

Título do capítulo	CAPÍTULO 6 PREVISÃO DE IMPOSTOS REALIZADA PELO GOVERNO DO REINO UNIDO
Autores (as)	Graham Parker Jon Ríley
DOI	
Título do livro	ASPECTOS DO DESENVOLVIMENTO FISCAL
Organizador (es)	Rogério Boueri Maurício Saboya
Volume	
Série	
Cidade	
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2007
Edição	1ª
ISBN	
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2007

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

PREVISÃO DE IMPOSTOS REALIZADA PELO GOVERNO DO REINO UNIDO

Graham Parker*

Jon Riley*

No Reino Unido, a previsão de impostos existe há muito tempo. Desde o século XIX, avaliações das receitas do governo para o ano seguinte são publicadas no *Budget Red Book* (Livro Vermelho de Orçamento) e, desde 1968, previsões mais sistemáticas da economia do Reino Unido e finanças públicas são publicadas. O Ato da Indústria de 1975 exigia que duas previsões por ano fossem publicadas pelo Tesouro. No início, essas previsões baseavam-se somente nos próximos dois anos. A partir de 1980, porém, projeções de médio prazo passaram a ser publicadas a cada ano.

Os pedidos das publicações atuais estão inseridos no *The Code for Fiscal Stability* (O Código de Estabilidade Fiscal), publicado em 1998 pelo Tesouro do Reino Unido. O Código estipula que deve haver pelo menos duas projeções econômicas e fiscais publicadas a cada ano e que estas projeções devem incluir aquelas para todos os principais agregados fiscais, incluindo a renda global do governo, e deve ter um horizonte de projeção de não menos que dois anos fiscais completos da data de publicação. Além disso, quando possível, as projeções devem incluir detalhamento/especificação da renda por setor e por categoria econômica e funcional.

As projeções fiscais e econômicas hoje são incluídas nos relatórios de Pré-orçamento para cada ano (normalmente em novembro ou dezembro) e do Orçamento (março ou abril). Na prática, o horizonte de projeção para Imposto de Renda se estende para além do mínimo estabelecido no Código. As projeções do Orçamento para este ano, publicadas em março de 2006, baseavam-se em cinco anos completos, para 2010-2011. Uma especificação limitada é publicada para o período completo, mostrando receitas de impostos maiores como porcentagem do PIB. No entanto, especificações mais detalhadas por tipo de imposto e categoria econômica são fornecidas para o próximo ano.

* Equipe de Finanças do Setor Público, HM Treasury.

As projeções de finanças públicas e as previsões de impostos, em especial, são de extrema importância para o governo e atraem bastante a atenção do público, em grande parte por causa de suas rígidas regras fiscais. São elas:

- 1) Lei Dourada: durante um ciclo econômico, o governo fará empréstimos somente para investir e não para financiar os gastos atuais.
- 2) Lei de Investimento Sustentável: a dívida líquida do setor público será mantida em um nível prudente e estável. Havendo semelhanças/eqüidade, a dívida líquida será mantida abaixo de 40% do PIB durante o ciclo econômico.

Na seção 1, as principais características do processo de previsão de impostos e a forma como ele é organizado são citadas. Na seção 2 alguns dos métodos usados são brevemente descritos. Por fim, na seção 3, aspectos do processo de monitoramento são focados.

1 O PROCESSO DE PREVISÃO DE IMPOSTOS

A previsão de impostos é um exercício conjunto envolvendo o Tesouro e o HMRC, que é responsável por quase todos os impostos da receita coletados pelo governo central. Uma pequena equipe de analistas no departamento da previsão de impostos do departamento de Finanças do Setor Público (FSP) do Tesouro, responsável por reunir as previsões de impostos globais, trabalha em parceria com os funcionários do HMRC e do Tesouro responsáveis pelas projeções econômicas.

O Tesouro realiza suas previsões usando modelo macroeconômico, popularmente conhecido como o modelo do Tesouro. Esse modelo é capaz de avaliar as receitas de impostos com base em dados de produção publicados e em um conjunto de equações econométricas. Este método pode ser usado para fazer projeções a médio prazo. No entanto, problemas com este tipo de modelo começaram a surgir na década de 1970, já que as projeções são feitas de acordo com cada tipo de imposto, usando modelos específicos. Hoje, o modelo de imposto do Tesouro continua sendo usado para a simulação de políticas e outros propósitos afins.

Os modelos individuais de previsão de impostos usados pela HMRC dependem de alguns determinantes econômicos (*e.g.*, previsões do crescimento de pagamentos e de salários, lucros, gastos de consumidores etc.) fornecidos pelo Tesouro. Muito cuidado é tomado para garantir a coerência entre as projeções econômicas e as de imposto. Conforme exigido pelo *Code for Fiscal Stability*, as principais hipóteses que fundamentam as projeções de finanças públicas estão listadas no relatório de Orçamento e Pré-orçamento. Algumas dessas hipóteses são realizadas pelo *National Audit Office* (Serviço Nacional de

Auditoria), (veja quadro 1). As projeções econômicas são apresentadas em termos de variações, com o crescimento anual do PIB variando em torno de $\frac{1}{4}$ de um ponto percentual de cada lado de uma estimativa básica. No entanto, as projeções de finanças públicas assumem o ponto mais baixo dessa variação com a finalidade de se obter previsão mais cautelosa. Todos os componentes do PIB e outros determinantes econômicos associados a esta hipótese são obtidos a partir do modelo do Tesouro e fornecidos para os analistas da HMRC que, então, inserem dados em seus modelos.

Os analistas do HMRC responsáveis por realizar as previsões de impostos são especialistas e trabalham em conjunto com seus funcionários técnicos e operacionais para formar massa crítica sobre o impacto de fatores especiais ou de mudanças na legislação tributária sobre as receitas de impostos. Eles também possuem acesso às receitas mais atuais e a dados de cobrança de impostos, incluindo, se necessário, o acesso a informações sobre os contribuintes.¹ O teor das informações das receitas variará de imposto para imposto. Algumas vezes, por exemplo, grandes empresas começam a pagar prestações dos impostos de pessoas jurídicas em períodos do ano e necessitam se basear nos encargos fiscais estimados para o ano inteiro, o que apresenta indicação muito melhor para as receitas futuras do que os determinantes econômicos. Assim, as previsões a curto prazo de impostos para o ano geralmente se basearão primeiramente nas produções recentes e na análise feita pelo HMRC.

QUADRO 1

National Audit Office (NAO) – hipóteses auditadas

Em 1997, o governo convidou o NAO para desenvolver a primeira audição já existente das principais considerações e convenções baseando as projeções fiscais. O NAO tem desenvolvido seu papel desde 1997 e atualmente audita onze hipóteses principais. Desde 2000, o NAO tem sido convidado a conduzir revisão completa para assegurar que as hipóteses auditadas há até três anos permanecem coerentes e cautelosas. Esta abordagem cautelosa para política fiscal constrói margem de segurança nas projeções de finança pública a fim de prevenir eventos inesperados. As principais hipóteses que possuem impacto nas previsões de impostos são:

- crescimento no curso: considerando 2 $\frac{1}{2}$ crescimento percentual até 2006 e 2 $\frac{1}{4}$ por cento nos anos subseqüentes, $\frac{1}{4}$ ponto percentual sob uma concepção neutra do governo;
- composição do PIB: compartilhamento de renda de trabalho e lucros na National Income (Renda Nacional) são constantes a médio prazo;
- preços de equidade: aumento do seu ponto de início em relação ao dinheiro do PIB;
- preços do petróleo: baseados na média de previsões independentes para o ano seguinte;
- Imposto de Valor Agregado (IVA): a lacuna no IVA aumentará em torno de 0,5% pontos por ano de um nível que é ao menos tão alto quanto a produção estimada para o ano atual; e
- Tabaco: nas projeções, o comércio compartilhado de cigarros contrabandeados será estabelecido no mínimo na última produção publicada.

Elaboração dos autores.

1. Segundo a legislação do Reino Unido, ninguém no Tesouro possui acesso autorizado a dados de contribuintes.

Os analistas do HMRC retornam suas previsões para o Setor Público de Finanças no Tesouro juntamente com diagnósticos das mudanças relativas a previsões anteriores e anuais. O SPF é responsável por reunir estas previsões e apresentar, explicar e justificar as projeções resultantes da receita e dos principais agregados para que ministros e oficiais sêniores examinem criticamente o trabalho do HMRC. Quaisquer mudanças inesperadas serão discutidas em detalhes com o HMRC. O SPF fará comparações, assegurando, por exemplo, que haja padrão razoável e compreensível para o imposto global da razão do PIB.

Cada exercício de previsão do relatório do Orçamento ou Pré-orçamento, que envolverá uma série de etapas de previsão, se estenderá por várias semanas. Isso porque, em parte, alguns dos determinantes econômicos dependem da projeção de impostos, sendo grau de interação exigido. Além disso, outros dados de produção serão disponibilizados.

Conforme listado no *Code for Fiscal Stability*, as decisões do governo sobre as mudanças do regime de impostos também devem ser levadas em consideração pelas projeções. A importância das regras fiscais é tal que o governo aguardará a conclusão das projeções das finanças públicas antes de confirmar as decisões sobre impostos e política de gastos. O SPF trabalha em parceria com seus colegas responsáveis por políticas de impostos e gastos e com o HMRC, a fim de garantir que as mudanças políticas sejam apropriadamente levadas em consideração.

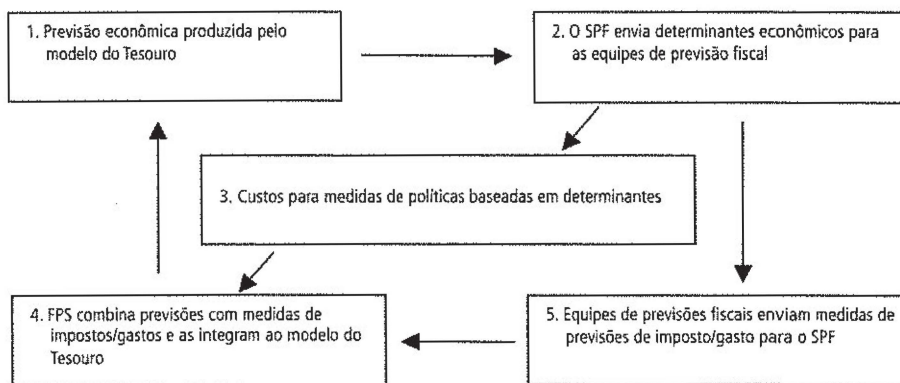
O SPF também é responsável por produzir as documentações de finanças públicas publicadas em cada relatório do Orçamento ou Pré-orçamento. Tanto os números de impostos incluídos quanto o texto associado às projeções são selecionados de acordo com os funcionários do HMRC.

2 MÉTODOS DE PREVISÃO

Uma vez que os métodos usados são altamente específicos para cada imposto e refletem os diferentes tipos de impostos existentes no RU, apenas um resumo dos vários métodos diferentes usados para alguns dos principais impostos será fornecido aqui. A tabela a seguir, publicada no Orçamento para 2006, mostra a importância relativa das principais taxas.

O Imposto de Renda no Reino Unido é coletado em uma variedade de formas e sua maioria é prevista separadamente.

Etapas da previsão



O maior componente é conhecido como *Pay As You Earn* (Paye), que resulta em aproximadamente 85% do total do Imposto de Renda (aproximadamente £ 130 bi). Ele é geralmente descontado a cada mês da fonte de pagamentos e salários, de algumas rendas de aposentadoria e pagamentos feitos para o HMRC por empregadores/gerentes do fundo de aposentadoria. O modelo de previsão faz uso dos determinantes do Tesouro dos pagamentos e salários para projetar os próximos encargos fiscais. Os aumentos nos pagamentos e salários são divididos entre aqueles cujas mudanças ocorrem no número de empregados e aqueles cujas mudanças ocorrem no valor da renda. A natureza progressiva do sistema de Imposto de Renda reflete ampla diferença entre a média anual da alíquota do imposto, que é aplicada a mudanças provenientes de rendas maiores, e a taxa média de impostos, que é aplicada a mudanças oriundas da maior disponibilidade de emprego. As projeções de alíquotas de impostos ocorrem primeiramente devido ao modelo pessoal de impostos do HMRC, um modelo de micros simulação baseado nos registros de imposto de uma amostra de aproximadamente 400.000 indivíduos. O modelo Paye, de forma geral, tem desempenhado bem seu papel. Os principais problemas nos anos atuais estão ligados à previsão do total de impostos coletados de pagamentos bônus, especialmente aqueles pagos no setor financeiro, já que variam consideravelmente de ano em ano. É, portanto, necessário ajustar as taxas de impostos modeladas para permitir que os níveis de bônus possam ser enxergados pelas previsões dos lucros do setor financeiro.

Impostos de Renda coletados via auto-taxação somaram em torno de £ 18 bi em 2005 e 2006. Isso inclui impostos previstos nos lucros de emprego autônomo, outros negócios não-incorporados e outros impostos que não podem ser coletados

durante o ano fiscal. O modelo de previsão segue os mesmos princípios previstos no modelo Paye, mas os dados nos maiores determinantes não são tão bons ou oportunos quanto para o Paye e tem sido mais difícil identificar os principais dirigentes de mudanças para estas receitas.

TABELA 1
Receitas atuais em relação ao PIB

	Produção 2004-2005	Estimativa 2005-2006	2006-2007	2007-2008	Projeções 2008-2009	2009-2010	2010-2011
Imposto de Renda (fração bruta dos créditos fiscais)	10,8	11,1	11,2	11,4	11,5	11,7	11,8
Contribuições do seguro nacional	6,6	7,0	7,0	7,0	7,0	7,1	7,1
Impostos de pessoa jurídica que não da North Sea ¹	2,6	2,9	3,2	3,4	3,4	3,4	3,4
Créditos fiscais ²	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
Rendimento de North Sea ³	0,4	0,8	0,8	1,0	1,0	0,9	0,8
Imposto de Valor Agregado ⁴	6,2	6,0	6,0	6,0	5,9	5,9	5,8
Impostos de consumo	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	3,0	2,9
Outros impostos e royalty ⁵	6,6	6,9	7,1	7,1	7,1	7,1	7,2
Impostos líquidos e contribuições do seguro nacional⁶	32,2	37,5	38,0	38,5	38,7	38,7	38,7
Ajustes de competência nos impostos	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Menores transferências da EU	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Outras receitas ⁷	2,3	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Receitas atuais	38,3	39,7	40,3	40,9	41,0	41,0	41,0

Fonte: Office for National Statistics, UK.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Ajustes de competência nos impostos.

² Créditos fiscais registrados como impostos negativos nos impostos líquidos e contribuições de seguro nacional.

³ Inclui royalty do petróleo, imposto de receitas do petróleo e impostos de pessoas jurídicas de North Sea.

⁴ Tarifa de combustíveis, álcool e tabaco.

⁵ Inclui impostos locais e dinheiro pago ao National Lottery Distribution Fund, assim como outros impostos governamentais.

⁶ Inclui IVA e contribuições de recursos próprios do orçamento da EU. Base em dinheiro.

⁷ Principalmente fração bruta do superávit em operação e aluguel, excluindo reajustes do petróleo.

Quase todas as Contribuições Nacionais de Seguro (em torno de £ 86 bi) são coletadas junto com o Imposto de Renda, com o valor maior sendo pago por empregadores e empregados. Isso é previsto usando processo similar ao Paye. Pagamentos para profissionais autônomos são parte do sistema de auto-estimativa e são previstos pelo mesmo modelo usado para auto-avaliação do Imposto de Renda.

Impostos de pessoas jurídicas aumentaram em torno de £ 42 bi em 2005 e 2006. Aproximadamente £ 7 ½ bi deste valor resultam das empresas de petróleo de North Sea, que possuem regime de impostos diferente. O restante é previsto usando principalmente modelo de microssimulação baseado no registro de impostos de todas as grandes empresas e em amostra

das empresas menores.² Esta abordagem permite que mudanças nos lucros, perdas e auxílios sejam modelados ao nível da empresa, apesar da ajuda em grupo (que envolve interações entre as empresas), usando técnicas de regressão. Os principais desafios na previsão de impostos corporativos nos anos atuais são associados aos impostos pagos pelas empresas financeiras. O setor financeiro é muito importante para o Reino Unido e contribui com, em média, 30% do rendimento de impostos de corporações não-petrolíferas, mas os encargos fiscais dessas empresas são muito voláteis, crescendo em torno de 20% em alguns anos e caindo em até 15% em outros. Além disso, ao contrário dos lucros das corporações não-petrolíferas, em que existe relação bastante próxima entre os lucros medidos pelo *National Accounts* e os lucros tributários, não há dados externos disponíveis para usar como bons indicadores dos lucros tributários de empresas financeiras.

As receitas do Imposto de Valor Agregado (IVA) acumularam £ 73 bi em 2005 e 2006. Estes métodos usados para prever o IVA mudaram várias vezes nos anos recentes. Antes dos meados da década de 1990, modelo baseado na projeção de imposto fundamental era usado. Ele era dividido em componentes individuais (despesa de consumidores durável e não-durável, queda anual da taxa de imposto efetiva, intermediações e investimento do governo). Diferentes fatores IVA foram aplicados a cada setor, refletindo a proporção diferente de seus gastos. Na década de 1990, a equação pareceu não surtir mais efeito quando a taxa efetiva de impostos declinava a cada ano, resultando em grandes previsões além do valor do IVA. Como resultado, em novembro de 1997 foi apresentada no relatório de Pré-orçamento uma equação mais simples, em que o IVA seria determinado pelo gasto dos consumidores, como projetado pelo modelo do Tesouro, e uma cautelosa hipótese deliberativa de que a taxa de imposto efetiva declinaria a cada ano em 0,5 ponto percentual.

O modelo simplificado funcionou bem até 2000, mas a taxa de impostos efetiva começou a cair mais de 0,05 ponto percentual por ano. O HMRC estava então tendo muito mais trabalho em cumprir estratégias para impostos indiretos. Foram desenvolvidos, então, métodos para medir a “lacuna IVA”, a diferença entre os encargos teóricos do IVA (VAT Theoretical Tax Liabilities – VTTL) e suas as receitas atuais. Desde o Orçamento para 2004, as projeções do IVA têm se baseado nesta abordagem.³ Cada componente do VTTL é

2. O tamanho da amostra total é de aproximadamente 15.000 empresas. Mais detalhes sobre o modelo de imposto de pessoa jurídica podem ser encontrados em Eason (2000).

3. Mais detalhes no modelo de Imposto de Valor Agregado estão disponíveis no relatório do Tesouro do Reino Unido.

projetado separadamente de acordo com as previsões econômicas do Tesouro, usando dados tanto da base fiscal quanto os *trends* da parte teoricamente sujeita ao IVA. A previsão das receitas para o ano em vigor é baseada em recentes produções e análises sobre os efeitos e as mudanças para a economia. Esta previsão é usada para avaliar a lacuna do IVA de acordo com a hipótese auditada pelo NAO em se aumentar 0,5 ponto percentual a cada ano, antes que ocorram os efeitos das mudanças legislativas e outros fatores especiais.

As receitas dos impostos de consumo de combustível, álcool e tabaco cresceram £ 39 bi em 2005 e 2006. Modelos econométricos⁴ são usados para prever receitas dos impostos de consumo do combustível (£ 23 bi em 2005-2006) e de bebidas alcóolicas (£ 8 bi em 2005-2006). Modelos de demanda têm sido avaliados para o petróleo, o diesel, a cerveja – destinada para venda ou não –, vinho e bebidas destiladas. A demanda é vista como função de preços dos próprios produtos, preços de produtos semelhantes e complementares e variáveis econômicas mais amplas. Os modelos de combustível também usam variável para localizar as mudanças no seu nível de eficiência.

As equações são cuidadosamente monitoradas e reavaliadas regularmente.

Outras taxas do governo central são previstas individualmente pelo uso de vários métodos diferentes. Uma metodologia diferente é usada para taxas de imposto local, o principal coletado pelo governo. Uma vez que as taxas de imposto local são determinadas anualmente pelas autoridades locais, e não pelo governo central, uma hipótese usada é que as taxas irão aumentar de acordo com a média histórica. Uma vez que as mudanças do imposto local são amplamente equilibradas pelas mudanças na área de despesas financiadas, elas possuem pouco impacto material nos agregados fiscais.

3 MONITORAMENTO DE RECEITAS E PREVISÕES DE CURTO PRAZO

O RU atribui considerável importância ao controle detalhado das finanças públicas. Isso permite que cursos emergentes ou possíveis desvios da previsão padrão sejam notados o mais rápido possível. O HMRC fornece relatórios mensais e informações mais específicas em determinados períodos do ano, por volta das importantes datas previstas para os impostos principais.

As informações disponíveis e oportunidades variam consideravelmente de imposto para imposto. Geralmente, um número limitado de informações é

4. Mais detalhes sobre equação de demanda estão disponíveis em Huang (2003).

disponibilizado de forma rápida. No entanto, análise mais detalhada, que exija acesso aos dados de taxação de impostos, é muito mais demorada. Por exemplo, quando solicitadas informações sobre as receitas Paye, elas serão disponibilizadas no próximo dia útil. No entanto, as informações são limitadas em relação à quantia paga pelo empregador. Sendo assim, informações sobre os impostos pagos por empresas diferentes estão disponíveis prontamente, mas dados sobre o número de empregados contribuintes ou sobre a distribuição de suas rendas são disponibilizados muito depois. Uma vez que o total pago é parte das contribuições de Imposto de Renda e do seguro nacional (social obrigatório), a divisão entre eles tem de ser avaliada pelo uso de algoritmos. Os empregadores enviarão detalhes do total de impostos e contribuições de seguro nacional descontados do pagamento de cada empregado bem depois do ano fiscal.

Sempre que for relevante o monitoramento, devido a desvios inesperados no padrão de receita, o HMRC será convidado a realizar investigações, sendo que analistas e especialistas operacionais do HMRC deverão entrar em contato com as empresas envolvidas diretamente.

O governo também atribui considerável relevância à transparência, que é um dos mais importantes princípios estabelecidos no *Code for Fiscal Stability*. Números indicando produções provisórias das finanças públicas são publicados mensalmente pelo Departamento Nacional de Estatística em parceria com o Tesouro. Essa publicação inclui algumas séries para os principais impostos e mais detalhes são divulgados, ao mesmo tempo, pela HMRC.

O exercício de monitoramento também influi diretamente no trabalho de previsões realizadas regularmente a curto prazo, principalmente no que se refere a gerenciamento de fluxo de caixa. O *Debt Management Office* (DMO) é responsável por cumprir a política de controle de débito do governo, reduzindo os custos financeiros a longo prazo, e por gerenciar as exigências do caixa agregado de forma a serem economicamente mais efetivas. Uma vez que as receitas para impostos individuais tendem a se concentrar em períodos particulares, o nível das receitas variará consideravelmente para cada mês. O perfil das receitas também será muito diferente do de gastos. Isso significa que em certos dias o DMO necessitará emprestar quantidades substanciais do mercado de aplicação a curto prazo enquanto que, em outros, tomará outro curso. O DMO necessita de boas projeções de provável fluxo de caixa para vários meses seguintes, de forma a possibilitar o planejamento de importantes operações. No entanto, as previsões diárias também são necessárias, de forma que as operações do mercado de aplicação sejam planejadas efetivamente.

O fluxo de caixa do governo é monitorado pelo Tesouro diariamente como parte da operação de gerenciamento de capital. Enquanto que geralmente não é possível identificar os impostos individuais, os desvios das receitas de capital em dias específicos do mês podem indicar antecipadamente a produção provável de impostos específicos.