrolífero	662.3	1004.4	1119.2	1226.9
Valores efetivos das receitas do sector não petrolífero	710.6	723.2	916.5*	NA
Previsão como percentagem do PIB	7.9	10.2	9.4	9.6
Valores efetivos como percentagem do PIB	7.5	6.6	7.8*	NA

\* Dados preliminares

Surpreendentemente, apesar do déficit em 2012, um aumento nominal ainda maior nas receitas fiscais não petrolíferas foi projetado para 2013. Como reflectido na Tabela 1, a receita fiscal não petrolífera projetada para 2013 foi de 9,4 por cento do PIB, o que exigiria mais de 55 por cento de aumento em termos nominais, de 723,2 mil milhões de kwanzas em 2012 para 1.119,2 mil milhões de kwanzas em 2013. Enquanto o ratio da receita não petrolífera com relação ao PIB de 9,4 por cento é mais modesto do que a meta de 10,5 em 2012, possivelmente levando-se em conta preços mais altos do petróleo, isso ainda representa um objetivo muito optimista. Já na proposta orçamental de 2014, os números de 2013 são revisados consideravelmente, baixando para 7,8 por cento do PIB, ou 916.5 mil milhões de kwanzas em termos nominais. Se a tendência se repetir, esses números estão propensos a serem ainda mais reduzidos quando os números finais estiverem disponíveis.

Uma subida é prevista mais uma vez para 2014, com um aumento projetado para 9,6 por cento do PIB. Em termos nominais, isso exigiria um aumento de 34 por cento em receitas com

relação aos números revisados de 2013. Esse exemplo parece indicar uma tendência sistemática de enviesamento no que toca a aumentos muito elevados nas receitas não petrolíferas, que está a minar o planeamento fiscal e o que dá testemunho de um sistema de previsão de receitas desconectado da realidade.

### UMA TENDÊNCIA RECENTE

Curiosamente, os problemas na previsão de receitas parecem ser mais recentes do que históricos. Como ilustra a figura 1, o grande optimismo entra em vigor a partir de 2012, enquanto as projeções dos anos anteriores tinham sido relativamente precisas, com as receitas efectivas do sector não petrolífero excedendo levemente os valores previstos em 2008, 2009 e 2011. Deve-se observar que as previsões para 2009 e 2010 se beneficiam por terem sido retiradas dos orçamentos revisados produzidos muito mais tarde no ano. Também é importante que se tenha em mente que os números de 2013 para as receitas efectivas são números preliminares, susceptíveis de serem revisados mais para baixo, conforme observado acima.

Quando apresentadas como receitas não petrolíferas relacionadas ao PIB, o padrão é similar. Como ilustra a figura 2, a previsão para 2008 também foi muito optimista. A diferença entre o orçamento e as receitas efectivas diminui progressivamente até 2011, antes da grande diferença em 2012. Os números das receitas não petrolíferas relacionadas ao PIB são fortemente influenciados pelo impacto das receitas petrolíferas no tamanho do PIB. Angola teve receitas petrolíferas muito altas em 2008 (Kz 2.603 mil milhões de kwanzas) e receitas petrolíferas excepcionalmente baixas em 2009 (1.165 mil milhões de kwanzas). Com as receitas não petrolíferas aumentando em números absolutos, a proporção do PIB aumenta automaticamente em 2009. Em 2010, os preços do petróleo recuperaram-se fortemente (o orçamento revisado aumentou a projeção de receitas petrolíferas de quase 900 mil milhões de kwanzas) fazendo com que a proporção de receitas não petrolíferas relacionadas ao PIB baixasse mais uma vez para menos de 8 por cento do PIB. Em 2011, as receitas petrolíferas quebraram novos recordes, mas as receitas não petrolíferas também tiveram um forte desempenho, possivelmente reflectindo o impacto do primeiro ano da reforma tributária.

O problema em 2012 parece ser que, enquanto as receitas petrolíferas continuaram a crescer, as receitas não petrolíferas estagnaram, levando à grande diferença entre as receitas não petrolíferas previstas e efectivas. Olhando para os objetivos para 2012, 2013 e 2014, é possível suspeitar que o "optimismo" é impulsionado por uma ambição ou um desejo de alcançar um objetivo de 10 por cento do PIB. Enquanto a receita tributária em números absolutos projectada aumentou dramaticamente em 2012, 2013 e 2014 (veja

figura 1), pode-se notar que as receitas não petrolíferas para esses anos é mais ou menos constante em torno de 10 por cento do PIB (veja figura 2).

Em todo caso, deve ser uma descoberta bastante desconfortável para os líderes da reforma tributária que a diferença entre as receitas não petrolíferas efectivas e as previsões venha aumentando significativamente depois do início da reforma tributária, já que esse é geralmente um indicador-chave da necessidade de reforma. Essa é uma questão que precisa de ser resolvida com urgência por meio da moderação das previsões demasiadamente optimistas, tornando-as mais realistas.

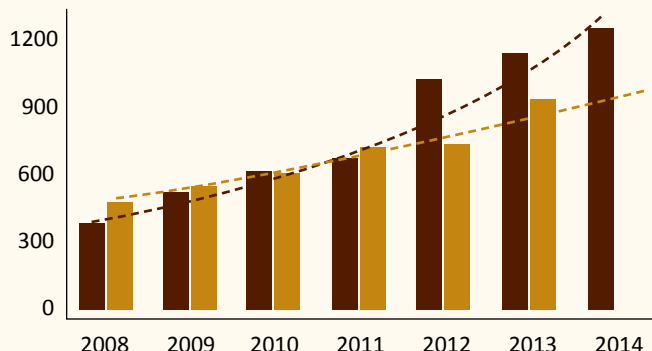
### O QUE EXPLICA AS PROJEÇÕES DUVIDOSAS?

Quando questionadas sobre as razões que levam às projeções imprecisas, as direcções da Unidade Técnica Executiva para a Reforma Tributária (UTERT) e da Direcção Nacional de Impostos (DNI) apresentaram duas razões principais. Primeiro, fizeram referência ao atraso na introdução de revisões ao imposto industrial e ao imposto do rendimento de trabalho. Esse é um argumento interessante, já que a principal alteração promovida no Código de Imposto Industrial foi uma redução da taxa de 35 para 30 por cento afim de reduzir a carga tributária das empresas. Assim, sendo todo o resto igual, seria de se esperar menos receitas provenientes desse imposto, a menos que a adopção do imposto reformado fosse acompanhada de melhores mecanismos de arrecadação e execução (como tem sido o caso do imposto sobre a propriedade).

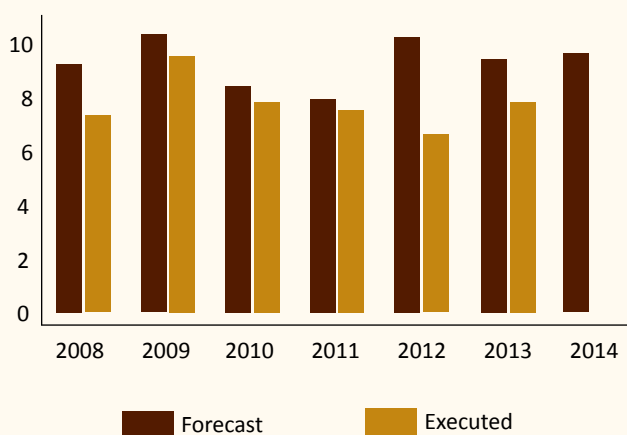
A segunda razão apresentada foi que o crescimento económico tem sido mais baixo do que o estimado. O orçamento de 2012 foi baseado numa projecção de crescimento vertiginoso de 12,8 por cento do PIB (contra 1,3 por cento em 2011). Na proposta orçamental de 2013, verifica-se que o efectivo crescimento do PIB tinha sido, na verdade, maior em 2011, registando 3,9 por cento do PIB, e a projecção de crescimento para 2012 foi reduzida para 7,4 por cento do PIB. O orçamento de 2014 revela que a verdadeira taxa de crescimento em 2012 foi de 7,1 por cento. As projecções de crescimento para 2013 e 2014 são de 7,1 e 8,8 por cento do PIB, respectivamente, tendo a projecção para 2013 já sido reduzida para 5,1 por cento. No geral, a imagem assemelha-se à da previsão de receitas não petrolíferas, com projecções de crescimento excessivamente optimistas que são depois revisadas para baixo e geralmente espera-se que o crescimento do sector não petrolífero seja maior do que o crescimento do sector petrolífero. Isso sugere que existe muita verdade na segunda razão apresentada pelos líderes da reforma tributária acima referidos.

Parece que uma combinação de factores políticos, económicos e técnicos explicam a fraca previsão de receitas e o subsequente déficit, nomeadamente: (a) dificuldades de

**FIGURA 1: PREVISÕES VS. RECEITAS EFECTIVAS (MIL MILHÕES KZ NOMINAL)**



**FIGURA 2: PREVISÃO VS. RECEITAS REAIS (RECEITAS DO SECTOR NÃO PETROLÍFERO EM RELAÇÃO AO PIB (%))**



diversificar a economia num ritmo tão rápido quanto o suposto pelas previsões e uma base não petrolífera que permanece excessivamente estreita e volátil; (b) baixa capacidade administrativa para avaliar com precisão a base de receitas; (c) evasão fiscal e resistência por parte dos contribuintes; (d) capacidade administrativa insuficiente para executar a cobrança dos impostos; (e) pressão política para fornecer projecções optimistas de crescimento do sector não petrolífero e das suas receitas; e (f) vacilante apoio político para a reforma tributária.

Isso indica que existe uma contínua necessidade de fortalecimento da capacidade administrativa da administração tributária com relação à estimativa e à cobrança de receitas. Contudo, a responsabilidade dos desafios de fazer as projecções de receitas correctamente não recai exclusivamente sobre a administração tributária dentro do Ministério das Finanças. Em Angola, não é o Ministério das Finanças, mas o Ministério do Planeamento que prepara projecções de crescimento como parte da sua responsabilidade mais ampla pelas políticas macroeconómicas.

Isso levanta a questão de se o Ministério do Planeamento está adequadamente posicionado e se tem recursos suficientes para empreender essa tarefa crítica e/ou se ele sofre pressão política para fornecer projecções excessivamente

A série Angola Brief é um produto do Programa de Cooperação CEIC-CMI para a investigação de questões sociais e económicas em Angola. Este produto visa contribuir com resultados de pesquisa e recomendações, de forma a aumentar o debate público em e sobre Angola.

Authors: Odd-Helge Fjeldstad, Søren Kirk Jensen and Francisco Miguel Paulo. Editores: Alves da Rocha e Aslak Orre. Copy editor: Lisa Arnestad.

optimistas. Se esse for o caso, uma estratégia como essa não é constructiva nem no sentido de contribuir para que a reforma tributária alcance os seus objectivos nem para a elaboração de orçamentos e gestão eficazes das finanças públicas de Angola. Uma possível consequência disso é que a imagem de Angola continue a ser a de um país subdesenvolvido incapaz de colocar a sua própria casa em ordem, especialmente se os preços do petróleo caírem novamente, como aconteceu há apenas 5 anos atrás.

Por fim, mas não menos importante, se o apoio político dos níveis mais altos para a reforma tributária for realmente vacilante ou esteja a ser ultrapassado por outras prioridades, lições internacionais mostram que restam muito poucas possibilidades de sucesso e o custo de manter em curso a iniciativa da reforma deveria ser reavaliado criticamente.

#### CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este brief argumenta que a tendência de previsões de receitas exageradas é atribuída à uma combinação da (a) influência de factores políticos e económicos, e das (b) capacidades administrativas deficientes. Não está inteiramente claro se são aplicados quaisquer métodos de previsão sofisticados ou se as projecções de crescimento económico fornecidas pelo Ministério do Planeamento são respeitadas por aqueles a quem cabe elaborar as previsões de receitas. Isso pode ser um indicativo da existência de problemas de coordenação ou de governação dentro do governo. Isso pode ser também motivado por uma agenda política mais ampla, que aspire produzir melhorias tangíveis na qualidade de vida de um segmento mais vasto da população angolana, ou simplesmente cumprir com o lema do partido do governo nas eleições de 2012 de “crescer mais e distribuir melhor”. Infelizmente, inflar as projecções de crescimento e das receitas vai não somente envergonhar o governo quando os números precisarem de ser ajustados para baixo (como no Discurso do Presidente da República sobre o Estado da Nação em Outubro de 2013), mas também minar esforços para melhorar a redistribuição de renda.

Embora as previsões de receitas tendenciosas possam ser esperadas num ambiente

institucional fraco, uma combinação de medidas políticas e tecnocráticas faz-se necessária para o desenvolvimento de previsões de receitas mais confiáveis para fins de planeamento e orçamento em Angola. Primeiro, existe a necessidade de se enfrentar a contraproducente influência política nas projecções de crescimento económico e das receitas. Isso deveria incluir a promoção de uma discussão aberta sobre os impactos de projecções enviesadas na Assembleia Nacional. Segundo, existe a necessidade de mais transparência no processo de elaboração do orçamento. Transparência é essencial para reduzir ajustes ad hoc e discricionários das previsões de receitas. Informações mais detalhadas também podem contribuir para a melhoria da qualidade dos dados, para o aumento da prestação de contas e para uma melhor responsabilização no processo de elaboração da previsão orçamental por meio do estabelecimento de mecanismos que forneçam ao público e a outras partes interessadas garantias de credibilidade na elaboração de previsões de receitas. Terceiro, existe uma necessidade de se aperfeiçoar a troca de informações e a cooperação entre os órgãos governamentais no processo de elaboração da previsão de receitas. Como parte desse esforço, o governo deveria examinar a capacidade do Ministério de Planeamento de produzir projecções de crescimento precisas. A supervisão independente e exame minucioso das projecções em comparação com os valores efetivos devem ser garantidos.

#### NOTES

1. Salvo disposição em contrário, os números citados neste brief são adotados pelos relatórios de fundamentação do Ministério das Finanças que acompanham as propostas de orçamento para 2011-2014 <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspOrcaPass.htm> e <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspPropostaOrcam.htm>
2. O Ministro das Finanças submeteu a Conta Geral do Estado de 2011 à Assembleia Nacional em Outubro de 2013, mas nenhum relatório foi lançado para 2012.
3. O relatório de execução e as planilhas que o acompanha podem ser encontrados aqui: <http://www.minfin.gv.ao/docs/dspRelExecOGE.htm>