



POLICY PAPER 17

Esforço Fiscal excessivo em Portugal?

Miguel Cadilhe mjcadilhe@gmail.com

Policy Papers

A série de *Policy Papers* do Institute of Public Policy pretende apoiar o debate público com trabalhos concisos, onde se analisam políticas públicas de forma rigorosa e se explanam recomendações claras.

O autor

Miguel José Ribeiro Cadilhe é economista pela FEP/UP, aí leccionou estatística, econometria, macroeconomia, etc. Na UCP, leccionou economia e políticas públicas. Foi director do gabinete de estudos do BPA, nesta qualidade foi “research-fee student” de política macro na LSE¹.

Sobre o Institute of Public Policy

O Institute of Public Policy é um *think tank* independente, sob a forma de associação sem fins lucrativos, cuja missão é contribuir para a melhoria da análise e do debate público das instituições e políticas públicas em Portugal e na Europa, através da criação e disseminação de investigação relevante.

Índice

Introdução	3
1. Da carga fiscal ao esforço fiscal	4
2. O determinismo parabólico	4
3. As nuvens de pontos falam por si	6
4. As quatro versões do sensor PIB <i>per capita</i>	8
5. No fundo, o que pode significar o indicador <i>EF</i>	9
6. Os indicadores <i>CF</i> e <i>EF</i> em Portugal, 1995-2019	10
7. Portugal versus um país maior e mais desenvolvido	12
8. Portugal em avaliação fiscal de outra índole.....	13
9. Por que razão cresce pouco a economia portuguesa, uma breve nota	15
Anexos	17
Referências Bibliográficas	21

Introdução

A matemática diz-nos que um acrescido PIB, só por si, e *caeteris paribus*, provoca um decrescido rácio de *esforço fiscal* de Frank (1959). E a economia diz-nos que assim é, mas que, em segunda leitura, devemos ir mais longe no bom e prevenido uso deste indicador – o que não é fácil, reconheça-se.

Com o presente texto procuro lembrar e reforçar **cautelas no uso do indicador** (na verdade, nem eu estou certo de sempre haver explicitado, como devia, tais cautelas).

Igualmente procuro retirar **algumas ilações para Portugal**.

Num ponto ou noutro (nomeadamente nos números 4,6,7, a nível mais técnico, ou número 9, a nível mais político), o texto pode suscitar discordâncias ou aprofundamentos que saudarei de bom grado².

¹ O autor não escreve de acordo com o novo acordo ortográfico.

² Agradeço ao colega Manuel Correia de Pinho a troca de ideias e os préstimos em dados, cálculos e gráficos. E agradeço os comentários e sugestões de José António Girão e Paulo Trigo Pereira, do IPP, e de Alberto Castro, Freitas Pereira, Joaquim Miranda Sarmiento, Luís Aguiar-Conraria, Magalhães Machado, Meira Fernandes, Ricardo Arroja. Quaisquer eventuais erros são da minha responsabilidade.

1. Da carga fiscal ao esforço fiscal

Na UE28, em 25 anos, 1995-2019, o máximo observado do rácio *carga fiscal CF*³ pertence à Dinamarca em 2014, com 49,6%, e o mínimo observado pertence à Bulgária em 1995, com 21,3%. Portugal está hoje perto dos 35%.

A comparação de rácios *CF* pede, porém, alguma ponderação. Não tem muito sentido comparar, sem mais, os rácios *CF* de países como, por exemplo, Bulgária, Dinamarca e Portugal. Há que **relativizar o rácio *CF***. Em princípio, os países de **maiores rendimentos e/ou melhores serviços públicos** podem suportar uma carga fiscal superior. Assim se abrem portas ao segundo indicador, o rácio de Frank, e a outros indicadores do *esforço fiscal* que não são objecto do presente texto.

No rácio *EF* de Frank usa-se o PIB *per capita* (*Ypc*) como *sensor da capacidade tributária* de uma economia. Mas quando este sensor divide o rácio *CF*, surge um intruso matemático.

Nos anexos A, B, C, D, J, L, pode o leitor encontrar fórmulas e outras especificações dos rácios *CF* e *EF*.

2. O determinismo parabólico

Ao passar do primeiro rácio, *carga fiscal CF*, ao segundo rácio, *esforço fiscal EF*, **emerge uma parábola de ordem menos 2** do PIB (*Y*), que inexoravelmente, salvo outras forças em contrário, coloca o rácio de Frank em linha decrescente e desfoca o seu sentido económico mais primário⁴.

³ Noção do INE (2021): “O conceito de carga fiscal define-se pelos impostos e contribuições sociais efetivas (excluindo-se, portanto, as contribuições sociais imputadas) cobrados pelas administrações públicas nacionais e pelas instituições da União Europeia, num determinado ano e no âmbito das normas e definições estabelecidas pelo SEC2010. Normalmente, este indicador é expresso em percentagem do PIB a preços correntes.”

⁴ Na senda das críticas, algumas destrutivas, ao índice de Frank, a econometria tem estudado as valorimetrias do *esforço fiscal*, este como uma noção mais geral, mas os conceitos econométricos obtidos nem sempre parecem banir o intruso parabólico.

Entre os estudos mais recentes, veja-se o artigo de Pinho e Pinho (2017). Veja-se também o artigo de Barros, Jalles e Sarmiento (2021). Em ambos os textos, os autores utilizam modelos uni-equacionais multi-variáveis para explicar o *esforço fiscal*, sendo este entendido no primeiro artigo como rácio da *carga fiscal CF*, e no segundo como rácios de Frank e de Bird. No que respeita ao *esforço fiscal* em Portugal, o primeiro conclui em alguma divergência com o presente texto, o segundo não se dedica particularmente a Portugal.

A nível de manuais veja-se, por todos, Freitas Pereira (2018), subcapítulos 15.1 (nível de fiscalidade) e 15.2 (esforço fiscal), p 421/446. O Autor cita, p 436, o eventual “absurdo” em que, sem precaução, o índice de Frank pode cair.

Esta é uma condição matemática que, em *análises comparativas do rácio EF*, nos vincula sempre que os valores de Y_{pc} diferirem muito no espaço ou no tempo. **Se e quando os Y_{pc} forem relativamente próximos**, o problema deixará de existir; então, o segundo rácio, *EF*, nem precisará de substituir o primeiro rácio, *CF*, este servirá bem as comparações de *carga e esforço fiscal* entre países ou anos.

3. As nuvens de pontos falam por si

As nuvens de pontos das figuras 1.1 a 1.4 mostram o rácio EF em função de Y_{pc} nos países da UE28, em 25 anos. Vê-se a olho nu a *inerência parabólica* do índice de Frank.

Em cada nuvem, os andamentos dos 700 pontos são marcados por **quatro versões do rácio EF** , estas por sua vez dependentes de quatro versões de Y_{pc} , conforme se indica nas figuras 1.1 a 1.4 (onde as escalas verticais não são iguais).

Portugal não é visível nesta figura, com 25 pontos em cada uma das quatro nuvens, mas é-o na figura 2, que veremos adiante.

Figura 1.1 – *Esforço Fiscal e PIB per capita, UE28, 1995-2019 com Y_{pc} sob forma nominal*

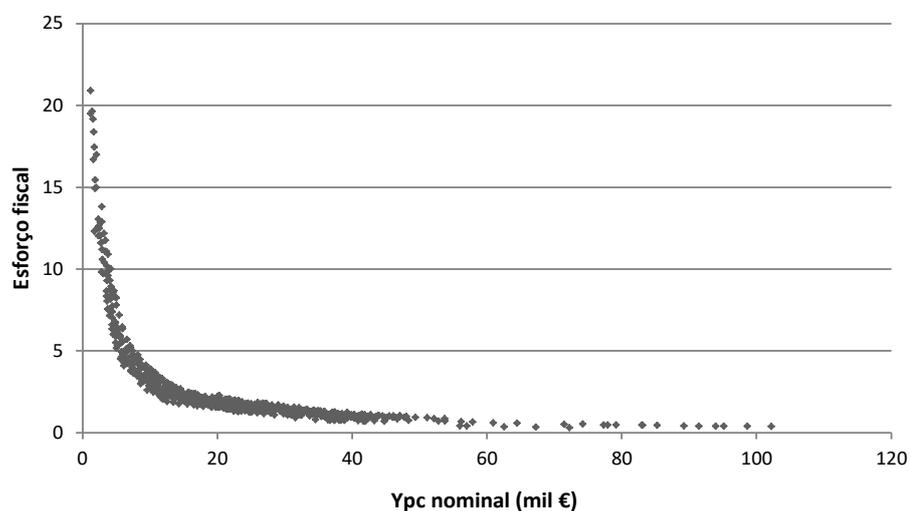


Figura 1.2 – *Esforço Fiscal e PIB per capita, UE28, 1995-2019 com Y_{pc} sob forma nominal PPS*

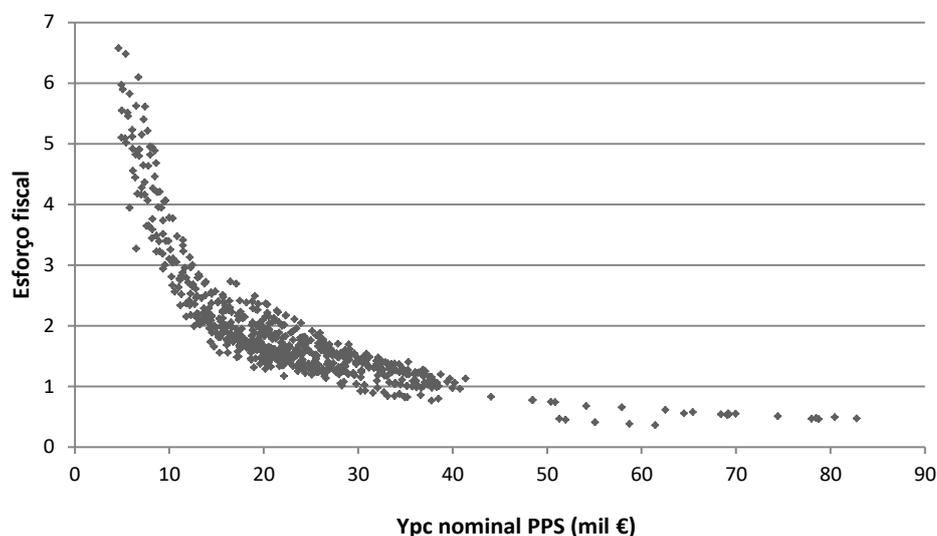


Figura 1.3 – Esforço Fiscal e PIB per capita, UE28, 1995-2019 com Y_{pc} sob forma real

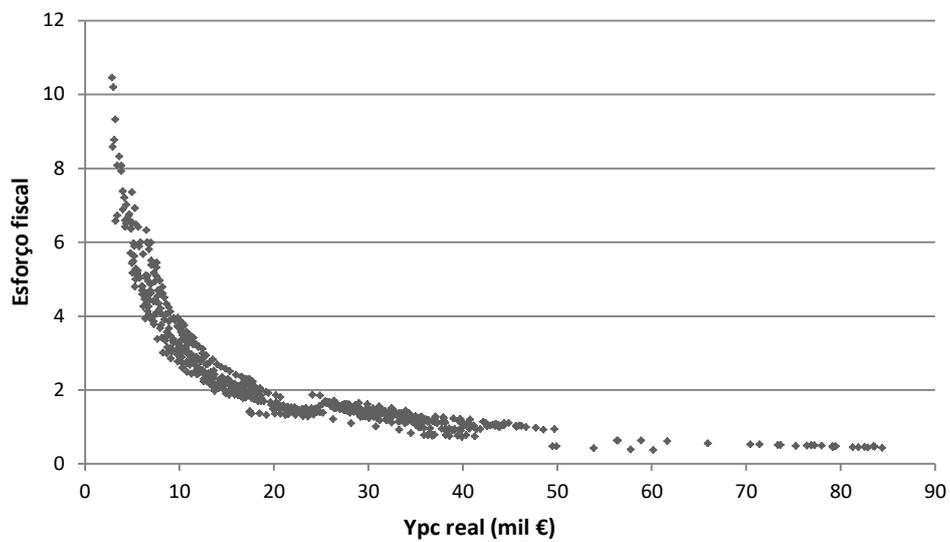
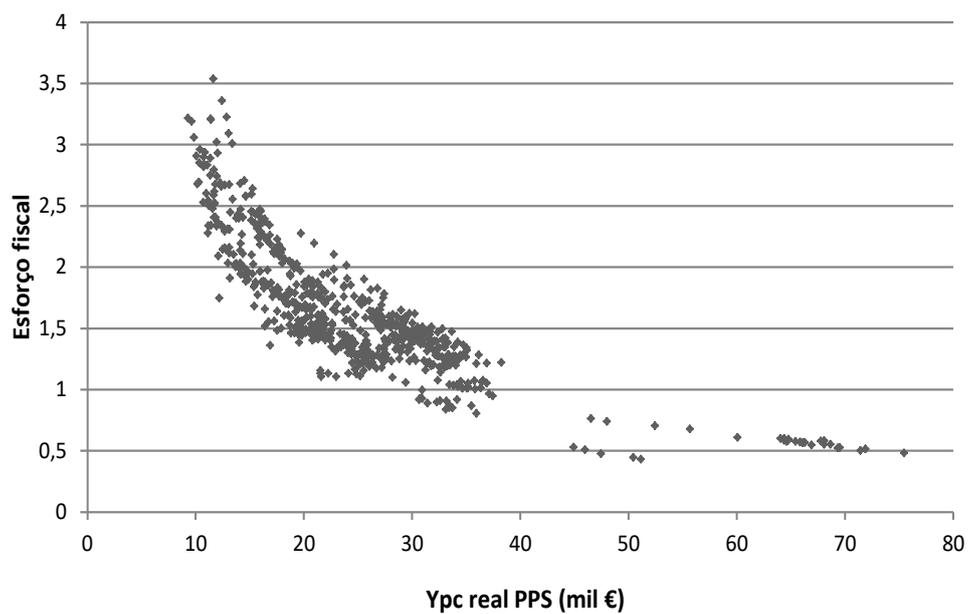


Figura 1.4 – Esforço Fiscal e PIB per capita, UE28, 1995-2019 com Y_{pc} sob forma real PPS



Fonte das figuras 1.1. a 1.4.: Eurostat e cálculos próprios (inc. 1.4.). Y_{pc} real está a preços constantes de 2010.

4. As quatro versões do sensor PIB *per capita*

Se usarmos “*Ypc nominal*” no segundo rácio, o *EF* será inapropriado porque estaremos a repor a inflação, um factor perturbador expulso do primeiro rácio, *CF*. No entanto, as **duas versões inapropriadas do *EF***, 1.1 e 1.2, ou 2.1 e 2.2, estão incluídas nas figuras 1.1., 1.2. e 2 a fim de enfatizar as diferenças conceptuais.

Devemos calcular o rácio *EF* com “*Ypc real*” (ver anexos E e F).

Por sua vez, a comparação entre países mais e menos desenvolvidos na UE convida-nos a usar o *mecanismo PPS*. O que, desde logo, impõe uma **salvaguarda quanto à versão do *EF* com “*Ypc real PPS*”**. É uma questão técnica e metodológica que, no contexto destas notas, se levantou e não foi completamente dilucidada (ver anexos G, H e I). Consiste em saber se podemos conjugar valores *PPS* e valores *reais*, já que isto prefigura uma espécie de submissão a dois *deflatores* de diferente teor⁵. Não obstante estas reservas, que são um modo de prudência, o rácio $EF = CF / (Ypc\ real\ PPS)$ é a versão adoptada no presente texto. É-o, por razões de sensibilidade e alcance económico, quer dizer, razões de articulação entre o sentido de *PPS*, no espaço/tempo da UE, e o sentido de *real*, no espaço/tempo do país.

⁵ “*Purchasing power standard*”, *PPS*, é um padrão da UE, para dentro da UE. Sobre *PPS* como *deflator*, ver p 13,14,33, 34, de Eurostat-OCDE (2012); e sobre a definição de *PPS* ver p 268 e 432: “*The PPS (...) has the same purchasing power as the weighted average of one euro’s purchasing power (...) over all EU Member States.*” Na figura 1.2 e 1.4, ao dizer-se “*PPS* (mil euros)”, usa-se o *euro PPS* como “*the artificial common reference currency unit*”.

5. No fundo, o que pode significar o indicador *EF*

Ao quadrar o PIB no divisor matemático, o rácio *EF* adverte que a *CF* teria de ser uma percentagem menor *onde e quando* houvesse menor PIB *per capita*, para que o *esforço fiscal* se equiparasse no espaço e no tempo. Por exemplo, se um país tivesse só metade do *Ypc* de outro, haveria de ter metade da *CF* para que ambos suportassem *aritmeticamente* o mesmo *EF*.

Por outro lado, todavia, em evidente *trade-off*, poderíamos contrapor que esse país, menos desenvolvido, precisaria de mais *CF* para pagar funções basilares do Estado, como educação, saúde, justiça, infra-estruturas, etc. É a magna questão de saber como aliar e conciliar a *CF*, ou o *EF*, com o nível de vida, a eficiência económica, a equidade social; a redistribuição, o mérito, a iniciativa e a competitividade; o emprego, a produtividade, o crescimento dos PIB efectivo e potencial, etc. O que nos remete para o *peso, as funções e a qualidade* do Estado.

São temas que abordei noutros lados⁶ e que me levaram e levam a dizer que temos em Portugal *esforço fiscal excessivo e permissivo*. Excessivo, por sobrecarregar a economia das pessoas e das empresas. Permissivo, por propiciar alguma má e desregrada despesa pública.

⁶ v.g. Cadilhe (2013) e (2015).

6. Os indicadores *CF* e *EF* em Portugal, 1995-2019

Em 25 anos, 1995-2019, Portugal tem um rácio de **carga fiscal *CF* ascendente** em longa tendência, desde o mínimo 29,2%, em 1995, até ao máximo e suas vizinhanças: 34,7% em 2018 e 34,6% em 2019, conforme cálculos a partir de Eurostat (2021). Já no 26º ano, 2020, chega a 34,8%, segundo o INE (2021).

Nos mesmos 25 anos, (ver figura 2), Portugal apresenta um rácio de **esforço fiscal *EF* em tendência descendente nas duas versões *inapropriadas*, e oscilante nas outras duas versões**, conforme o *Ypc* usado nos cálculos. Este movimento do rácio *EF*, que é ostensivamente contrário ao do rácio *CF*, sobretudo no caso das versões *inapropriadas*, decorre mais da matemática do que da economia e carece dos tais cuidados de leitura.

Na figura 2 há dois pares de curvas quase paralelas, o que apenas reflecte o mecanismo *PPS* que, no caso português, faz aumentar o PIB e diminuir o *EF*.

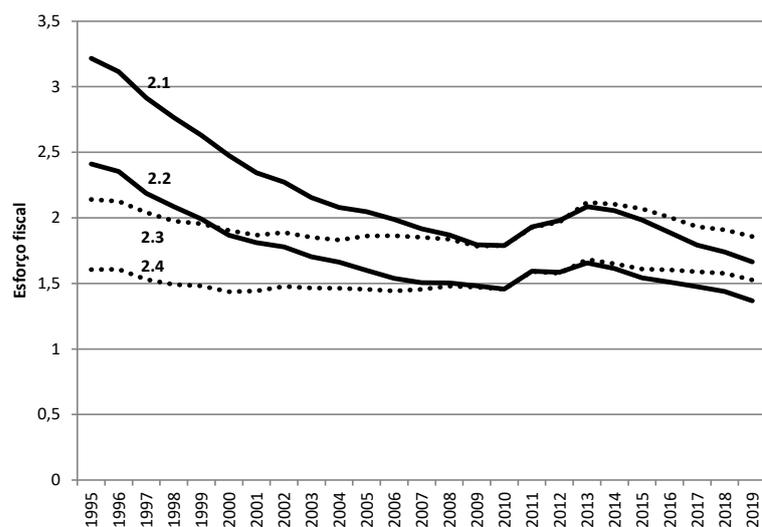
As curvas do *EF* com *Ypc nominal* (versões *inapropriadas*) são 2.1 e 2.2, a traço cheio. Descem até 2010, sobem nos anos do programa *troikiano*, retomam depois a descida.

As curvas do *EF* com “*Ypc real*” são 2.3 e 2.4, a ponteadado. Oscilam *grosso modo* à volta de duas horizontalidades e sofrem também o agravamento *troikiano*.

Por exemplo, na versão 2.4 (sob a dita reserva), o *EF* de Portugal serpenteia em torno de 1,5, treze anos abaixo desta linha e doze anos acima. Média 1,53, máximo 1,68 em 2013, durante a *troika*, mínimo 1,44 em 2000, 2001 e 2006 (esta curva é reproduzida, com escala vertical ampliada, na figura 3).

Quando descartamos, por *inapropriadas*, as versões descendentes 2.1 e 2.2, e observamos atentamente as versões oscilantes, 2.3 e 2.4, **algo parece travar o motor parabólico, endógeno, do rácio *EF***. Pergunta-se, o que faz frente a esta força matemática no rácio português? Nas respostas, por certo ganhará alguma verosimilhança a hipótese de *sobre-esforço fiscal*.

Figura 2 – Esforço Fiscal em Portugal, 1995-2019



Fonte: Eurostat e cálculos próprios (inc. 2.4.). Y_{pc} real está a preços constantes de 2010.

Nota: PIB *per capita* (Y_{pc}) sob a forma: 2.1) *nominal*, 2.2) *nominal PPS*, 2.3) *real*, 2.4) *real PPS*. Como referido no texto, as versões 2.1 e 2.2 são *inapropriadas*.

7. Portugal versus um país maior e mais desenvolvido

Com todos os cuidados que o uso do rácio *EF* impõe quando os países ostentam dimensões de PIB tão díspares, e adoptando a versão 2.4 (apesar da reserva), notar-se-á que **na viragem do século Portugal passa de rácio *EF* menor para rácio *EF* maior do que Alemanha** – figura 3 e tabela 1. O diferencial é $-0,22$ em 1995, $+0,30$ em 2019, máximo $+0,47$ em 2014.

Notar-se-á ainda que as grandes diferenças de dimensão dos PIB alemão e português existiam em 1995, mas aumentaram em 2019, como o quadro regista (9,6 e 11,8 vezes).

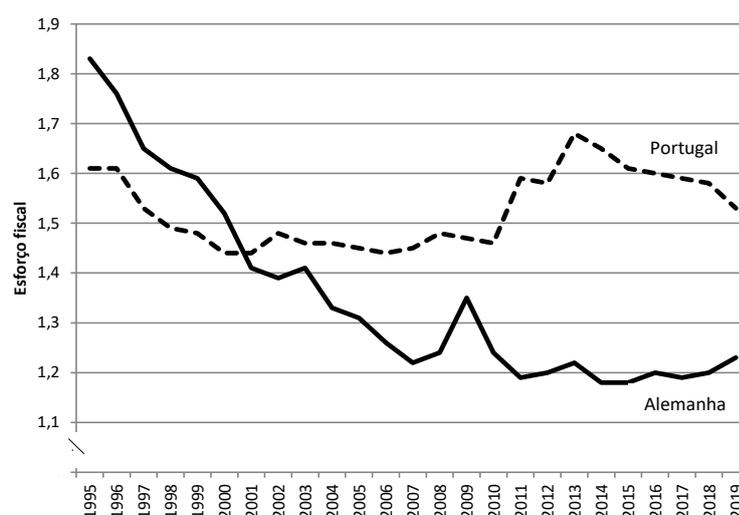
Se bem que a interpretação não seja simples, não será de rejeitar, também aqui, a hipótese comparativa de Portugal estar *fiscalmente mais esforçado*.

Tabela 1 – Portugal versus Alemanha, 1995 e 2019

<i>EF= CF / Ypc real PPS</i>	1995	2019
<i>EF</i> Portugal	1,61	1,53
<i>EF</i> Alemanha	1,83	1,23
Diferencial <i>EF</i> , Portugal - Alemanha	$- 0,22$	$+ 0,30$
<i>PIB real PPS</i> Alemanha / Portugal	9,6 vezes	11,8 vezes

Fonte: Eurostat e cálculos próprios. *Ypc* real está a preços constantes de 2010.

Figura 3 – Esforço Fiscal, Portugal versus Alemanha, 1995-2019 com *Ypc* real PPS (versão 2.4)



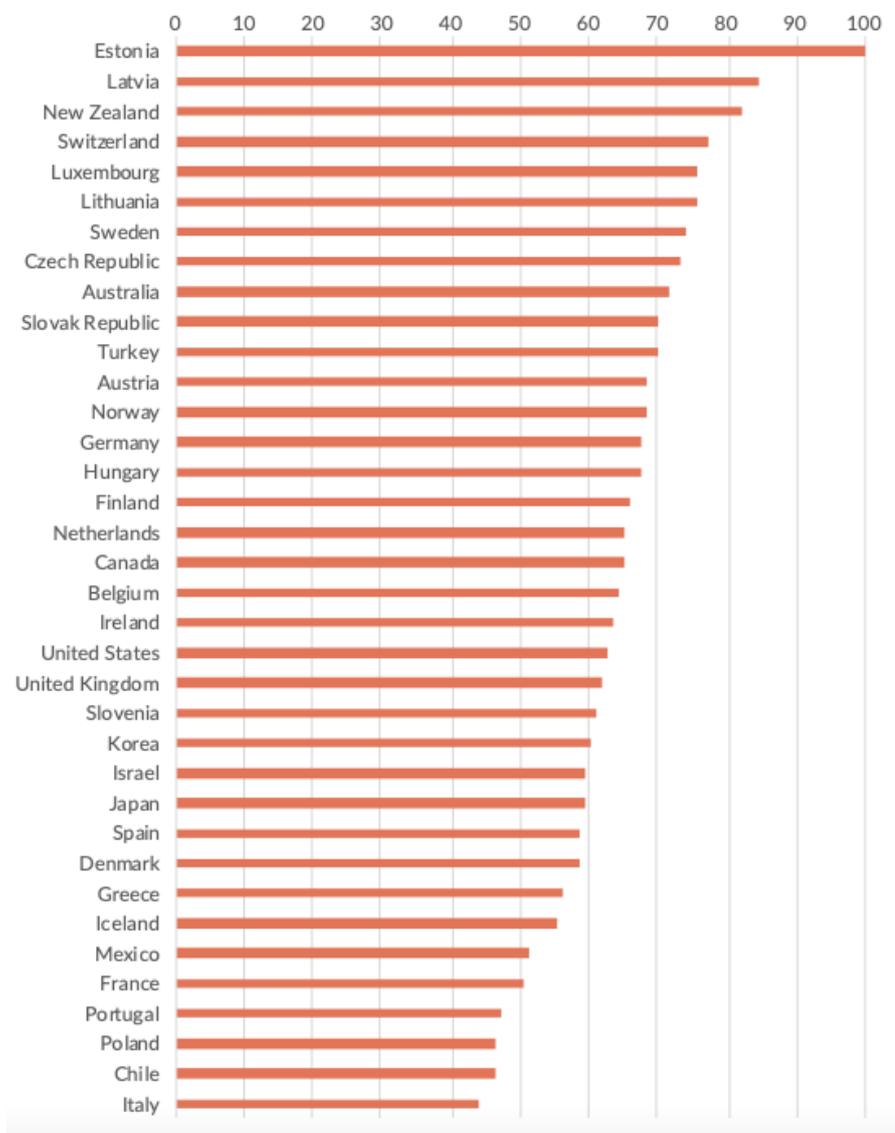
Fonte: Eurostat e cálculos próprios. *Ypc* real está a preços constantes de 2010.

8. Portugal em avaliação fiscal de outra índole

Estas comparações entre países revestem-se de especial interesse. Noutro plano, distinto, mas complementar ao do rácio *EF*, veja-se como Portugal é avaliado em **competitividade fiscal internacional** no relatório da Tax Foundation (2021), de que o anexo K dá um apontamento. Na figura 4, Alemanha está na 15^a posição, com *ITCI* 67,9, Portugal está muito pior, na 33^a posição, com *ITCI* 46,9, quase no fim do ranking de 36 países, praticamente igual aos penúltimo e antepenúltimo países. **Portugal é visto como um dos países fiscalmente menos competitivos** e, naturalmente, isto tem consequências. Por exemplo, é provável que no *regime contratual de investimento* o Estado português tenha de conceder benefícios supra-normais, fiscais, financeiros ou outros, quando em concorrência com outros países fiscalmente mais competitivos na captação de investimento empresarial.

Não deixa de ser relevante verificar que, dos quatro países europeus com pior *ITCI*, três tenham, como é conhecido, os mais elevados rácios “dívida pública/PIB” (Grécia, Itália e Portugal), e um tenha um dos maiores rácios “despesa pública/PIB” (França). Conquanto o *ITCI* dependa de 41 variáveis de natureza tributária, o que exigiria análise adicional, esta falta de *competitividade fiscal* parece acompanhar razões como a necessidade de *excedentes orçamentais primários* (mais fiscalidade, menos despesa), devido ao peso da dívida, ou razões mais históricas e políticas que, ao longo do tempo, tenham puxado pela presença do Estado na sociedade e na economia.

Figura 4 – *ITC*, International Tax-Competitiveness Index – 2020. (País fiscalmente mais competitivo = 100)



Fonte: Tax Foundation (2021), *overall score* p3 e p50.

9. Por que razão cresce pouco a economia portuguesa, uma breve nota

Sem esperar unanimidades, julgo poder concluir que o *esforço fiscal é excessivo* em Portugal. Este esforço excessivo é uma das principais causas (outras há) do nosso decepcionante crescimento no século XXI.

A relação entre o crescimento económico e o esforço e estrutura fiscal, ou o peso relativo do Estado e o modo como ele é pago, é uma das questões fundamentais em qualquer economia de mercado e é talvez uma das mais ideológicas.⁷

A *responsabilidade orçamental* do Estado, nestes anos de pandemia, cobre gastos públicos extraordinários e extraordinárias perdas do sector privado. Esta é uma hiperdimensão do Estado, historicamente rara e relacionada com funções **de intenso e pontual intervencionismo**. Realisticamente, o nível da despesa pública de 2020, ou 2021, só pode ser visto como um empoamento imprescindível, mas temporário. No pós-pandemia, tudo há-de transitar gradualmente para um outro padrão de **tendencial equilíbrio, regularidade, regramento, da despesa pública**. Vai custar muito, mas **o caminho é descer a despesa pública corrente, não é descer a despesa de investimento, nem é subir o esforço fiscal**. Graças ao enquadramento dos novos fundos europeus, o investimento poderá mesmo aumentar sem que isso implique mais carga fiscal nos próximos anos.

Temos uma dívida pública cujo encargo as finanças e a economia dificilmente aguentam. Temos de a honrar, mas **o caminho é consolidar a dívida e eliminar o défice público, não é subir o esforço fiscal**.⁸

É flagrante, entre nós, o atraso do *reformismo*, que só as lideranças políticas consentem e promovem, ou embargam. **O rácio *EF* não se apercebe propriamente da boa ou má qualidade do Estado que *T*, a *tributação*, paga**. A *qualidade* do Estado português, seja das *instituições* seja da *despesa pública*, e das suas alocações e vigilâncias, é inferior, por vezes muito inferior, ao que poderia e deveria ser. As mudanças podem ser impopulares,

⁷ Uma revisão de alguma literatura económica mais actual sobre a questão do crescimento, fiscalidade e suas interdependências, fazendo menção a sete artigos de 2018, 2019 e 2021, pode ser vista em Tax Foundation (2021-a). Em dadas condições e dentro de certos limites, a conclusão geral tende a ser: menos impostos, mais crescimento.

⁸ A “renegociação honrada da dívida” que, com este nome, propus em 2012 em Serralves, estávamos nos severos tempos da troika, foi aos poucos substituída (ou só adiada?) pelos efeitos da nova política monetária do BCE iniciada por Dragui. Sobre o assunto, veja-se o capítulo 6 “Honrar e aliviar a dívida” em Cadilhe (2013).

mas **o caminho é o das reformas estruturais, não é o do evasivo anti-reformismo** que nos vem caracterizando⁹.

Portugal precisa de mais efectividade **contra incumprimentos**, incluindo **contra operações e planeamentos de predominante motivação fiscal**. Precisa de o fazer, se possível, num quadro de alguma harmonização europeia. Parece ainda haver muito terreno a desbravar no que toca a grandes evasões fiscais, fraudes fiscais, planeamentos fiscais agressivos, cobrança de dívidas fiscais vencidas, etc.¹⁰

Portugal precisa de **cortar e reverter muitos dos benefícios fiscais**, cuja *despesa fiscal* ascende a uns 13 mil milhões de euros em 2020¹¹.

E precisa de algumas políticas de **recomposição da CF** por diversas ordens de razões, como demografia e natalidade, coesão do território e interior, atenuação de desigualdades, fomento da poupança, defesa do ambiente, estrutura fiscal.

Em justa proporção à capacidade tributária de cada um, **o caminho não é pôr a pagar mais quem já muito paga, mas sim quem incumpre ou muito se favorece e beneficia**.

Portugal precisa de políticas de **redução do EF e da CF dos contribuintes efectivos e cumpridores**. Essa redução pode e deve ser conjugada com um **alargamento das bases tributárias** existentes e uma **descida das taxas** de imposto. E precisa de instituir, em cooperação internacional de que aliás vimos tendo promissores sinais em 2021, **novas bases de incidência tributária** que acomodem novíssimas formas de economia e de moeda.

Além disso, Portugal precisa de prestar mais atenção a vários outros aspectos transversais do sistema fiscal, como complexidade, estabilidade, previsibilidade, segurança jurídica, celeridade da justiça, *red tape*, e outros *custos de contexto*, que podem ferir a nossa competitividade. Contudo, isto é uma parte apenas do problema português.

⁹ Não é por ausência de propostas, que temos um quase sistemático *absentismo reformador* do Estado em Portugal. Há recomendações em relatórios de instituições internacionais, como CE/UE, FMI, OCDE, sobre a reforma e o redimensionamento do *Estado-despesa*, ou *Estado-administração*. E também as há em escritos de vários autores nacionais. Entre estes, pelo salutar confronto de ideias que proporciona, veja-se o texto de Pereira e Morais (2015) e o comentário de Cadilhe (2015), incluindo comparações com Cadilhe (2013). Sobre a dimensão do Estado nos países da UE28, pelo lado da despesa primária e pelo lado da dívida, ambos em função do PIB *per capita*, são bastante significativos e um pouco opostos os conteúdos das figuras 6.13 e 6.15, aí insertas, p 179 e 209. Em continuação, será ainda de destacar Pereira, Cabral, Morais e Vicente (2018).

Sobre a *qualidade da despesa e das instituições públicas*, e o tema do *reformismo*, que lhe é afim, poderá o leitor ver os capítulos 7 “*Vigiar as finanças públicas*”, 12 “*Boas práticas de finanças públicas*” e 13 “*O reformador*”, em Cadilhe (2013).

¹⁰ Os resultados de 2020 podem ser apreciados em Autoridade Tributária (2021).

¹¹ Os montantes e a discriminação da *despesa fiscal* constam do *Relatório do OE* e da *Conta Geral do Estado* de cada ano. Por exemplo, p 32 e 251/254 do ROE 2020: total 13,4 mil milhões, sendo 9,3 em IVA, 1,1 em IRS, 0,8 em IRC, 2,2 noutros. Parte destes benefícios fiscais é politicamente intocável, mormente por razões sociais. Uma nova avaliação técnica dos benefícios fiscais, incluindo propostas de revisão, pode ser vista em Oliveira (2019). Num outro ângulo de visão da política de redução e reorientação de benefícios fiscais, veja-se Cadilhe (2019).

Anexos

Especificações e complementos

O presente texto atém-se à vulgar noção de esforço fiscal, *EF*, como um segundo rácio a partir do rácio *carga fiscal*, *CF*.

Para todos os anos 1995-2019 e todos os países, os cálculos do texto, e em particular das figuras 1 a 3, assentam em dados de EUROSTAT (2021), extraídos até 12 de Março.

- A. Sendo *Y* o PIB e sendo *T* as receitas totais da tributação, incluindo contribuições para a segurança social, define-se *nível de fiscalidade* ou ***carga fiscal*** *CF* como o rácio em percentagem:

$$CF = T / Y \quad [a].$$

Em [a], os valores de *T* e *Y* são a “preços correntes”:

$$CF = T \text{ nominal} / Y \text{ nominal} \quad [a'].$$

- B. Na formulação mais usual, sendo *Ypc* o PIB *per capita*, em mil euros, define-se ***esforço fiscal*** *EF* como o rácio de dois rácios:

$$EF = CF / Ypc \quad [b].$$

O rácio [b] é conhecido por ***índice de Frank*** desde que Henry J Frank expôs a ideia num artigo de 1959. Nas suas palavras, em citação ora extensiva, o indicador deve ser “*used and interpreted with caution*”.

Sendo *N* a população, pode reescrever-se [b] e explicitar a *parábola de ordem menos 2*:

$$EF = (T/Y) \div (Y/N) = T N Y^{-2} \quad [b'].$$

- C. O rácio *EF* na expressão [b'] **perde alguma inteligibilidade**. Multiplicar os totais da tributação *T* e da população *N*, dividir pelo quadrado do PIB, acaba por esconder o sentido económico, mas é fruto de uma elementar matemática e esta é que não deve ser escondida.

Um Estado mais *wagneriano* e uma explosão demográfica poderiam conduzir *T* e *N* a compensar matematicamente parte do efeito *parabólico* em [b'], onde aliás *Y* poderia vir também maior, ao menos por acompanhar *N*.

Dadas certas condições, se puséssemos **Y a tender para infinito**, seria plausível que *N* cedesse no ritmo relativo, *Y_{pc}* seguisse *Y*, *CF* tendesse para uma constante percentual, de tudo resultando *EF* tendente para zero. O que, pensando bem, é capaz de fazer sentido.

- D. A expressão [b'] do *EF* supõe que se lida com o **mesmo PIB** ao passar do primeiro rácio *CF* para o segundo rácio *EF*. Se usarmos em *Y_{pc}* uma definição modificada de *Y*, por exemplo PIB em *PPS*, poderemos admitir que *Y* é multiplicado por uma constante *k* positiva, ou uma média de constantes, pelo que o essencial do efeito *parabólico* no tempo ou no espaço permanece:

$$EF = T N (k^{-1} Y^{-2}). \quad [b''],$$

o que dá o mencionado quase paralelismo das curvas *com e sem PPS*, figura 2.

Este pressuposto do mesmo *Y* pode ser judiciosamente alargado à modificação, mediante *deflatores* anuais, de *Y_{pc nominal}* para *Y_{pc real}*.

- E. Se tivéssemos *T* e *Y reais* e ambos por aplicação do mesmo *deflator*, isso afinal equivaleria a [a'], porque **a inflação se neutraliza no primeiro rácio** pela divisão de nominais. E, sendo assim, parece aconselhável no *EF* usar “*Y_{pc real}*”, para **não reintroduzir a inflação no segundo rácio**.

O rácio *EF* com “*Y_{pc nominal}*” parece **inapropriado**.

- F. O **mecanismo dos “preços constantes”**, base 2010, ao fazer *Y_{pc real}* > *Y_{pc nominal}*, antes de 2010, torna maior o rácio *EF* *inapropriado*. E faz o contrário depois de 2010. Isso é patente na figura 2.

O **ano-base** pode ter implicações no rácio *EF*. Pode esboçar-se a figura 2, por exemplo, com *ano-base* 1995 em vez de 2010.

- G. Pode parecer que há uma entorse quando temos “*Y não PPS*” no primeiro rácio, *CF*, e “*Y_{pc PPS}*” no segundo rácio, *EF*. Mas se acaso tivéssemos *T* e *Y* submetidos ao mesmo *PPS*, este **PPS neutralizar-se-ia no primeiro rácio**, pela mera divisão.

Entorses maiores aconteceriam se tivéssemos, por exemplo, “*T não PPS*” e “*Y PPS*” no primeiro rácio.

- H. Para comparar i) **vários anos do mesmo país**, ii) **vários países no mesmo ano**, iii) **vários países em vários anos**, poderemos usar o rácio *EF* com i) *Ypc real*, ii) *Ypc PPS*, iii) *Ypc real PPS* (4ª versão, sob reserva). Se afastada a reserva, a 4ª versão terá a vantagem de cobrir i), ii), iii).
- I. Em suma, o “rácio-de-rácios”, que o *EF* é, pode trazer **incongruências que devemos prevenir**. Estas poderão ser menores se usarmos *T* e *Y nominais sem PPS* no primeiro rácio, e usarmos *Ypc real PPS* no segundo rácio. É a 4ª versão, que sob reserva se sugere.
- J. Habitualmente, lê-se o **rácio *EF* como número abstracto**. Por exemplo, e tomando a 4ª versão, diz-se *EF* 1,53 em Portugal, 2019.
- Em alternativa, ainda que um pouco árida, poderíamos dizer: “*1,53 pontos percentuais de carga fiscal por cada mil euros PPS de PIB real per capita*”, porque se trata de dividir 34,6% por 22,661 mil.
- K. A metodologia do *ITCI, International Tax-Competitiveness Index* está descrita em Tax Foundation (2021), p 47/49. O índice congrega 41 variáveis, todas inseridas no campo fiscal, ou dele decorrentes. Estão agrupadas em 16 subcategorias e 5 categorias (*Corporate, Income, Consumption, Property, International*). Algumas variáveis retratam a burocracia, o tempo gasto, a complexidade. As tabelas A a E, p 52/60, fornecem a definição de cada variável e a sua quantificação pelos 36 países, incluindo Portugal.
- L. A variável *T* e, portanto, os rácios *CF* e *EF* podem incluir, ou não, as **contribuições sociais imputadas**.
- Por exemplo, no quadro 6.6 de Cadilhe (2015), p 210, o *EF* ($=CF/Ypc\ PPS$) dos países da zona Euro em 2014 foi calculado nas duas modalidades, com e sem contribuições *imputadas*, atingindo o *EF* de Portugal respectivamente 1,69 e 1,55, ou seja, 2ª e 7ª posições por ordem decrescente do *EF* nos 18 países.

No presente texto, a variável T e os rácios CF e EF **incluem somente as contribuições sociais *efectivas*, não as *imputadas***, em todos os 28 países e em todos os 25 anos.¹²

¹² Usando a fonte INE (2021), em Portugal 2019 as contribuições sociais *efectivas* e as *imputadas* foram respectivamente 20,6 e 4,7 mil milhões . E a estrutura das receitas T , num total de 73,8 mil milhões , foi 43,9% impostos indirectos, 28,2% impostos directos, e 27,9% contribuições sociais *efectivas*. Sobre estes dados e a noção de contribuições *imputadas*, veja-se INE (2021), p 4,10,11,18.

Referências Bibliográficas

- Autoridade Tributária (2021). *Relatório de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras – 2020*, em subsequência do artigo 64º-B da Lei Geral Tributária.
- Barros, Victor, Jalles, João Tovar, e Sarmento, Joaquim Miranda, (2021). “Drivers of the Tax Effort: evidence from a large panel”, *REM Working Paper*, Research in Economics and Mathematics, ISEG, UL.
- Cadilhe, Miguel (2013). *O Sobrepeso do Estado em Portugal*, 2ª ed., Arkheion.
- Cadilhe, Miguel (2015). Comentário a Pereira (2015), *infra cit.*, p 206/213.
- Cadilhe, Miguel (2019). “O Interior, as Empresas e a Política Fiscal”, revista *Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Outono, p 13/31.
- EUROSTAT (2021). Fonte geral dos dados trabalhados no texto, com “*last update*” em 8 de fevereiro.
- EUROSTAT-OCDE (2012). *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*.
- Frank, Henry J (1959). “Measuring State Tax Burdens”, *National Tax Journal*, junho.
- Freitas Pereira (2018). *Fiscalidade*, 6ª ed, Almedina.
- INE (2021). “Estatísticas das Receitas Fiscais 1995-2020”, *Destaque* nº 11.
- Oliveira, Francisca Guedes, coord., *et al.* (2019). *Os Benefícios Fiscais em Portugal*, relatório do Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais, MF, despacho 4222/2018, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal.
- Pereira, Paulo Trigo, e Morais, Luís Teles, (2015). “Renovar a Esperança: Estratégia Orçamental para o Crescimento e o Emprego no quadro do Euro”, em *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian, volume I, p 152/205.
- Pereira, Paulo Trigo, e Cabral, Ricardo, Morais, Luís Teles, Vicente, Joana Andrade, (2018). *Uma Estratégia Orçamental Sustentável para Portugal*, Almedina,
- Pinho, M Correia de Pinho, e Pinho, Maria M, (2017). “Esforço Fiscal em Portugal: uma Avaliação no Período 1995-2015”, *Notas Económicas*, UC.
- Tax Foundation (2021). Daniel Bunn e Elke Asen, relatório *International Tax-Competitiveness Index 2020*.
- Tax Foundation (2021-a). Alex Durante, *Reviewing Recent Evidence of the Effect of Taxes on Economic Growth*,

IPP POLICY PAPER 17

Esforço Fiscal excessivo em Portugal?

Autor: Miguel Cadilhe

ISSN: 2183-9360

Julho 2021



**INSTITUTE OF
PUBLIC POLICY**

L I S B O N

Institute of Public Policy Lisbon – Rua Miguel Lupi 20, 1249-078 Lisboa PORTUGAL
www.ipp-jcs.org – email: admin@ipp-jcs.org – tel.: +351 213 925 986 – NIF: 510654320

As opiniões aqui expressas vinculam somente os autores e não refletem necessariamente as posições do Institute of Public Policy, da Universidade de Lisboa, ou qualquer outra instituição a que quer os autores, quer o IPP estejam associados. Nem o Institute of Public Policy nem qualquer representante seu é responsável pelo uso por terceiros da informação aqui contida. Este texto não pode ser reproduzido, distribuído ou publicado sem autorização prévia e explícita dos seus autores. Quaisquer citações são autorizadas desde que a fonte original seja adequadamente reconhecida.