

Original source: World Bank support for Domestic Revenue Mobilization - [Overview](#)

## **Apoio do Banco Mundial à Mobilização da Receita Interna**

### **SUMÁRIO**

#### **Panorama Geral**

A importância da mobilização da receita interna (MRI) tem desempenhado um papel cada vez mais importante em políticas de desenvolvimento nacionais e internacionais. Desde a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Adis Abeba (2015), a MRI aumentou a sua relevância na agenda política internacional, adquirindo um lugar de destaque no âmbito das sucessivas recapitalizações da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) e no pacote de capitais do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD). Nos anos que antecederam a pandemia de COVID-19, os elevados défices orçamentais e níveis de dívida já elevados e em crescimento fizeram do aumento da MRI uma prioridade significativa para as economias de países em desenvolvimento, sobretudo nos de menores rendimentos. Desde o início da pandemia, as receitas dos impostos caíram 12% em termos reais e, em muitos países, os rácios de impostos face ao PIB caíram abaixo dos 15% (ou seja, abaixo dos valores mínimos necessários para financiar as necessidades básicas do Estado).

Esta avaliação analisa a relevância e eficácia das estratégias e intervenções apoiadas pelo Banco Mundial entre os anos fiscais (AF)16 e AF19 para ajudar os países clientes a reforçar a MRI. Embora o período em análise seja relativamente curto, abrange a crescente importância conferida à MRI pela comunidade internacional. Além disso, esse período também permite a comparação de resultados com o período anterior (AF12-15). Depois do prazo de 2015 para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o Banco Mundial e o sector de desenvolvimento internacional reconheceram que a assistência oficial seria provavelmente inadequada para o cumprimento dos Objectivos para o Desenvolvimento Sustentável recém-articulados e mais ambiciosos. Assim sendo, seria necessário recorrer a recursos provenientes de outras fontes, incluindo a receita interna.

#### **Conclusões principais**

O Banco Mundial intensificou os seus esforços em termos de MRI, particularmente desde 2018 e sobretudo em países elegíveis para a Associação Internacional de Desenvolvimento e países subsarianos. Este aumento assistencial foi mais pronunciado em países com rácios de receitas face ao PIB mais baixos. Isto foi particularmente acentuado nas operações de políticas de desenvolvimento (OPD), nas quais as intervenções anteriores frequentemente apoiavam mudanças nas taxas de imposto (imposto sobre o valor acrescentado, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto sobre o rendimento das pessoas singulares) ou reduções nas despesas fiscais. Uma grande parte do aumento no apoio analítico da MRI deveu-se ao Programa de Tributação Global, estabelecido em 2018 com o financiamento de parceiros de desenvolvimento. Este programa permitiu um aumento significativo do envolvimento do Banco Mundial na MRI, uma vez que cerca de 81% dos seus recursos se destinavam a apoiar a expansão e melhoria do trabalho em termos de MRI em cada país, sendo os restantes 19% destinados a pesquisa, quadros de avaliação e desenvolvimento de ferramentas de diagnóstico fiscal.

A disponibilidade financeira do Programa de Tributação Global tem permitido ao Banco Mundial aumentar o seu apoio analítico às medidas de MRI. Por sua vez, estas medidas têm intensificado a pressão sobre os recursos humanos limitados e um crescente quadro de consultores de curto prazo. Devido à significativa rotatividade do pessoal e dos quadros de gestão que trabalham em questões fiscais, esta pressão é exacerbada, juntamente com várias mudanças no pessoal responsável por questões fiscais entre unidades dentro do Banco Mundial. Contudo, numa nota mais positiva, a colaboração com os nossos parceiros de desenvolvimento melhorou notoriamente ao longo do período de avaliação, muito graças ao estabelecimento da Plataforma de Colaboração Fiscal.

Os impostos ambientais, bem como impostos correctivos de saúde sobre produtos prejudiciais adquiriram uma maior proeminência durante o período de avaliação, embora a partir de um nível baixo. O trabalho do Programa Global de Controle do Tabaco teve particular impacto, utilizando colaboração extensa e eficaz das Práticas Globais e com parceiros externos (por ex., a Organização Mundial de Saúde) assumindo liderança no papel da tributação do tabaco para compensar os custos do tabagismo para os sistemas nacionais de saúde. Este trabalho serviu para melhor informar novas políticas e operações específicas num número cada vez maior de países.

As intervenções e prioridades do Banco Mundial em termos de apoio à MRI ao nível nacional foram geralmente bem fundamentadas em trabalho analítico e de diagnóstico, que identificou as principais limitações de cada país à MRI. O número de ferramentas e diagnósticos fiscais aumentou significativamente nos últimos anos, dentro e fora do Banco Mundial. Cada uma delas centra-se numa dimensão distinta da MRI e tem potencialmente um grande valor acrescentado na informação de diálogo sobre políticas, concepção operacional e estabelecimento de prioridades; contudo, a proliferação destes mecanismos revela-se um desafio para os chefes de equipa (sendo que muitos deles não são peritos em questões fiscais) em matéria de identificar e priorizar as reformas e limitações com maior impacto ao nível nacional. As estratégias de receitas a médio prazo preparadas pela Plataforma de Colaboração Fiscal proporcionam um enquadramento potencialmente valioso para melhorar a MRI a médio prazo através de uma vasta abordagem governamental (embora esta tenha sido levada a cabo em poucos países). Assim sendo, estas ficam aquém do seu objectivo de proporcionar um enquadramento prático para estabelecer prioridades em termos de objectivos fiscais e promover a progressividade dos sistemas fiscais para informar directamente os Quadros de Parceria Nacional, as actualizações dos Quadros de Parceria Nacional e a identificação de acções prévias no âmbito de OPD.

Presta-se cada vez mais atenção às consequências de distribuição antecipadas pelas intervenções no âmbito da MRI, particularmente em países de baixo rendimento, mas menos em países de médio rendimento e o impacto «ex post» é raramente discutido nos relatórios finais. Este aumento de atenção deveu-se parcialmente a um maior foco na progressividade dos sistemas fiscais no âmbito da 20ª Reconstituição da IDA e da iniciativa mais recente do Grupo Banco Mundial para o Desenvolvimento mais Verde, Resiliente e Inclusivo. Não obstante, falta um enquadramento claro e uma avaliação consensual de canais mais eficientes para atingir um impacto de distribuição progressivo em países específicos, bem como análises significativas a nível nacional sobre a incidência das reformas fiscais propostas (isto é, quais os grupos que provavelmente irão suportar o peso das ditas reformas). Além disso, é importante assegurar que é compreendida a incidência dos impostos apoiada pelas operações e aconselhamento do Banco Mundial e que o impacto na distribuição seja avaliado ao nível do sistema fiscal e não simplesmente nos impostos.

Os resultados dos projectos de investimento que apoiam a MRI revelaram-se, de maneira geral, favoráveis. 41% deles foram tidos como "satisfatórios", enquanto 35% foram avaliados como "moderadamente satisfatórios." O desempenho dos projectos de administração fiscal foi geralmente melhor em países elegíveis para a IDA do que em países não-elegíveis. (Não foi possível completar projectos e avaliações em número suficiente em países com maior índice de fragilidade, conflito e violência que nos permitam tirar ilações claras).

Houve uma melhoria acentuada nas OPD relacionadas com os objectivos da MRI, embora os indicadores utilizados para medir o seu impacto tenham sido, na maior parte das vezes, inadequados. Os indicadores de resultados relacionados com a MRI foram maioritariamente atingidos, enquanto a quantidade de objectivos atingidos através das iniciativas de MRI aumentaram significativamente. Contudo, os indicadores de resultados que aferem o impacto eram frequentemente de elevado nível ou não retratavam adequadamente o impacto de acções anteriores e do progresso atingido.

Os casos de estudo provam que as reformas das políticas fiscais apoiadas pelas OPD eram muitas vezes revertidas após a despesa, mesmo em casos de operações que registaram resultados significativos depois do seu término. Os documentos do projecto identificaram riscos conexos (com maior ou menor especificidade); os riscos materializavam-se com frequência, embora a preparação dos projectos incluísse análises regulares a nível de economia política. Embora seja necessário – e encorajado – correr riscos de forma bem informada, tais factos sugerem a necessidade de articular e pôr em prática medidas mais concretas. Por exemplo, o sequenciamento e complementaridade dos instrumentos de apoio à MRI precisam de ser considerados num âmbito mais estratégico; e as intervenções anteriores devem ser mais difíceis de reverter no futuro.

A inversão das políticas foi particularmente notória em intervenções anteriores destinadas a apoiar a redução de despesas ou isenções fiscais (o que representa um quarto das intervenções anteriores relacionadas com a MRI). Destas, 30% exigiram a publicação do inventário de isenções e despesas fiscais ou um mapa de despesa fiscal (aparentemente com o intuito de reforçar a transparência na concessão de isenções fiscais) e 40% necessitaram de uma redução específica ou eliminação das despesas e isenções fiscais. A maioria das restantes requereu mudanças a nível de enquadramento governamental para a concessão de novas isenções. Os estudos de caso sugerem que a formulação de intervenções anteriores pode ter implicações a nível da facilidade com que as reformas a elas associadas podem ser revertidas. No que diz respeito a isenções fiscais, as mudanças de enquadramento governamental que dificultam o acesso às mesmas tendem a ser as mais resilientes, enquanto que a eliminação de isenções específicas era, muitas vezes, revertida devido à pressão de direitos adquiridos.

A facilidade com que certas políticas fiscais apoiadas pelo Banco Mundial podem ser revertidas aponta para uma potencial tensão entre os países que não conseguem atingir um progresso concreto e sustentado em termos de MRI e os sucessivos esforços de apoio orçamental a esses países. Especialmente, as provisões de financiamento do orçamento podem reduzir a urgência e ambição da abordagem dos clientes face à MRI e a importância que é dada a medidas que evitem recuos. Isto sugere que eventuais falhas na implementação de MRI devam ser explicitamente consideradas no momento de decidir a envergadura e frequência das OPD seguintes, pelo menos fora do contexto de apoios contracíclicos durante uma crise.

As auto-avaliações levadas a cabo pelo pessoal responsável pelas operações e projectos foram pouco conclusivas: apenas 3 dos 60 projectos concluídos no âmbito da MRI retiraram ilações específicas. Além

do mais, quando divulgadas, as ilações eram relativamente vagas e com um valor acrescentado mínimo para informar futuras intervenções em apoio da MRI. Isto prova que existe espaço para uma maior atenção à aprendizagem do que foi feito em projectos e operações relacionados com a MRI.

## **Recomendações**

Dado o papel central da MRI no cumprimento dos objectivos nacionais e globais de desenvolvimento, na redução do esforço da dívida e na recuperação da pandemia de COVID-19, o Grupo de Avaliação Independente apresenta as seguintes recomendações para melhorar e reforçar o impacto da assistência do Banco Mundial aos países visados. Estas recomendações baseiam-se e têm por fundamento o “IBRD/IDA Board Briefing on Domestic Resource Mobilization (DRM): Supporting Green, Resilient and Inclusive Development (GRID),” tal como foi apresentado ao Conselho de Administradores Executivos do Banco Mundial em Junho de 2021. A direcção do Banco Mundial apontou para a necessidade de aumentar os recursos humanos e financeiros dedicados à MRI. Poderá ser necessário alocar mais recursos, mas existe também espaço para que o Banco Mundial possa usar os actuais recursos disponíveis de forma mais eficaz no apoio à MRI. Tendo tudo isto em consideração, recomenda-se o seguinte:

Em relação a cada país, convém analisar regularmente as conclusões da vasta gama de ferramentas e instrumentos de diagnóstico fiscal para (i) identificar as lacunas de conhecimento e (ii) informar de forma mais sistemática o estabelecimento de prioridades a nível de diálogo sobre políticas nacionais, criação de capacidades e operações para melhorar a MRI. Uma análise e diagnóstico rigorosos são necessários para conceber estratégias de MRI adequadas a cada país, nomeadamente nos países elegíveis para a IDA. O alcance das ferramentas e diagnósticos especializados, dentro ou fora do Banco Mundial, é vasto e tende a aumentar. Cada um deles pode ter a sua utilidade particular, mas a sua proliferação excessiva pode complicar a capacidades dos chefes de equipa (muitos deles não são peritos em fiscalidade) em extrair e definir prioridades da reforma de MRI para inclusão em estratégias nacionais e em operações de apoio orçamental. Assim sendo, existe uma necessidade de monitorização específica e constante para identificar lacunas de informação e estabelecer prioridades na assistência analítica e operacional do Banco Mundial para melhorar a MRI. Estes exercícios devem ser calendarizados e utilizados para informar e actualizar os Quadros de Parceria Nacional, as actualizações dos Quadros de Parceria Nacional, bem como para articular acções anteriores nas OPD.

Considerando o vasto e regressivo impacto fiscal das isenções de impostos, o Banco Mundial devia avaliar regularmente a eficácia e eficiência das mesmas no cumprimento de objectivos específicos em cada país, de forma a poder apoiar mais activamente a redução sustentável de isenções fiscais regressivas através de aconselhamento de políticas e acções nas ODP. Os funcionários do Banco Mundial deviam estar munidos e fazer uso de ferramentas para avaliar os méritos das isenções e despesas fiscais existentes em cada país (particularmente aqueles com menores rácios de impostos em relação ao PIB). Os resultados deviam ser usados para informar prioridades de política em Quadros de Parceria Nacional, análises de políticas e acções anteriores nas OPD.

A frequência com que as políticas de reforma fiscal são revertidas exige incentivos mais fortes para levar a cabo reformas sustentáveis e dificultar a reversão. No âmbito deste esforço, o Banco Mundial deve procurar apoiar não só a publicação de isenções e despesas fiscais, mas também mecanismos de controle de proliferação de despesas e isenções futuras que comprometam o crescimento, a equidade e transparência pretendidas a longo prazo. Para reduzir as isenções fiscais, e sempre que possível, as

iniciativas devem priorizar medidas que melhorem o enquadramento governamental que permite tais isenções. Estes esforços ajudariam também a aliviar potenciais tensões entre os incentivos concedidos a um país com um baixo rácio de impostos face ao PIB para melhorar o desempenho da MRI e a repetida assistência de apoio orçamental significativo do Banco Mundial.

É necessário também disponibilizar directrizes muito claras aos profissionais sobre a escolha de indicadores de resultados para medir o impacto do apoio à MRI, facilitar a aprendizagem de acordo com as experiências e melhorar a monitorização dos progressos para objectivos relacionados com a MRI e promover uma orientação para resultados no apoio do Banco Mundial à MRI. Tendo em conta o quão frequente são as lacunas identificadas nos indicadores de resultados que pretendem captar os progressos em matéria de MRI, os funcionários do Banco Mundial precisam de mais iniciativas concretas e específicas no que diz respeito às boas práticas na definição de indicadores de resultados para acompanhar o impacto das suas intervenções de MRI em cada país. Melhorar a qualidade dos resultados de MRI irá facilitar a aprendizagem da experiência e reforçar a orientação para resultados da assistência do Banco Mundial nesta área.