

Miguel Cadilhe, Março 2021 - 17920 (revisto em 15 05 21)

## ESFORÇO FISCAL

### Um indicador útil se **precavido**

A matemática diz-nos que um acrescido PIB *per capita*, só por si, e *caeteris paribus*, provoca um decrescido rácio de *esforço fiscal de Frank*. E a economia diz-nos que assim é, mas que, em segunda leitura, devemos ir mais longe no bom e prevenido uso deste indicador. Nas palavras de Frank, aqui estendidas, o indicador deve ser “*used and interpreted with caution*”.

Com o presente texto procuro lembrar e reforçar cautelas sobre o indicador, que é útil, se bem lido, e retirar algumas ilações para Portugal. O leitor encontrará nos anexos A e B o formulário dos rácios *carga fiscal (CF)* e *esforço fiscal (EF)*, e poderá ventilar alguns complementos nos anexos **C a K**.

#### 1. As nuvens dos pontos falam por si...

Ao passar do rácio *CF* ao rácio *EF*, emerge uma “*parábola de ordem menos 2*” do PIB (*Y*), que inexoravelmente coloca o rácio *EF* em linha decrescente e desfoca o seu sentido económico primário. É uma vinculação matemática que não devemos esquecer em *análises comparativas do rácio EF* sempre que os valores do PIB *per capita (Ypc)* diferirem muito no espaço ou no tempo. Se e quando as comparações forem entre *EF* com *Ypc* relativamente próximos, o problema deixará de existir e, na verdade, o rácio *EF* nem terá de substituir o rácio *CF*.

As nuvens de pontos das figuras 1.1 a 1.4 mostram o rácio *EF* em função do PIB *per capita (Ypc)* nos países da UE28, em 25 anos. Em cada nuvem, os quase 700 pontos formam curvas *parabólicas*, mais ou menos marcadas por **quatro versões do rácio EF**, estas por sua vez dependentes de quatro versões de *Ypc*. É indubitável a força da **inerência parabólica** no índice de Frank (\*\*).

(\*) Agradeço ao colega M Correia de Pinho a fecunda troca de ideias e os préstimos em dados, cálculos e gráficos.

(\*\*) O rácio *EF* de Frank (e o rácio de Bird, dele emanado) usa o agregado *Ypc* como um sensor da *capacidade tributária* ou *nível de fiscalidade potencial* de uma economia. Quando este sensor divide o rácio *CF*, surge o intruso matemático ( $Y^{-2}$ ). Na senda das críticas 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 evitar o intruso *parabólico*.

Entre os estudos mais recentes, veja-se o artigo de M C Pinho e M M Pinho, “Esforço fiscal em Portugal: uma avaliação no período 1995-2015”, *Notas Económicas*, UC, 44, 2017. Veja-se também o artigo de V Barros, J T Jalles, J M Sarmento, “Drivers of the tax effort: evidence from a large panel”, *REM Working Paper*, Research in Economics and Mathematics, UL, 2021. Em ambos, os Autores utilizam modelos uni-equacionais multi-variáveis para explicar o *esforço fiscal*, sendo este entendido no 1º artigo como rácio da *carga fiscal CF*, e no 2º artigo como rácios de Frank e de Bird. A respeito da medida do *esforço fiscal* em Portugal, o 1º artigo conclui em divergência com o presente texto, o 2º artigo não se dedica particularmente a Portugal.

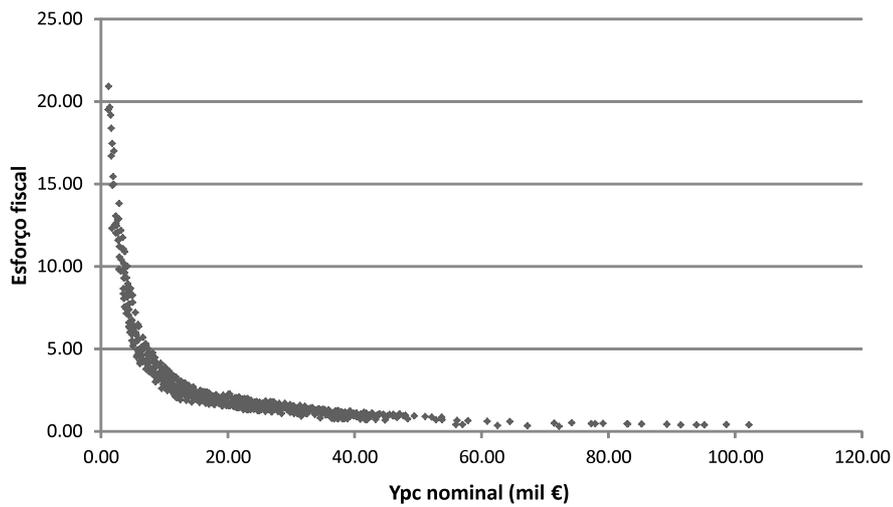
A nível de manuais veja-se, por todos, Freitas Pereira, *Fiscalidade*, 6ª ed, Almedina, 2018, subcapítulos 15.1 (nível de fiscalidade) e 15.2 (esforço fiscal), p 421/446. O Autor cita, p 436, o eventual “absurdo” em que, sem precaução, o índice de Frank pode cair.

**Fig. 1 - Esforço Fiscal e PIB *per capita*, UE28, 1995-2019**

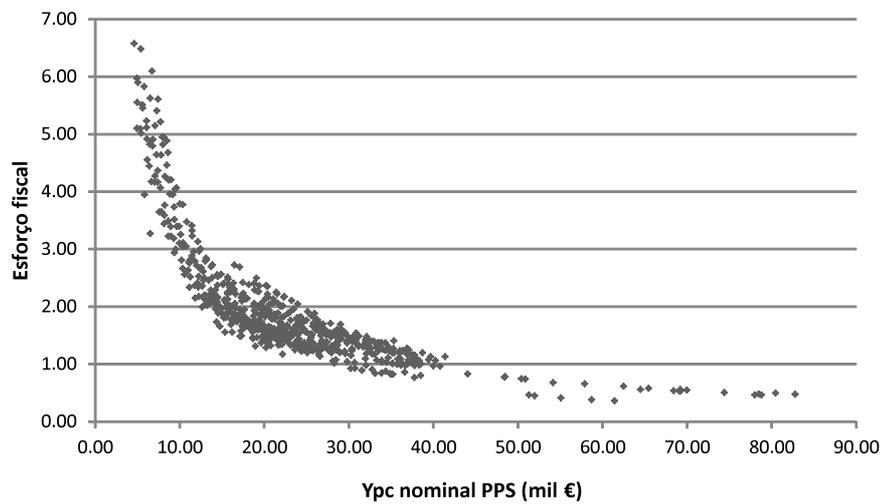
[Com *Ypc* sob forma: 1.1) *nominal*, 1.2) *nominal PPS*, 1.3) *real*, 1.4) *real PPS*]

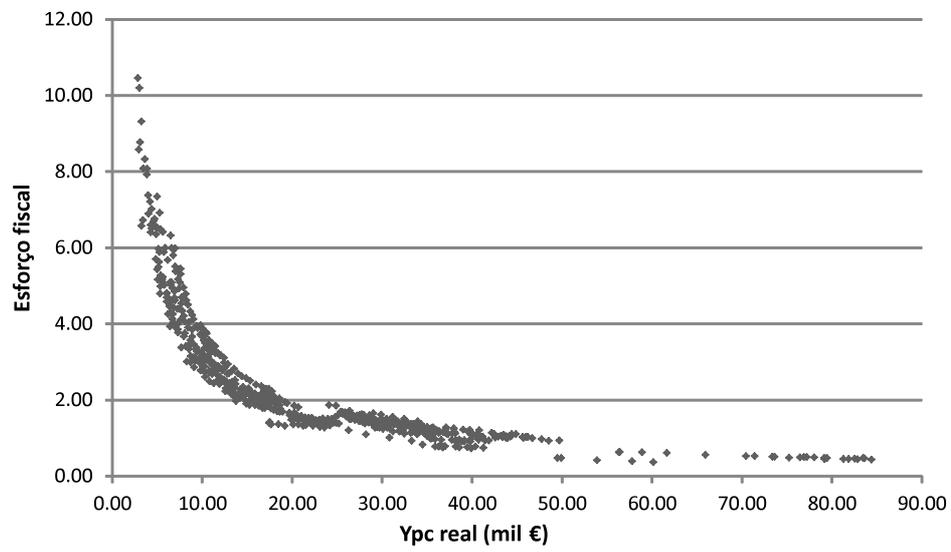
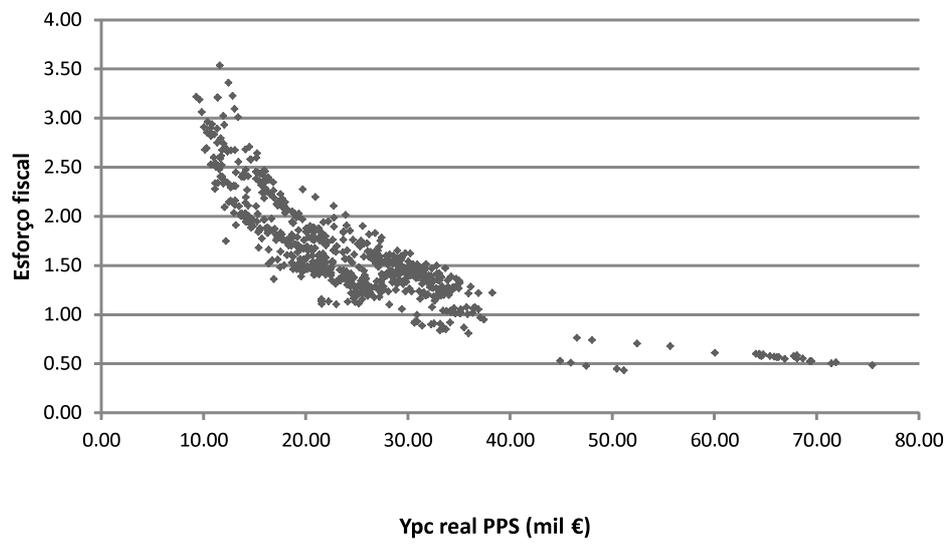
[Fonte: Eurostat e cálculos próprios (inc 1.4). *Ypc real* está a preços constantes de 2010.]

**Fig. 1.1**



**Fig. 1.2**



**Fig. 1.3****Fig. 1.4**

## 2. A versão do PIB *per capita* também conta...

Se usarmos “*Ypc nominal*” no 2º rácio, *EF*, estaremos a repor a inflação expulsa do 1º rácio, *CF*. Embora **as versões de *EF* com *Ypc nominal* sejam inapropriadas**, elas foram premeditadamente incluídas nas figuras 1 e 2, a fim de enfatizar o efeito *parabólico*.

Devemos, pois, 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*”** (figuras 1.4, 2.4 e 3). Subsiste uma questão técnica e metodológica que, no contexto destas notas, se levantou e não foi completamente dilucidada. Consiste em saber se é permitido, ou vedado, conjugar valores *PPS* e valores *reais*, já que isto pode prefigurar uma espécie de submissão a dois *deflatores* de diferente teor (\*\*). Não obstante as reservas, que apenas são um modo de prudência, é esta a versão do rácio *EF* mais adoptada no presente texto. É-o, por razões de sensibilidade e alcance económico, quer dizer, razões de articulação entre o sentido do conceito *PPS*, no espaço/tempo da UE, e o sentido do conceito *real*, no espaço/tempo do país. Fica a questão em aberto. Ver **anexos G, H e I**.

## 3. No fundo, o que pode significar o indicador...

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 mantivesse igual em comparações no espaço e no tempo – um “igual” que teria muito de qualitativo. 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, poderíamos contrapor que esse país, menos desenvolvido, precisaria de mais *CF* para pagar funções basilares do Estado, como educação, saúde, justiça, infra-estruturas. É a magna questão de saber como aliar e conciliar a *CF*, ou o *EF*, com o nível de vida, a equidade social e a eficiência económica, a iniciativa e a competitividade, o crescimento do PIB efectivo e do PIB potencial, etc. Ou seja, *o peso e as funções* do Estado.

São temas que abordei noutros lados (\*\*\*) e que me levaram e levam a dizer que temos em Portugal *esforço fiscal excessivo e permissivo*. Excessivo, quando sobrecarrega a economia das pessoas e das empresas. Permissivo, quando propicia a má despesa pública, que não é pouca.

(\*\*) Ver *Eurostat-OECD Methodological Manual on Purchasing Power Parities*, 2012, p 13,14,33, 34, etc. Sobre a definição de *PPS*, “*Purchasing power standard*”, ver p 432 e p 268: “*The PPS (...) has the same purchasing power as the weighted average of one euro’s purchasing power (...) over all EU Member States. (...) Hence, one PPS buys as many goods and services (...) as one euro does for the average consumer in the EU*”. *PPS* é um padrão da UE e para dentro da UE. Na fig. 1.2 e 1.4, ao dizer-se “*PPS (mil euros)*”, usa-se o *euro PPS* como “*the artificial common reference currency unit*”.

(\*\*\*) Livro do autor, *O Sobrepeço do Estado em Portugal*, 2ª ed., Arkheion, Porto, 2013.

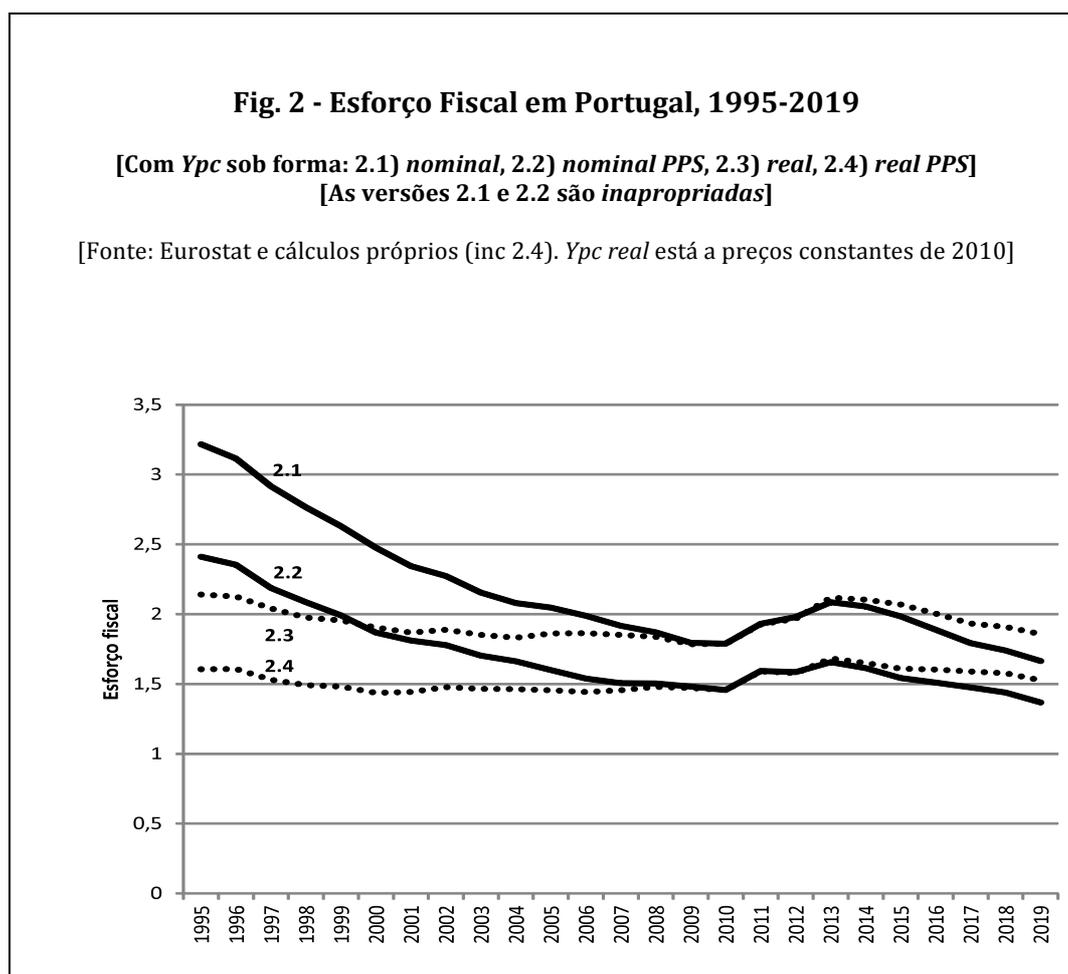
#### 4. O indicador em Portugal, 1995-2019...

Em longa tendência de 25 anos, 1995-2019, Portugal tem um rácio *CF* ascendente, desde o mínimo 29,2%, em 1995, até 34,7% em 2018, 34,6% em 2019, e já no 26º ano o máximo 34,8% em 2020.

Nos mesmos 25 anos, Portugal apresenta um rácio *EF* descendente (na versão *inapropriada*), ou oscilante, conforme a versão de *Ypc* usada nos cálculos. Este movimento do rácio *EF*, que pode ser ostensivamente contrário ao do rácio *CF* no caso da versão *inapropriada*, decorre maioritariamente do factor *parabólico*.

O rácio *EF* de Portugal não é visível na figura 1 (onde preenche 25 pontos em cada uma das quatro nuvens), mas é-o na figura 2. Nesta, há dois pares de curvas e, em cada par, há curvas quase paralelas, o que apenas reflecte o mecanismo *PPS* que faz aumentar o PIB português e diminuir o *EF*.

O *EF* com *Ypc nominal* (versões *inapropriadas*) é o que mais acusa o efeito *parabólico*: curvas 2.1 e 2.2, a traço cheio, descem até 2010, sobem nos anos do programa *troikiano*, retomam depois a descida.



O *EF* com “*Ypc real*” atenua o efeito *parabólico*. São as curvas 2.3 e 2.4, a ponteadas, oscilantes à volta de duas horizontalidades, *grosso modo*. Por exemplo,

na versão 2.4, embora sob a dita salvaguarda, o *EF* de Portugal serpenteia em torno de 1,50, com 13 anos abaixo e 12 anos acima desta linha; média 1,53, máximo 1,68 em 2013, mínimo 1,44 em 2000, 2001 e 2006. Esta curva é reproduzida, em escala vertical ampliada, na figura 3.

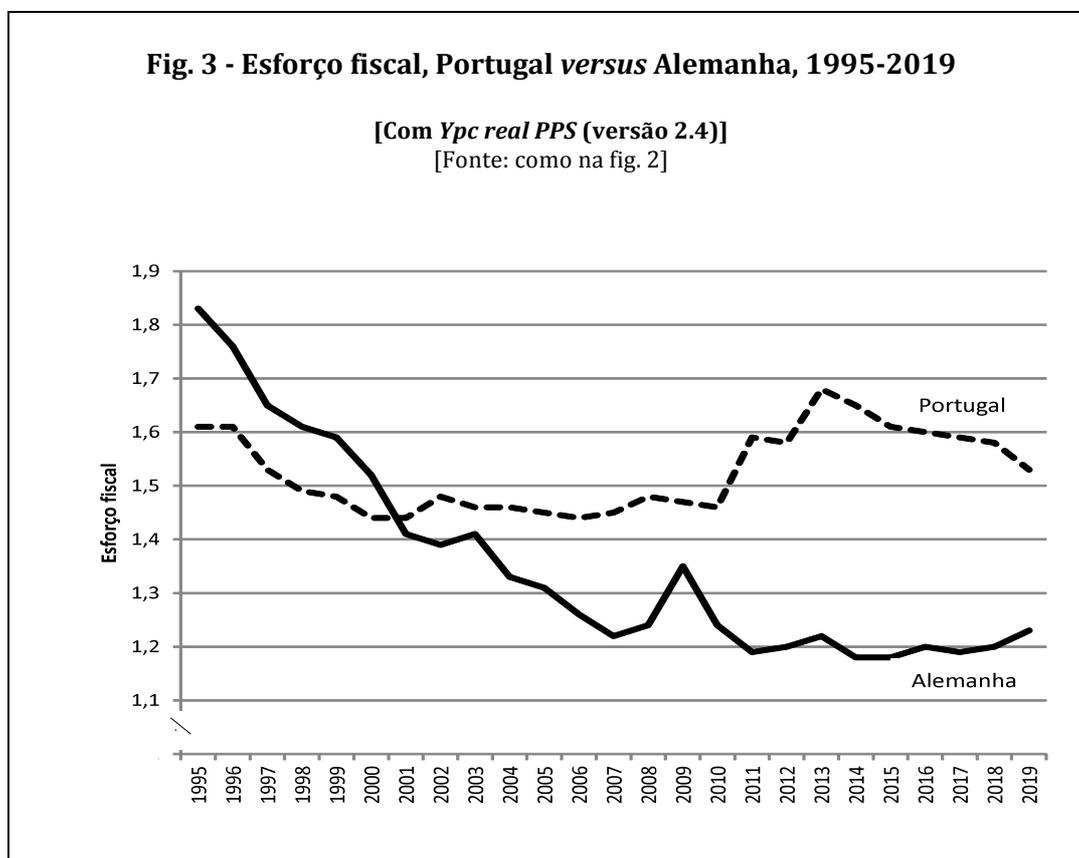
Quando descartamos as versões descendentes por serem *inapropriadas*, 2.1 e 2.2, e observamos atentamente as versões oscilantes, 2.3 e 2.4, entrevemos que em Portugal **algo parece travar o factor parabólico, endógeno, do rácio *EF***. Pergunta-se, o que faz frente à força matemática de  $Y^{-2}$  no rácio português? Na resposta, **não se pode rejeitar** a hipótese de *sobre-esforço fiscal*.

### 5. Portugal versus país maior e mais desenvolvido...

Com todos os cuidados que a leitura do rácio *EF* impõe quando os países ostentam escalas de PIB tão díspares, e usando, apesar de tudo, a 4ª versão, com “*Ypc real PPS*”, notar-se-á que **na viragem do século Portugal passa de *EF* menor para *EF* maior do que Alemanha** – figura 3. O diferencial é -0,22 em 1995, é +0,30 em 2019.

#### Portugal versus Alemanha, 1995 e 2019

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



Se bem que o significado não seja simples, parece ser de concluir que, comparativamente, Portugal está em 2019 *fiscalmente mais esforçado*. Notar-se-á ainda que as grandes diferenças de escala dos PIB alemão e português existiam em 1995, aumentaram em 2019, como o quadro regista (9,6 e 11,8 vezes), mas a maior parte do efeito *parabólico* estava contido em 1995.

Estas comparações entre países revestem-se de especial interesse. Noutra **tabuleiro**, complementar ao do rácio *EF*, veja-se como estamos num indicador de **competitividade fiscal internacional**, **anexo K**. Alemanha está na 15<sup>a</sup> posição, nós estamos na 33<sup>a</sup>, em 36 países. Portugal é visto como um dos países fiscalmente menos competitivos. Isto tem consequências. Por exemplo, para remediar **handicaps** deste tipo, os “contratos de investimento” do Estado português podem ter de conceder benefícios supra-normais, na captação de IDE, quando em concorrência com outros países fiscalmente mais competitivos.

## 6. Por que cresce pouco a economia portuguesa...

Julgo poder dizer que o *esforço fiscal excessivo* em Portugal constitui uma das principais causas (outras há) do nosso decepcionante crescimento no século XXI.

A *responsabilidade orçamental* do Estado, nestes anos de pandemia, cobre gastos públicos extraordinários e extraordinárias perdas do sector privado. Esta é uma hiper-dimensão do Estado historicamente relacionada com funções de intenso e raro *intervencionismo*. Realisticamente, o nível da despesa pública de 2020, ou 2021, só pode ser visto como um empolamento 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 mais a despesa de investimento, nem é subir mais o esforço fiscal**.

Temos uma imensa dívida pública, **que 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**.

Em Portugal, é flagrante o atraso do *reformismo*, que só as lideranças políticas consentem e promovem, ou embargam. **O rácio *EF* não se apercebe da boa ou má qualidade do Estado que *T* paga**. A qualidade do Estado português, seja das instituições seja da despesa pública, e das suas alocações, é inferior, por vezes muito inferior, ao que poderia e deveria ser. As mudanças são muitas vezes impopulares, mas **o caminho é o das reformas estruturais, não é o do evasivo *anti-reformismo*** que nos vem caracterizando.

Portugal precisa de políticas de **redução do *EF* e da *CF* dos contribuintes cumpridores**. Precisa de mais efectividade **contra incumprimentos**, incluindo **contra operações e planeamentos** de predominante motivação fiscal, se possível num quadro de alguma harmonização europeia. Precisa de **cortar ou reconverter muitos dos benefícios cuja “despesa fiscal” anda na casa dos 12 mil milhões** de euros/ano e aguarda o acolhimento de uma proposta, que é pública, de um grupo de trabalho de Maio 2019. Precisa de instituir, em forte

cooperação internacional, **novas bases de incidência tributária** que acompanhem novíssimas formas de economia e de moeda. Além disso, Portugal precisa de algumas políticas de **recomposição da CF**, por razões de coesão do território, atenuação de desigualdades, defesa do ambiente, estrutura fiscal (directos e indirectos, etc). Em matéria de impostos, **o caminho não é pôr a pagar mais quem já muito paga, mas sim quem incumpre ou muito se favorece.**

Contudo, isto é uma parte apenas do problema português.

---

## ANEXOS

### Formulários e complementos

O presente texto atém-se à vulgar noção de *esforço fiscal*, *EF*, como um 2º rácio a partir do rácio *carga fiscal*, *CF*. Este também é denominado *nível de fiscalidade*.

**A)** Sendo *Y* o PIB e sendo *T* as receitas totais da tributação, incluindo segurança social, define-se **carga fiscal CF** como o rácio em percentagem:

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

Em [a], os valores de *T* e *Y* são nominais:

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

Na UE28, 1995-2019, o máximo observado da *CF* pertence à Dinamarca em 2014, com 49,6%, e o mínimo observado pertence à Bulgária em 1995, com 21,3%.

A comparação de rácios *CF* pede, porém, algumas qualificações. Sobretudo, é razoável pensar que os países de maiores rendimentos e/ou melhores serviços públicos possam arrecadar um volume superior de *T* em proporção do PIB *per capita* (*Ypc*), ou de outra medida da *capacidade tributária*, ou do *nível de fiscalidade potencial*, da economia. Assim se abrem portas ao segundo indicador, o rácio *EF*, e a outros indicadores do *esforço fiscal* que não são objecto do presente texto.

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

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

O rácio [b] é conhecido por **índice de Frank** desde que Henry J Frank, investigador em Princeton, expôs a ideia no artigo "Measuring state tax burdens", *Tax Journal*, Junho 1959. **Em [b] há quem use PNB em vez de PIB.**

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

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

**C)** O rácio *EF* na expressão [b'] perde inteligibilidade. Multiplicar os totais da tributação *T* e da população *N* não tem sentido económico, mas é o fruto da elementar matemática.

Um Estado mais *wagneriano* e uma explosão demográfica poderiam conduzir  $T$  e  $N$  a compensar matematicamente parte do efeito *parabólico* ( $Y^{-2}$ ), em [b'].

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 1º rácio  $CF$  para o 2º 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:

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

Isso reflecte-se no quase paralelismo das curvas *com e sem PPS* da figura 2.

Este raciocínio do efeito *parabólico* e do pressuposto do mesmo PIB, subjacente a [b'], pode ser judiciosamente alargado à modificação, mediante *deflatores* anuais, do  $Y_{pc}$  *nominal* para  $Y_{pc}$  *real*.

**E)** Em inflação, o **mecanismo dos “preços constantes”**, base 2010, faz antes de 2010:  $Y_{pc}$  *real* >  $Y_{pc}$  *nominal*, logo diminui o  $EF$  frente ao rácio *inapropriado*. E faz o contrário depois de 2010. Isso é patente na figura 2.

O **ano-base dos “preços constantes”** pode ter implicações no  $EF$ . Por exemplo, se na figura 2 o *ano-base* fosse 1995 em vez de 2010, as novas curvas do rácio  $EF$  nas versões com  $Y_{pc}$  *real* coincidiriam em 1995 com as curvas do rácio *inapropriado* (versões com  $Y_{pc}$  *nominal*) e depois andariam sempre acima destas. Ter-se-ia uma imagem gráfica do  $EF$  diferente.

**F)** Se no rácio  $CF$  acaso tivéssemos  $T$  e  $Y$  *reais* (a preços constantes) e ambos submetidos ao mesmo *deflator*, isso afinal equivaleria a [a'], onde **a inflação se neutraliza** pela divisão de *nominais*. E, sendo assim, parece aconselhável usar “ $Y_{pc}$  *real*” no denominador do rácio  $EF$ , para **não reintroduzir a inflação**.

**G)** Pode parecer que há uma entorse quando temos “ $Y$  *não PPS*” no 1º rácio,  $CF$ , e “ $Y_{pc}$  *PPS*” no 2º rácio,  $EF$ . Mas se acaso tivéssemos no 1º rácio  $T$  e  $Y$  ambos submetidos ao mesmo  $PPS$ , este **PPS neutralizar-se-ia** pela mera divisão. Desarmonias maiores aconteceriam se porventura tivéssemos, por exemplo,  $T$  simples e  $Y$  *PPS* no 1º rácio.

**H)** Para **comparar vários anos do mesmo país**, podemos usar o rácio  $EF$  com  $Y_{pc}$  *real* (3ª versão do texto). Para **comparar vários países no mesmo ano**, podemos usar o rácio  $EF$  com  $Y_{pc}$  *PPS*. Para **comparar vários países em vários anos**, podemos usar o rácio  $EF$  com  $Y_{pc}$  *real PPS* (4ª versão do texto, sob reserva). Esta última versão, se afastada a reserva, cobrirá as três situações.

**I)** Por conseguinte, e em suma, o “rácio-de-rácio”, que o  $EF$  é, pode trazer **incongruências que devemos prevenir**. Estas poderão ser menores se usarmos

*T* e *Y* nominais sem PPS no 1º rácio, e usarmos *Ypc real PPS* no 2º rácio. É a 4ª versão do texto, adoptada sob expressa reserva.

**J)** Habitualmente, lê-se o rácio *EF* como número abstracto, sem mais. 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)** O índice da *Tax Foundation (ITCI)* congrega mais de 40 variáveis. É um índice distinto do índice de Frank. Podemos discordar da filosofia e da metodologia do *ITCI*, não podemos é ignorar este facto: a percepção externa de Portugal que o *ITCI* dá. Em 36 países, Portugal é o 4º pior.

### “ITCI, international tax-competitiveness index” (overall rank)- 2020

