

A FISCALIDADE: MEDIÇÃO E LIMITES

J. Albano Santos (*)

1 — Introdução

Em qualquer sociedade organizada, a acção dos poderes públicos é financiada, de forma preponderante, pelo produto dos vários impostos que aí têm lugar. Através destes impostos, estabelece-se, entretanto, um fluxo fiscal que, exercendo uma punção na economia, abastece os cofres públicos e proporciona, assim, o aprovisionamento colectivo de bens e serviços.

A detracção que, deste modo, é imposta aos diversos agentes económicos implica, como é evidente, consequências de amplitude variada, com incidência simultânea nos planos micro e macroeconómico. Daí que, de há muito, seja manifesto o interesse na quantificação desse fluxo fiscal.

De facto, já nos fins do século xvii se detecta a expressão desse interesse, protagonizada pelo inglês Davenant que constrói um quadro onde ensaia a comparação da fiscalidade em França, na Holanda e na Grã-Bretanha (1). Entre nós, a preocupação neste domínio parece remontar à segunda metade do século passado, designadamente ao estudo de Delfim d'Almeida *Os Impostos em Portugal*, onde são tentadas, também, algumas comparações internacionais (2).

Aliás, com o decorrer dos anos, tal interesse tem vindo a beneficiar de renovados argumentos que lhe emprestam uma actualidade sempre acrescida, como sejam o aparecimento das grandes instituições supranacionais (3), o extraordinário aumento da fiscalidade suscitado pela intensificação do Estado-providência, particularmente nos chamados «30 gloriosos» anos (4), o progres-

(*) Assistente convidado do Instituto Superior de Economia e técnico do Ministério das Finanças. O presente texto foi delineado para apoio didáctico aos alunos da cadeira de Finanças Públicas do 3.º ano de Economia.

(1) Cf. A. Piattier, «Fiscalité comparée», *Réalités*, Fevereiro de 1949, cit. in *Ministère des Finances* (1956).

(2) Cf. D. d'Almeida (1874).

(3) Fenómeno que atingiu particular intensidade nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Foi, de facto, nesse período que surgiram vários organismos cujas siglas, hoje, fazem parte do vocabulário corrente, tais como a ONU (em 1945) e as múltiplas instituições do seu âmbito — FAO (em 1945), BIRD (em 1945), FMI (em 1945), UNESCO (em 1946), etc. — a OCDE (em 1945, sob a sigla OECE), a OEA (em 1948) ou a NATO (em 1949).

Começando por impor, nalguns casos, a necessidade de determinar o total dos impostos cobrados em cada país membro (a fim de fixar a respectiva participação nos encargos comuns) algumas dessas organizações acabaram por oferecer o contexto privilegiado para o debate das questões surgidas neste domínio.

(4) Qualificação atribuída ao período de 30 anos que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 70 — cf. J. Fourastié (1979).

sivo reconhecimento da necessidade de harmonização fiscal internacional ⁽⁵⁾ ou, hoje em dia, a controvérsia em torno do pretenso gigantismo estatal, espolada pelo refluxo das ideias liberais ⁽⁶⁾.

A permanente atenção que, nestes termos, vem sendo concedida à medição da drenagem fiscal tem suscitado inúmeros textos, dados à estampa em publicações da especialidade ⁽⁷⁾. Não se pode, todavia, afirmar que, a despeito deste notável esforço teórico, se tenha conseguido um índice que represente a medida desejada e seja aceite, de forma incontestada, pela generalidade dos autores.

Com efeito, as primeiras tentativas de medição da fiscalidade, designadamente em termos de comparações internacionais, ter-se-ão limitado ao confronto do total dos impostos cobrados convertido numa moeda comum — processo de todo inadequado, já que abstraía, pura e simplesmente, das diferentes potencialidades contributivas dos países envolvidos, insuficiência que, como é evidente, retirava qualquer sentido à pretensa comparação.

Na procura de um método que contemplasse tal problema, uma segunda geração de índices calculava a fiscalidade *per capita*, relacionando o valor dos impostos cobrados com o número de contribuintes, de activos ou de habitantes. Tais índices, se eram um passo em frente (pois ponderavam a dimensão populacional dos países em jogo), constituíam, ainda, maus indicadores, porquanto é a um valor e não a uma quantidade — seja ela de homens — que o montante da fiscalidade deve ser reportado ⁽⁸⁾.

O extraordinário desenvolvimento da contabilidade nacional nos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, proporcionando a quantificação normalizada e suficientemente credível de vários agregados macroeconómicos, veio permitir, enfim, a definição de índices com solidez bastante para, no quadro das limitações que lhe são apontadas, constituírem medida corrente da fiscalidade ⁽⁹⁾. Adiante se analisam os principais.

2 — O Nível de fiscalidade

2.1 — Definição e terminologia

O *nível de fiscalidade* é, normalmente, entendido como a relação entre o total dos impostos cobrados e um indicador do rendimento global do universo

⁽⁵⁾ O exemplo mais flagrante desta necessidade será o mercado comum europeu. Em termos gerais, são, há muito, estudadas as consequências, no plano internacional, das disparidades fiscais, designadamente no que respeita às balanças de pagamentos. V., por exemplo, R. Lindholm (1966), V. Tanzi (1967) ou M. Krauss (1967).

⁽⁶⁾ Os fluxos financeiros públicos ocupam um lugar importante no debate entre liberais e intervencionistas, visto serem utilizados como medida da importância das administrações públicas: as polémicas fixam-se, muitas vezes, naquilo que é mais facilmente quantificável — cf. B. Théret e D. Uri (1982).

⁽⁷⁾ Por vezes, estes textos chegam a surgir nos grandes meios de comunicação social escrita. Para um honroso exemplo, v. C. Atkinson (1980).

⁽⁸⁾ Cf. M. Flamant (1956).

⁽⁹⁾ Tenha-se presente que, há pouco mais de 40 anos, ainda se escrevia que a imprecisão dos resultados neste domínio era «devida às dificuldades na avaliação do rendimento nacional, cujo método diverge muitas vezes de autor para autor, e à ausência de acordo sobre os conceitos fundamentais» — cf. H. Krier (1944). Aliás, deve frisar-se que esta associação com a contabilidade nacional (cujo objectivo principal não é, como se sabe, o estudo dos fenómenos das finanças públicas) induz a algumas limitações nos índices em apreço — cf. P. Llau (1984).

donde emanam. O índice assim definido pode reportar-se a uma pessoa, a um grupo ou a um país⁽¹⁰⁾, sendo objecto de várias designações, como sejam *coeficiente fiscal*, *taxa de tributação* e, mais vulgarmente, *pressão fiscal* ou *carga fiscal*.

Estas duas últimas expressões, sublinhe-se, só fazem sentido quando aplicadas a uma pessoa ou a um grupo de pessoas: nestes casos, de facto, os impostos pagos são susceptíveis de representarem uma *carga* ou constituírem uma *pressão*⁽¹¹⁾ já que, dada a unilateralidade do imposto, nada impede que a detracção fiscal sofrida por um contribuinte ou por um grupo de contribuintes seja largamente superior aos benefícios que para ele(s) possam decorrer da acção dos entes públicos.

Tal não acontece, porém, à escala nacional, porquanto, nesse plano, os impostos cobrados e as despesas públicas que eles financiam constituem facetas de um fenómeno indivisível. Em termos globais, com efeito, o valor arrecadado por recurso aos impostos é devolvido à economia através das múltiplas acções desenvolvidas pelo sector público, de tal forma que um contribuinte mais fortemente tributado encerra um cidadão que recebe da economia pública um maior volume de satisfações⁽¹²⁾.

Afigura-se, pois, incorrecto o uso (muito generalizado) dos termos *pressão fiscal* ou *carga fiscal* para designar o nível de fiscalidade de um país: a drenagem fiscal, neste plano, mais não é do que a afectação de um dado volume de recursos à satisfação de necessidades colectivas, definidas na sequência de opções que os cidadãos livremente assumiram, pelo que assimilá-la a um *fardo* que onera a economia⁽¹³⁾ — ou as pessoas — constitui apelo a uma metáfora descabida.

Colocada esta questão terminológica, importa frisar que o conceito avançado quanto ao nível de fiscalidade, a despeito de a sua aceitação estar largamente difundida, suscita alguns problemas delicados que se prendem com a definição concreta de ambos os termos da relação que o expressa. Isto é: a questão de saber em que consiste «o total dos impostos cobrados» e «o indicador do rendimento global de um país» continua a não ter uma resposta universalmente aceite⁽¹⁴⁾.

(10) Ao longo do presente texto, remetemo-nos, exclusivamente, a esta última referência. Sobre o nível de fiscalidade reportado a uma pessoa ou a um grupo, v. L. Mehl e P. Beltrame (1984) ou, noutra perspectiva, J. Pechman e B. Okner (1974).

(11) A transposição do conceito físico de pressão para o domínio fiscal é abordada de forma curiosa em F. Visine (1955).

(12) Cf. A. Barrère (1972). Abordando esta questão, Pierre Uri refere, mesmo, que, considerar os impostos sem olhar para o que os cidadãos obtêm em troca, é apagar num só golpe toda a estrutura específica de uma sociedade — cf. P. Uri (1982). Para um estudo conduzido a esta luz, v., entretanto, J.-J. Branchu (1970).

(13) Cf. H. Brochier e P. Tabatoni (1959).

(14) Este facto é susceptível de ser aproveitado para emprestar alguma actualidade à afirmação de que, no essencial, o problema consiste em definir um conceito subjectivo em termos matemáticos — cf. A. Donnahoe (1947).

2.2 — Delimitação conceptual

Para efeitos de determinação do nível de fiscalidade, o total dos impostos cobrados — que, neste contexto, se passará a designar por *receitas fiscais* — compreende todas as quantias pagas a título definitivo, obrigatoriamente e sem contrapartida directa nem fins penais, pelo conjunto dos agentes económicos, a qualquer nível da Administração Pública.

Se bem que, à primeira vista, possa parecer rigorosa e incontroversa, esta definição não consegue representar uma fronteira inequívoca entre as receitas fiscais e outras espécies afins, devido, em boa parte, àquilo a que Pierre Beltrame chama de arborescência do fenómeno fiscal, que se ramifica quase até ao infinito⁽¹⁵⁾. Convém, pois, aduzir algumas precisões⁽¹⁶⁾.

Assim, ao falar-se em quantias pagas *obrigatoriamente e sem contrapartida directa*, está-se, desde logo, a excluir das receitas fiscais a generalidade das taxas que, como é sabido, tendem a constituir um pagamento directamente relacionado com a utilização de um bem ou serviço colocado ao dispor dos cidadãos pela Administração Pública (v. g., portagens, custas judiciais, propinas).

Refira-se, todavia, que esta exclusão será incorrecta nos casos em que a percepção de uma taxa responda, ainda que apenas em parte, a considerações de ordem fiscal — o que acontece sempre que, por exemplo, a quantia cobrada seja francamente superior à contraprestação ou quando o Estado não forneça um serviço a troco da verba recebida (v. g., licenças de caça ou pesca). Nestes casos, de facto, afigura-se razoável assimilar as taxas a impostos e englobá-las, pois, no cômputo do nível de fiscalidade⁽¹⁷⁾.

Noutra perspectiva, a inexistência de contraprestação directa como condição *sine qua non* de inclusão de um pagamento nas receitas fiscais suscita alguma controvérsia em torno da *parafiscalidade* ou, mais concretamente, das contribuições para a Segurança Social. Trata-se de uma questão tanto mais importante quanto é certo que enormes verbas são movimentadas neste domínio.

De facto, numa primeira abordagem, parece insofismável que as contribuições para a Segurança Social têm uma clara contrapartida directa para os trabalhadores envolvidos, consubstanciada nos diversos benefícios a que o respectivo pagamento dá acesso⁽¹⁸⁾. E, perante este carácter sinalagmático,

⁽¹⁵⁾ Cf. P. Beltrame (1987).

⁽¹⁶⁾ V., a propósito, o guia de interpretação das *Statistiques de Recettes Publiques des Pays Membres de l'OCDE*.

⁽¹⁷⁾ V. K. Messere e J. Owens (1987). Há que ter presente que a fronteira entre a taxa e o imposto é, nalguns casos, algo difusa, levando, até, a que a mesma espécie possa ser objecto de classificações diferentes — o guia de interpretação atrás referido, na versão anterior à última revisão, proporciona alguns exemplos sugestivos. Sublinhe-se, porém, que a importância deste problema confina-se, sobretudo, ao plano conceptual, já que, em termos práticos, o pequeno valor relativo destes casos delicados impede repercussões graves na dimensão do nível de fiscalidade.

⁽¹⁸⁾ Claro que a questão só se coloca em relação às quantias pagas pelos trabalhadores; no que respeita às contribuições patronais, estas configuram, na prática, um imposto indirecto sobre a utilização do factor trabalho. Refira-se que esta posição não é a única possível: pode considerar-se, por exemplo, que tais contribuições correspondem à parte do salário suplementar que a entidade patronal deveria pagar aos seus trabalhadores, caso não houvesse Segurança Social, para que eles pudessem assegurar os seus encargos pessoais e familiares neste domínio — cf. M. Duverger (1975).

poder-se-á extrair a conclusão de que «é impossível enxertar a parafiscalidade no velho tronco do imposto político» (19).

Na verdade, tal ilação seria irrefragável nos primeiros tempos da Segurança Social, em que esta funcionaria nos termos de um verdadeiro seguro (20). Acontece, porém, que, no seio do sistema, desenvolveu-se, entretanto, uma componente redistributiva que, hoje em dia, pode ser considerada dominante, o que teve como consequência uma forte quebra da correlação entre as contribuições e os benefícios (21).

A esta evidente erosão do elemento de *quid pro quo* na Segurança Social junta-se o facto de se ter vindo a assistir, particularmente na última década, a uma crescente necessidade de financiamento do sistema, na generalidade dos países desenvolvidos, através de transferências do Orçamento do Estado, o mesmo é dizer, através de impostos, que, assim, passam a ter uma afectação comum com as quotizações (22).

É, pois, claro que, com o decorrer do tempo, tem-se vindo a esbater, progressivamente, a diferença entre as contribuições para a Segurança Social e os impostos (23). A este facto acresce, entretanto, um inapelável argumento no sentido da assimilação daquelas duas figuras no contexto da medição do nível da fiscalidade: se as quotizações não forem consideradas nas receitas fiscais, isso provocará intoleráveis enviesamentos nas comparações internacionais.

Com efeito, os diversos países têm práticas acentuadamente diferentes quanto ao financiamento das mesmas despesas de carácter social — enquanto uns as financiam, preponderantemente, através de quotizações específicas (v. g., França, Holanda), outros fazem-no, exclusivamente, por recurso aos impostos (v. g., Austrália, Nova Zelândia); de permeio, fica toda uma vasta gama de situações intermédias (24).

(19) Cf. E. Morselli (1951). Para uma crítica a esta tese do Prof. Morselli, v. H. Laufenburger (1951, 1956 ou 1957). Para uma abordagem actual ao fenómeno da parafiscalidade, v. *varii auctores* (1988).

(20) Refira-se, contudo, que a consideração da Segurança Social como um seguro pode ser tomada como um mito nada insequente — cf. K. Messere (1978).

(21) Para uma análise da passagem do sistema de capitalização para o sistema de redistribuição, v. R. Musgrave e P. Musgrave (1980).

(22) A crescente *fiscalização* do financiamento da Segurança Social não será estranha ao progressivo reforço do controlo do Estado sobre alguns parâmetros do sistema, designadamente as taxas de quotização e o montante das principais prestações. Sobre as formas possíveis de financiamento da Segurança Social, v., entretanto, o estudo de Jeffrey Owens e Paolo Roberti, *The Financing of Social Security Systems — International Comparisons: Trends and Policy Issues*, incluído em G. Terny e A. Culyer, eds. (1985).

(23) Para uma análise das contribuições para a Segurança Social na óptica fiscal, v. J. Xavier Basto (1983).

(24) Para se fazer uma ideia da profunda disparidade das situações concretas nesta matéria, basta atentar no facto de, em 1986, as quotizações para a Segurança Social, em percentagem das receitas fiscais, representarem valores da ordem dos 3 % na Dinamarca e 43 % na Holanda (Portugal, com 28 %, situa-se, neste caso, um pouco acima da média da OCDE, 24 %) — cf. OCDE (1988-a).

Neste quadro, facilmente se compreende que, no domínio da fiscalidade, as comparações internacionais não devem ser estabelecidas à revelia das contribuições para a Segurança Social, sob pena de se incorrer em erros grosseiros, susceptíveis de levarem a conclusões que nada têm a ver com a realidade ⁽²⁵⁾.

Esclareça-se, enfim, que, para este efeito, apenas devem ser consideradas as contribuições que, cumulativamente, sejam obrigatórias e pagas a um ente público: só nestas circunstâncias, de facto, poderão justificar a assimilação a impostos. Aliás, são igualmente excluídas as quotizações sociais fictícias, que «representam a contrapartida das prestações sociais fornecidas directamente, isto é, à margem de qualquer circuito de quotizações, pelos empregadores aos seus assalariados ou antigos assalariados titulares desse direito» ⁽²⁶⁾.

Clarificado, nestes termos, o alcance da expressão «sem contrapartida directa», importa retomar a definição em análise, precisando o significado de «quantias pagas sem fins penais». Pretende-se, assim, excluir do cômputo do nível de fiscalidade todas as verbas que entram nos cofres públicos a título de multas ou quaisquer outras penalidades com carácter de sanção pelo incumprimento das normas vigentes.

Ressalva-se, contudo, um caso específico: o das multas e outras sanções (v. g., juros de mora) decorrentes da infracção dos códigos fiscais. Com efeito, o valor destas receitas punitivas não deve ser dissociado do produto dos impostos que as proporcionam, pelo que se preconiza, excepcionalmente, a sua inclusão nas receitas tributárias.

No que toca, por outro lado, à expressão «quantias pagas a qualquer nível da Administração Pública», o seu sentido é bem claro: devem ser contabilizadas as receitas fiscais obtidas por todos os entes das administrações local, regional, central e da Segurança Social ⁽²⁷⁾. Quando aplicável, devem ser, igualmente, tidas em conta as que são cobradas pelos entes que integram as administrações estadual (nos estados federados) e supranacional (v. g., instituições da CEE).

Uma vez delimitados, deste modo, os contornos das receitas fiscais nas presentes circunstâncias, restará, por último, precisar o conteúdo do segundo termo da relação que expressa o nível de fiscalidade. Isto é, interessa esclarecer o que se entende por um *indicador do rendimento global de um país* (visto ser este, repita-se, o nível a que nos situamos no presente texto).

⁽²⁵⁾ As comparações internacionais mais difundidas, elaboradas no âmbito da OCDE, contemplam, naturalmente, tal imperativo lógico. Na grelha classificativa dos impostos utilizada por este organismo, as quotizações para a Segurança Social ocupam, com efeito, o posto 2000.

⁽²⁶⁾ Cf. EUROSTAT, *Système Européen de Comptes Économiques Intégrés*, 2.^a ed., Luxemburgo, 1979. Anote-se, a propósito, que a exclusão destas quotizações não é pacífica, já que, como referem P. Mantz *et al.* (1983), «a distinção entre quotizações sociais efectivas e fictícias não corresponde, de forma alguma, à divisão entre quotizações obrigatórias e voluntárias».

⁽²⁷⁾ Esta última, claro, observando as restrições atrás referidas, designadamente as suas obrigatoriedade e publicidade.

Ora, o rendimento global de um país é um conceito dificilmente acessível à quantificação sistemática. Daí que, na prática, tenhamos de nos confinar à sua vertente monetária, quer dizer, ao somatório dos rendimentos gerados pelo conjunto das actividades desenvolvidas numa óptica mercantil, visto serem elas as únicas que são objecto da contabilidade nacional⁽²⁸⁾.

Porém, mesmo nesta perspectiva francamente redutora, a questão está longe de se poder considerar pacífica: é que, na verdade, a contabilidade nacional proporciona vários agregados macroeconómicos para traduzir o valor da produção nacional⁽²⁹⁾, o que coloca o problema adicional da escolha do mais conveniente.

Tal escolha tem suscitado as mais diversas posições por parte dos autores⁽³⁰⁾: desde os que não lhe atribuem grande importância, alegando que, na prática, qualquer que seja a solução adoptada, os resultados têm a mesma ordem de grandeza⁽³¹⁾, até aos que expendem uma argumentação mais ou menos cerrada em favor deste ou daquele agregado⁽³²⁾.

A primeira posição afigura-se excessivamente pragmática, na medida em que o valor do quociente que representa o nível de fiscalidade não só não é indiferente ao agregado que for escolhido para denominador como, nalguns casos, pode apresentar variações bem significativas consoante a opção que se tome⁽³³⁾.

Já a defesa intransigente de um agregado parece algo descabida porquanto, qualquer que seja a escolha, ela encerra, sempre, inconvenientes dificilmente negligenciáveis. Se não, veja-se:

- a) Os agregados em termos líquidos — nomeadamente o rendimento nacional, que, em princípio, pareceria a opção mais recomendável — têm subjacente a dedução das amortizações, cujo valor comporta uma acrescida dose de arbítrio, susceptível, aliás, de variar de país para país, enviesando, pois, as comparações internacionais;

⁽²⁸⁾ Esta disciplina, como é sabido, apenas abarca uma parte da produção humana, porquanto, à luz de convenções internacionalmente adoptadas, só produz «valor» o trabalho desenvolvido com contrapartida monetária — ficam à margem, pois, áreas importantes da produção de bens e serviços, como sejam o trabalho doméstico e a economia comunitária. Refira-se, aliás, que tais produções e correlativos rendimentos não contabilizados podem assumir um valor substancial: estimativas efectuadas nos EUA indicam que, em 1976, o total do produto nacional líquido era superior em 50 % ao valor calculado pela contabilidade nacional — cf. R. Eisner *et al.* (1982).

⁽²⁹⁾ Designadamente, o produto interno ou o produto nacional, ambos expressos em termos brutos ou líquidos e a preços de mercado ou a custo de factores.

⁽³⁰⁾ Para uma perspectiva da já longa controvérsia neste domínio, v. E. Alexander-Katz (1956).

⁽³¹⁾ Para o Prof. Vito Tanzi, por exemplo, «na prática, a escolha de um denominador em vez de outro faz pouca diferença; acaba-se, habitualmente, por utilizar aquele que estiver mais à mão» — cf. V. Tanzi (1970). No mesmo sentido, v. K. Messere e J. Owens (1987).

⁽³²⁾ V., por exemplo, M. Flamant (1956) ou G. Stefani (1958).

⁽³³⁾ Abordando um problema semelhante — o peso das despesas públicas na economia —, C. Brown e P. Jackson (1978) apresentam um exemplo, reportado ao Reino Unido, no qual o quociente varia 12,6 pontos percentuais (entre 47,8 e 60,4) em função do denominador escolhido. Perante uma diferença de tal amplitude, dificilmente se poderá defender que a escolha do agregado que figura no denominador é uma questão de somenos.

- b) Os agregados que se apresentam a preços de mercado reflectem as diferenças na composição da estrutura fiscal, o que tende a comprometer as comparações, quer no espaço, quer no tempo ⁽³⁴⁾;
- c) Os agregados expressos a custo de factores têm implícitas a subtracção dos impostos indirectos e a adição dos subsídios, em relação aos preços de mercado, o que pressupõe a total repercussão para a frente daqueles impostos e subsídios ⁽³⁵⁾. Ora, na realidade, esta repercussão dificilmente será total, variando, aliás, o seu grau em função das estruturas sócio-económicas onde ocorre.

Depreende-se do exposto que, no contexto em que nos situamos, é impossível eleger um indicador do rendimento global que não enferme de uma ou outra insuficiência. Na verdade, de harmonia com o que precede, apenas será razoável defender, com alguma segurança, a opção por um agregado expresso em termos brutos: reduzir-se-á, assim, a acumulação de enviesamentos.

Posto isto, a óbvia necessidade de harmonização dos conceitos leva a que se adopte o produto interno bruto a preços de mercado (PIBpm) — é este o valor utilizado pela OCDE nas suas estatísticas sobre a matéria, que são, aliás, as mais difundidas e as de aceitação mais generalizada.

Resumindo, o nível de fiscalidade obtém-se pelo quociente, expresso em percentagem, entre o total das receitas fiscais (incluindo as contribuições para a Segurança Social) e o PIBpm. Mede-se, assim, a importância relativa dos fundos que, em termos normais, são coercivamente cobrados pelo sector público.

⁽³⁴⁾ O seguinte exemplo, adaptado de C. Brown e P. Jackson (1978), é bem sugestivo. Considerem-se dois países, A e B, com idênticos valores das receitas fiscais (100 unidades monetárias) e do PIBcf (200 unidades monetárias), mas com diferentes estruturas fiscais, nos moldes seguintes:

| País | PIBcf | Impostos directos | Impostos indirectos | Subsídios | PIBpm (*) | Receitas fiscais PIBcf | Receitas fiscais PIBpm |
|--------|-------|-------------------|---------------------|-----------|-----------|---------------------------|---------------------------|
| A..... | 200 | 10 | 90 | 20 | 270 | 50 % | 37 % |
| B..... | 200 | 90 | 10 | 30 | 180 | 50 % | 56 % |

(*) PIBpm = PIBcf + impostos indirectos — subsídios.

Salta à evidência que, utilizando os valores do PIB a preços de mercado, o valor do quociente é largamente tributário da estrutura fiscal do país.

⁽³⁵⁾ Ibidem.

Está-se perante um indicador que condensa uma informação importante, mas cuja interpretação, sublinhe-se, deve ser contida nos estritos limites referidos. É que, conforme adverte Giorgio Stefani, *pode tornar-se um índice insidioso se lhe quiserem fazer dizer mais do que o pouco que efectivamente pode revelar* ⁽³⁶⁾.

Ora, esta tentação ocorre com alguma frequência. É vulgar, por exemplo, o emprego do nível de fiscalidade como medida da importância relativa do sector público, o que constitui uma prática claramente incorrecta, designadamente porque a acção dos poderes públicos é passível de ser financiada por outros meios financeiros que não as receitas fiscais (v. g., empréstimos, receitas patrimoniais) ⁽³⁷⁾.

Francamente descabido será, também, pretender utilizar o nível de fiscalidade como medida do grau de intervenção do Estado na economia — tal acção, para além do emprego intensivo de recursos financeiros, apela a toda uma vasta série de meios complementares que escapam a este indicador (v. g., regulamentação, prestação de avales, despesas fiscais).

Importa, assim, reter que o significado do nível de fiscalidade não ultrapassa a medida da importância relativa da detracção fiscal — quaisquer outras interpretações de que este conceito analítico possa ser objecto são, em princípio, abusivas e devem, pois, ser evitadas, sob pena de distorção da realidade.

2.3 — Abordagem quantificada

O quadro I mostra a evolução do nível de fiscalidade em Portugal, calculado nos termos atrás descritos. A figura I, que integra diagramas elaborados a partir destes valores, oferece, entretanto, a expressão gráfica dessa evolução.

Dos elementos expostos, ressalta um acentuado crescimento do nível de fiscalidade. Com efeito, no período em análise, esta variável regista um acréscimo de perto de 14 pontos, o que configura um salto bem expressivo se tivermos em conta que se trata de um indicador com características estruturais.

De realçar, aliás, que, para este incremento do nível de fiscalidade, contribuíram quer os impostos cobrados quer as contribuições para a Segurança Social, denotando estas um grau de intensificação superior, já que viram duplicar a sua importância relativa no espaço de, apenas, dez anos (1965-1975).

A interpretação da dinâmica do nível de fiscalidade ultrapassa os propósitos deste texto. Recordar-se, tão-só, que os inúmeros estudos efectuados com

⁽³⁶⁾ Cf. G. Stefani (1958).

⁽³⁷⁾ O indicador mais razoável para a importância relativa do sector público é, como se sabe, o peso das despesas públicas no PIB. Para uma análise deste indicador, nos planos cronológico e transversal, v. J. Albano Santos (1986).

esse objectivo apontam para correlações significativas com diversas variáveis, como sejam o nível de desenvolvimento económico, a estrutura sectorial do aparelho produtivo ou o grau de abertura da economia ao exterior, para além de factores de ordem sociológica ou política ⁽³⁸⁾.

QUADRO I

O nível de fiscalidade em Portugal

(Evolução no período 1965-1987)

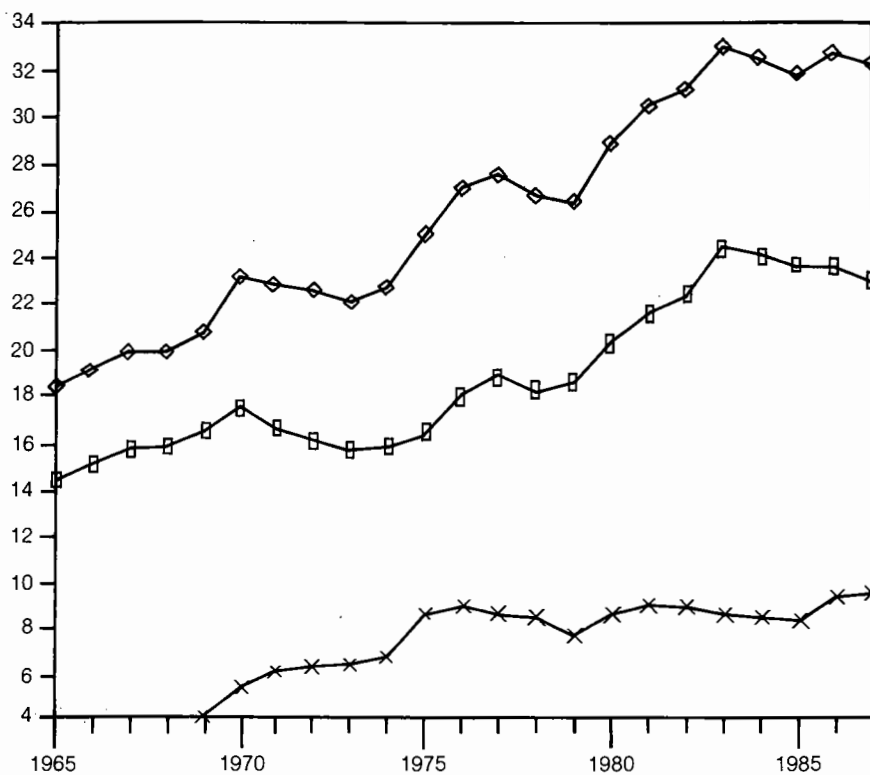
| Ano | Milhares de contos | | | | Porcentagem | | |
|------|-----------------------|--|----------------------------|-----------|-------------|--------|----------------------|
| | Impostos cobrados (T) | Contribuições para a Segurança Social (SS) | Total das receitas fiscais | PIBpm | T/PIB | SS/PIB | Nível de fiscalidade |
| 1965 | 15 459 | 4 331 | 19 790 | 107 484 | 14,4 | 4,0 | 18,4 |
| 1966 | 17 732 | 4 727 | 22 459 | 117 756 | 15,1 | 4,0 | 19,1 |
| 1967 | 20 762 | 5 414 | 26 176 | 131 625 | 15,8 | 4,1 | 19,9 |
| 1968 | 23 125 | 5 858 | 28 983 | 145 706 | 15,9 | 4,0 | 19,9 |
| 1969 | 26 225 | 6 776 | 33 001 | 159 802 | 16,4 | 4,2 | 20,7 |
| 1970 | 31 200 | 9 793 | 40 993 | 177 792 | 17,5 | 5,5 | 23,1 |
| 1971 | 33 007 | 12 256 | 45 263 | 199 094 | 16,6 | 6,2 | 22,7 |
| 1972 | 37 262 | 14 785 | 52 047 | 231 837 | 16,1 | 6,4 | 22,4 |
| 1973 | 43 800 | 18 095 | 61 895 | 282 209 | 15,5 | 6,4 | 21,9 |
| 1974 | 53 493 | 22 732 | 76 225 | 339 283 | 15,8 | 6,7 | 22,5 |
| 1975 | 61 300 | 32 227 | 93 257 | 377 203 | 16,3 | 8,5 | 24,7 |
| 1976 | 84 045 | 41 821 | 125 866 | 468 854 | 17,9 | 8,9 | 26,8 |
| 1977 | 117 865 | 53 521 | 171 386 | 625 835 | 18,8 | 8,6 | 27,4 |
| 1978 | 142 237 | 65 977 | 208 214 | 787 260 | 18,1 | 8,4 | 26,4 |
| 1979 | 183 174 | 75 580 | 258 754 | 993 305 | 18,4 | 7,6 | 26,0 |
| 1980 | 253 974 | 106 406 | 360 380 | 1 256 051 | 20,2 | 8,5 | 28,7 |
| 1981 | 322 252 | 133 383 | 455 635 | 1 501 131 | 21,5 | 8,9 | 30,4 |
| 1982 | 409 514 | 163 439 | 572 953 | 1 850 410 | 22,1 | 8,8 | 31,0 |
| 1983 | 558 417 | 195 631 | 754 048 | 2 301 710 | 24,3 | 8,5 | 32,8 |
| 1984 | 669 948 | 233 861 | 903 809 | 2 805 500 | 23,9 | 8,3 | 32,2 |
| 1985 | 821 454 | 288 764 | 1 110 218 | 3 526 300 | 23,3 | 8,2 | 31,5 |
| 1986 | 1 012 037 | 395 164 | 1 407 201 | 4 336 800 | 23,3 | 9,1 | 32,4 |
| 1987 | 1 116 268 | 460 858 | 1 577 126 | 4 919 600 | 22,7 | 9,4 | 32,1 |

Fonte: OCDE, *Statistiques de Recettes Publiques des Pays Membres de l'OCDE* (várias) e *Comptes Nationaux 1960-1986*, Paris, 1988. O valor do PIBpm para 1987 é uma estimativa do Banco de Portugal (cf. *Boletim Trimestral*, vol. 8, n.º 4, suplemento, Dezembro de 1986).

⁽³⁸⁾ Os interessados nesta matéria dispõem de um vasto leque de trabalhos publicados ao longo dos últimos anos. Para além do clássico R. Musgrave (1969), citam-se, a título de exemplo, H. Hinrichs (1965), R. Chelliah (1971), R. Chelliah *et al.* (1975), A. Silva e B. Murteira (1978) ou A. Tait *et al.* (1979). Refira-se, entretanto, que, em K. Messere e J. Owens (1987), ensaia-se, com uma referência específica a Portugal, a explicação parcial da evolução do nível de fiscalidade mediante factores políticos.

FIGURA I

Evolução do nível de fiscalidade em Portugal



Legenda:

- ◇ Nível de fiscalidade.
- Impostos em percentagem do PIB.
- + Contribuições para a Segurança Social em percentagem do PIB.

Importa, todavia, aquilatar o real significado dos valores apontados para o nível de fiscalidade em Portugal. Tem-se, assim, como pertinente o confronto desses valores com os seus homólogos para os diferentes países da OCDE, o que se faz nos termos expostos no quadro II, reportado ao vinténio 1965-1985 ⁽³⁹⁾.

QUADRO II

Nível de fiscalidade nos países da OCDE

(Evolução no período 1965-1985)

| País | 1965 | | 1970 | | 1975 | | 1980 | | 1985 | | Variação Pontos percentuais |
|-------------------------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-----------------------------------|
| | Porcentagem | Ordinal | Porcentagem | Ordinal | Porcentagem | Ordinal | Porcentagem | Ordinal | Porcentagem | Ordinal | |
| Alemanha (R. F.) . . . | 31,6 | 6 | 32,9 | 9 | 35,7 | 9 | 38,0 | 9 | 37,9 | 11 | 6,3 |
| Austrália | 23,5 | 17 | 24,2 | 17 | 27,8 | 17 | 29,0 | 18 | 31,4 | 19 | 7,9 |
| Áustria | 34,7 | 3 | 35,7 | 6 | 38,6 | 7 | 41,2 | 7 | 42,9 | 7 | 8,2 |
| Bélgica | 30,8 | 7 | 35,2 | 7 | 41,1 | 5 | 43,5 | 5 | 46,6 | 4 | 15,8 |
| Canadá | 25,4 | 14 | 31,3 | 11 | 32,4 | 12 | 31,6 | 14 | 32,9 | 16 | 7,5 |
| Dinamarca | 29,9 | 10 | 40,4 | 1 | 41,4 | 4 | 45,5 | 4 | 48,7 | 2 | 18,8 |
| Espanha | 14,7 | 23 | 17,2 | 23 | 19,6 | 23 | 24,1 | 22 | 28,8 | 21 | 14,1 |
| EUA | 25,9 | 12 | 29,2 | 14 | 29,0 | 16 | 29,5 | 17 | 29,2 | 20 | 3,3 |
| Finlândia | 29,5 | 11 | 31,4 | 10 | 35,1 | 11 | 33,0 | 12 | 36,8 | 12 | 7,3 |
| França | 35,0 | 2 | 35,1 | 8 | 36,9 | 8 | 41,7 | 6 | 44,5 | 6 | 9,5 |
| Grécia | 20,6 | 19 | 24,3 | 16 | 24,6 | 20 | 28,6 | 20 | 35,2 | 13 | 14,6 |
| Holanda | 33,2 | 5 | 37,6 | 4 | 43,7 | 3 | 45,8 | 3 | 45,1 | 5 | 11,9 |
| Irlanda | 26,0 | 12 | 31,2 | 12 | 31,5 | 13 | 34,0 | 11 | 39,0 | 9 | 13 |
| Itália | 23,6 | 16 | 24,2 | 17 | 25,1 | 18 | 30,0 | 16 | 34,7 | 14 | 11,1 |
| Japão | 18,3 | 21 | 19,7 | 21 | 20,9 | 21 | 25,5 | 21 | 28,0 | 22 | 9,7 |
| Luxemburgo | 30,4 | 9 | 30,2 | 13 | 39,2 | 6 | 40,9 | 8 | 42,9 | 7 | 12,5 |
| Noruega | 33,3 | 4 | 39,3 | 3 | 44,9 | 1 | 47,1 | 2 | 47,4 | 3 | 14,1 |
| Nova Zelândia | 24,7 | 15 | 27,4 | 15 | 31,3 | 14 | 33,0 | 12 | 33,8 | 15 | 9,1 |
| Portugal | 18,4 | 20 | 23,1 | 20 | 24,7 | 19 | 28,7 | 19 | 31,5 | 18 | 13,1 |
| Reino Unido | 30,6 | 8 | 37,1 | 5 | 35,4 | 10 | 35,3 | 10 | 38,1 | 10 | 7,5 |
| Suécia | 35,4 | 1 | 40,2 | 5 | 43,9 | 2 | 49,4 | 1 | 50,6 | 1 | 15,2 |
| Suíça | 20,7 | 18 | 23,8 | 19 | 29,6 | 15 | 30,8 | 15 | 32,0 | 17 | 11,3 |
| Turquia | 15,0 | 22 | 17,7 | 22 | 20,7 | 22 | 21,7 | 23 | 19,7 | 23 | 4,7 |
| OCDE (total) (a) . . . | 26,6 | - | 29,9 | - | 32,7 | - | 35,1 | - | 37,3 | - | 10,7 |
| OCDE (Europa) (a) . . | 27,4 | - | 30,9 | - | 34,0 | - | 36,6 | - | 39,0 | - | 11,6 |
| CEE (a) | 27,1 | - | 30,7 | - | 33,2 | - | 36,3 | - | 39,4 | - | 12,3 |

(a) Média não ponderada.

Fonte: OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques des Pays Membres de l'OCDE*, Paris, 1988.

⁽³⁹⁾ A OCDE publicou oportunamente números compatíveis aos deste quadro e referentes aos anos de 1955 e 1960, proporcionando, pois, a eventuais interessados, a análise de um período mais dilatado — v. OCDE (1981).

Mostram estes elementos que, no quadro da OCDE, o nível de fiscalidade português situa-se francamente abaixo dos valores médios, facto a que não será estranha a circunstância de o país se encontrar num estágio de desenvolvimento inferior ao da generalidade dos seus parceiros naquela organização.

Aliás, o substancial aumento do nível de fiscalidade no nosso país durante o período focado — superior a 13 pontos percentuais — mais não fez do que acompanhar, *grosso modo*, a tendência de conjunto: de facto, a sua posição relativa regista apenas uma ligeira subida de dois lugares, correspondendo agora ao 18.º lugar num total de 23 países.

Refira-se, entretanto, que as conclusões que se possam retirar de comparações internacionais estabelecidas mediante o simples recurso ao nível de fiscalidade devem rodear-se de alguma prudência, já que se está perante um indicador que, a despeito dos cuidados postos na sua construção, enferma de insuficiências não negligenciáveis. O ponto seguinte assinala as principais.

2.4 — Imprecisões do indicador

Tratando-se de um indicador sintético, o nível de fiscalidade revela, naturalmente, as limitações inerentes: escapam-lhe muitas das características económicas, sociais, políticas e institucionais que individualizam os países. Ora, é evidente que, à revelia de tais parâmetros, qualquer comparação da fiscalidade está longe de ser rigorosa e completa.

Daí que, na tentativa de ultrapassar estas reconhecidas insuficiências, tenham sido sugeridas fórmulas alternativas, em geral bem mais sofisticadas que a atrás referida. Estas, porém, embora porventura pertinentes no plano conceptual, tendem a esbarrar na sua impraticabilidade, nomeadamente em face dos elementos estatísticos disponíveis⁽⁴⁰⁾. A simplicidade constitui, aliás, um argumento adicional em favor da fórmula atrás definida.

Afigura-se, pois, conveniente reter as principais insuficiências do nível de fiscalidade, as quais, sublinhe-se, devem constituir imprescindíveis factores de ponderação em quaisquer análises que recorram a este indicador, nos moldes atrás estabelecidos. É o que se faz seguidamente.

Desde logo, tal como está construído, o índice é fortemente tributário do valor obtido para o PIB. Porém, o rigor com que este agregado é determinado no âmbito das contas nacionais suscita algum cepticismo — basta atentar na expressão de um cínico latino-americano, evocado pelo Prof. Vito Tanzi, segundo o qual as estatísticas das contas nacionais não passariam

⁽⁴⁰⁾ Como se refere em L. Lenti (1957), muitas vezes, para muito se aprimorar, acaba-se por criar categorias que não se podem substanciar com dados estatísticos. Para uma ilustração do tipo de fórmulas em causa, v. L. Gangemi (1948), C. Cosciani (1953) ou G. Stefani (1958).

de *cuentos nacionales* ⁽⁴¹⁾, ou na atribuição ao PNB do epíteto de *quimera estatística* por parte de um circunspecto autor ⁽⁴²⁾.

Descontando o flagrante exagero, estes ditos não deixam de traduzir a preocupação crescente, em especial de alguns anos a esta parte, quanto à exactidão dos valores apurados para os agregados macroeconómicos ⁽⁴³⁾. De facto, se, inicialmente, tal preocupação começou por se confinar aos países menos desenvolvidos, dada a precariedade das suas estruturas, ela é, hoje em dia, generalizada, em face do progressivo reconhecimento do fenómeno da *economia subterrânea*.

Reportando-nos, particularmente, a esta última, as suas consequências, no plano da medição da fiscalidade, desenvolvem-se em duas dimensões: implica, por um lado, uma sobreavaliação generalizada dos índices oficialmente estabelecidos e distorce, por outro lado, as comparações internacionais, dado o peso diferente que tem nos diversos países. O quadro III ilustra este duplo efeito negativo.

QUADRO III

Correcção do nível de fiscalidade com a economia subterrânea

(Exemplo com uma amostra de sete países, reportada a 1980)

| País | Nível de fiscalidade (a) | | Economia subterrânea em percentagem do PIB (b) | Nível de fiscalidade corrigido | |
|-------------------|--------------------------|---------|--|--------------------------------|---------|
| | Percentagem | Ordinal | | Percentagem | Ordinal |
| Austrália | 29,0 | 7 | 10,0 | 26,4 | 4 |
| Canadá | 31,6 | 3 | 13,6 | 27,8 | 3 |
| EUA | 29,5 | 6 | 13,5 | 26,0 | 5 |
| Itália | 30,0 | 4 | 30,1 | 23,1 | 7 |
| Portugal | 28,7 | 5 | 22,0 | 23,5 | 6 |
| Reino Unido | 35,3 | 2 | 7,2 | 32,9 | 2 |
| Suécia | 49,4 | 1 | 10,0 | 44,9 | 1 |

(a) Calculado com valores oficiais do PIB, proporcionados pelas contas nacionais.

(b) Estimativas obtidas, pelo mesmo método monetário, para um período que compreende os últimos anos da década de 70 e os primeiros da década de 80. Pressupõe-se que todos eles mantêm inteira validade no ano de 1980. Parte destas estimativas foi estabelecida em percentagem do PNB — admite-se, contudo, que a sua ordem de grandeza não se altera significativamente se reportada ao PIB.

Fontes:

Nível de fiscalidade estabelecido oficialmente — v. o quadro II;

Economia subterrânea — Portugal, J. Albano Santos (1983); restantes países, W. Pommerhne e B. Frey (1981).

⁽⁴¹⁾ Cf. «A Second (and More Skeptical) Look at the Underground Economy in the United States», comunicação apresentada à Wertheim's Conference on the Underground Economy, levada a efeito em Nova Iorque em 24 de Junho de 1981. Esta comunicação está reproduzida em V. Tanzi, ed. (1982).

⁽⁴²⁾ Concretamente, Hazel Henderson, co-director do Center for Alternative Futures, de Princeton — cf. H. Henderson (1977).

⁽⁴³⁾ Para uma análise sistemática deste tipo de preocupação, v. O. Morgenstern (1950). Aí se conclui que «a nossa informação económica é de uma natureza muito mais imprecisa do que geralmente se pensa». Refira-se que, não obstante a evolução entretanto sofrida pelas técnicas de contabilidade nacional, muitas das observações deste estudo mantêm uma assinalável actualidade.

Uma segunda fonte de imprecisão do indicador em análise prende-se com as variações, de país para país, nas formas de financiamento dos sistemas de segurança social. De facto, para além das diferenças atrás assinaladas — devidamente cobertas pelo indicador, como então se viu —, persiste uma outra que lhe escapa: numa minoria de países vigoram contribuições obrigatórias que são pagas a *regimes privados* ⁽⁴⁴⁾.

É óbvio que estas contribuições operam, naqueles que a eles estão vinculados, uma punção idêntica em tudo à das congéneres que são pagas a regimes públicos de segurança social. Todavia, não entram no cômputo das receitas fiscais, dado o carácter privado dos organismos que as recebem e gerem — a simples obrigatoriedade, recorde-se, é, nesta matéria, uma condição necessária, mas não suficiente.

Quer dizer: mercê das convenções estabelecidas aquando da definição do nível de fiscalidade, tais contribuições, não sendo consideradas, constituem-se em claros factores de subavaliação deste indicador nos países onde ocorrem. O quadro IV mostra a importância que tal subavaliação pode assumir, deixando antever também a conseqüente distorção no plano das comparações internacionais.

QUADRO IV

Correcção do nível de fiscalidade com os regimes privados de segurança social (1985)

| País | Nível de fiscalidade (a) | | Contribuições obrigatórias pagas a regimes privados (b) | | Nível de fiscalidade corrigido | |
|-------------------|--------------------------|---------|---|--------------------|--------------------------------|-------------|
| | Percentagem | Ordinal | Percentagem do total | Percentagem do PIB | Percentagem | Ordinal (c) |
| Finlândia | 36,8 | 12 | 44,7 | 4,1 | 40,9 | 10 |
| Holanda | 45,1 | 5 | 15,2 | 3,7 | 48,8 | 2 |
| Reino Unido | 38,1 | 10 | 43,8 | 5,3 | 43,4 | 7 |
| Suíça | 32,0 | 17 | 32,0 | 5,2 | 37,2 | 13 |

(a) Cf. o quadro II.

(b) Fonte: OCDE (1988-a).

(c) Pressupondo que os valores corrigidos eram incluídos no quadro II.

Refira-se, por último, que uma outra causa de iniquação do rigor do nível de fiscalidade reside no facto de o total das receitas fiscais resultar da simples adição dos valores cobrados pelos diversos níveis de Administração Pública, incluindo, portanto, os fluxos fiscais que têm lugar, no interior desse universo, sob a forma de quotizações sociais ou impostos pagos por entes públicos.

⁽⁴⁴⁾ De harmonia com as estatísticas da OCDE, estas contribuições têm lugar, apenas, na Finlândia, Holanda, Reino Unido, Suíça, RFA, Dinamarca e Noruega. Nos três últimos países, porém, não assumem uma expressão significativa no plano em que nos situamos — cf. OCDE (1988a).

Ora, na ausência de qualquer *consolidação* que permita atender apenas aos valores líquidos — isto é, expurgados de todos os pagamentos de ordem fiscal feitos por organismos pertencentes à Administração Pública (só assim se terá o montante correspondente à detracção fiscal sofrida pelo sector privado) —, o nível de fiscalidade tende a proporcionar um valor sobreavaliado.

Para se fazer uma ideia do grau que esta sobreavaliação pode atingir, basta atentar nos elementos coligidos pela OCDE quanto a contribuições sociais e impostos sobre salários pagos no âmbito das administrações públicas: no ano de 1986, tais pagamentos ascendiam a 5,1 % do PIB na Suécia, 2,7 % na França e 2,1 % na Noruega ⁽⁴⁵⁾.

Para além das três situações que acabam de ser referidas, outras subsistem, porventura de menor alcance, cuja quantificação é praticamente impossível de ensaiar: tome-se o exemplo das receitas fiscais repercutidas para o exterior, susceptíveis, aliás, de atingirem dimensão significativa em países — como o nosso — que conjugam a recepção de importantes fluxos turísticos e uma acentuada tributação do consumo.

Perante o exposto, facilmente se reconhece que o nível de fiscalidade, nos moldes em que é calculado, não representa um indicador rigoroso: aponta, na melhor das hipóteses, para uma ordem de grandeza — o que, sublinhe-se, proporciona, ainda assim, uma informação inestimável que seria estulto menosprezar.

Cabe, pois, concluir que as reconhecidas imprecisões de que enferma o nível de fiscalidade, nos termos atrás referidos, não colocam a mínima objecção ao estabelecimento de quaisquer análises com base neste indicador: impõem, tão-só, o uso de muita prudência quanto às ilações que delas se possam extrair, em especial nas comparações internacionais.

3 — O esforço fiscal

3.1 — Enquadramento

O nível de fiscalidade mede, como se viu, a punção fiscal exercida pelos poderes públicos, relacionando-a com o valor da produção nacional. Ora, dois países gerando idêntica produção económica podem dispor de capacidades

⁽⁴⁵⁾ Cf. OCDE (1988a). Tenha-se presente que estes valores constituem minorantes da referida sobreavaliação, já que não esgotam o universo dos pagamentos em causa. Refira-se, entretanto, que em P. Mantz *et al.* (1983) é ensaiada a consolidação para França. Reportando-se, também, a este país, Bruno Théret e Didier Uri, utilizando o conceito mais lato de «pagamentos obrigatórios autofinanciados», estimam o seu valor, para 1980, em 23,4 % do total dos «pagamentos obrigatórios não consolidados» — cf. B. Théret e D. Uri (1982).

contributivas acentuadamente diferentes: basta que as respectivas populações tenham dimensão fortemente desigual⁽⁴⁶⁾.

Quer dizer, pois, que o facto de dois países apresentarem o mesmo nível de fiscalidade não implica que o cumprimento das obrigações fiscais ocasione o mesmo esforço para os respectivos cidadãos — como é evidente, para um mesmo nível de fiscalidade, o esforço exigido à população será tanto maior quanto menor for a sua capacidade contributiva.

Nestes termos, a relação entre o nível de fiscalidade e a capacidade contributiva de um país proporciona um novo indicador — o *esforço fiscal*, também conhecido, na literatura da especialidade, por *sacrifício fiscal*⁽⁴⁷⁾. Trata-se de um índice que pretende medir a importância relativa que tem, para o cidadão médio, a parcela dos seus recursos que é destinada ao cumprimento das obrigações fiscais a que está vinculado.

A formulação do esforço fiscal pressupõe, entretanto, a quantificação da capacidade contributiva de um país. Abstraindo da antiga e conhecida contro-*v*ersia teórica à volta de tal desiderato⁽⁴⁸⁾, tem-se por razoável a posição do decano Richard Musgrave, para quem o rendimento *per capita* representa uma primeira aproximação à capacidade fiscal⁽⁴⁹⁾.

Nesta base, o Prof. Umberto Ricci já defendia, aliás, há mais de meio século, que, à cifra do nível de fiscalidade, se deveria «juntar, entre parêntesis, a do rendimento por habitante»⁽⁵⁰⁾. Só muitos anos mais tarde surgiram, porém, dois índices sintéticos que, nesta linha de pensamento, permitem cristalizar num único número o esforço fiscal, facilitando, assim, as comparações internacionais. Passa-se à sua breve análise.

(46) Tome-se o seguinte exemplo concreto: a Grécia e a Noruega dispunham, em 1986, do mesmo PIB — 62 000 milhões de dólares. A Grécia possuía, contudo, cerca de 10 milhões de habitantes, enquanto que a população da Noruega rondava, apenas, os 4 milhões. Nestas circunstâncias, é óbvio que o cidadão médio norueguês desfrutava de uma capacidade contributiva largamente superior à do seu homólogo grego. [Os valores acima referidos foram retirados de OCDE (1988 b). Os montantes do PIB resultam da conversão em dólares mediante paridades de poder de compra.]

(47) Designação que se considera menos feliz. Tenha-se, aliás, presente que, neste campo, a terminologia é algo precária: há textos onde aquelas duas expressões surgem com significados divergentes — v. g., R. Bird (1964).

(48) Recorde-se que há, mesmo, quem defenda que a capacidade contributiva «não é um critério científico; em qualquer caso, não é um critério económico. A expressão 'capacidade contributiva' é uma caixa vazia [...]» — cf. A. Amato (1955). Reflectindo esta ideia, Einaudi escreve, com inegável humor, que o seu «significado varia conforme o tempo, os lugares, os escritores, as diferentes páginas do mesmo livro» — cf. L. Einaudi, *Miti e Paradossi della Giustizia Tributaria*, Torino, G. Einaudi, 1959, cit. in G. Stefani (1987).

(49) Cf. R. Musgrave e P. Musgrave (1980). Em R. Musgrave (1959), defende-se, entretanto, que «quanto maiores forem os rendimentos *per capita* e de grupo, maior será, presumivelmente, a capacidade tributária ou a aptidão para contribuir».

(50) Cf. U. Ricci (1937).

3.2 — O índice de Frank

Este índice foi proposto, no final da década de 50, por Henry Frank⁽⁵¹⁾, que o justifica nestes termos: a capitação dos impostos indica o valor da contribuição exigida ao cidadão médio sem ponderar a sua capacidade fiscal; o nível de fiscalidade, por seu lado, abstrai do esforço desenvolvido pela sociedade para produzir um dado *quantum* de rendimento. A fusão destes dois indicadores remedeia tais insuficiências, proporcionando uma medida do esforço associado ao pagamento de impostos.

O índice de Frank tem, aliás, uma formulação bem fácil, já que resulta do simples quociente entre o nível de fiscalidade e a capitação do rendimento. Isto é, se se representar por F o índice de Frank, por T o total das receitas fiscais, por Y o PIBpm e por P a população, ter-se-á:

$$F = \left(\frac{T}{Y} \times 100 \right) : \frac{Y}{P}$$

Importa esclarecer, desde logo, que o cardinal do valor assim obtido não consente qualquer interpretação: numa análise cronológica, apenas conta a sua dinâmica, que indicia a evolução do esforço fiscal; numa análise transversal, só é relevante o ordinal correspondente, que permite avaliar a posição relativa do país em causa.

Há que ter presente, entretanto, que o índice de Frank reflecte, como seria de esperar, muitas das insuficiências do nível de fiscalidade, às quais adiciona, porém, as que lhe são específicas. Destas, cumpre destacar o carácter arbitrário da ponderação que o índice atribui ao rendimento *per capita*: de facto, simbolizando por N o nível de fiscalidade, por y a capitação do PIBpm e por t a capitação dos impostos, tem-se que⁽⁵²⁾:

$$N = \frac{t}{y} \text{ e } F = \frac{t}{y^2}$$

Isto é: em relação ao nível de fiscalidade, o índice de Frank traduz-se num acréscimo do peso atribuído ao rendimento *per capita*. Ora, como frisa Vito Tanzi, a potenciação arbitrada para esta variável constitui apenas uma das infinitas alternativas possíveis, não havendo nenhum motivo particular para supor que a escolhida seja, de facto, a melhor⁽⁵³⁾.

Em face do exposto, importa, pois, sublinhar a necessidade de envolver nalguma circunspecção as conclusões que se possam retirar de análises estabelecidas com recurso ao índice de Frank, dada a confluência de fragilidades que se verificam na sua formulação.

⁽⁵¹⁾ Cf. H. Frank (1959). Anote-se que, com assinalável honestidade intelectual, Henry Frank refere que este índice lhe foi originalmente sugerido pelo Prof. Carl Shoup.

⁽⁵²⁾ Abstraindo, em ambas as fórmulas, do factor 100:

$$N = \frac{T}{Y} = \frac{T:P}{Y:P} = \frac{t}{y}$$
$$F = \frac{T}{Y} : \frac{Y}{P} = \frac{t}{y} : y = \frac{t}{y^2}$$

⁽⁵³⁾ Cf. V. Tanzi (1970).

3.3 — O índice de Bird

Sugerido por Richard Bird, em meados da década de 60 ⁽⁵⁴⁾, este índice constitui uma simples variante da fórmula proposta por Frank. Na verdade, designando o novo indicador por B e mantendo o significado atrás atribuído aos diversos símbolos envolvidos, o índice de Bird expressa-se nos seguintes termos:

$$B = \left(\frac{T}{Y - T} \times 100 \right) : \frac{Y}{P}$$

Como se vê, a diferença reside, basicamente, no facto de as receitas fiscais deixarem de ser confrontadas com o PIB para o passarem a ser com uma aproximação ao rendimento disponível ($Y - T$). O objectivo desta alteração é, segundo Bird, o de evitar alguns resultados absurdos que o índice de Frank proporcionaria em casos extremos.

É claro que as limitações referidas no ponto anterior têm aqui também pleno cabimento. Aliás, o criticismo suscitado por este tipo de indicador tem a sua manifestação mais extremada na contundente tese de que estes índices são, na melhor das hipóteses, inúteis e, na pior, positivamente enganadores ⁽⁵⁵⁾.

Trata-se, porventura, de uma conclusão excessiva. Mas tem, pelo menos, o mérito de chamar a atenção para a já sublinhada necessidade de usar de uma prudente reserva sempre que se extraiam inferências assentes nestes indicadores.

Aliás, as reafirmadas limitações destes dois índices constituíram-se em acrescido estímulo para que um bom número de economistas, no meio académico e no quadro de organizações internacionais (com destaque para o FMI), tenha vindo a desenvolver um notável esforço no sentido da definição de novas fórmulas que permitam ultrapassar a questão em moldes mais pacíficos.

Assim, na sequência de alguns trabalhos exploratórios ⁽⁵⁶⁾ Jorgen Lotz e Elliot Morss (ambos economistas do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI) avançam, na segunda metade da década de 60, com um novo índice de esforço fiscal que pretende representar um salto qualitativo em relação aos anteriores ⁽⁵⁷⁾. Esboçam-se, seguidamente, os seus contornos.

⁽⁵⁴⁾ Cf. R. Bird (1964).

⁽⁵⁵⁾ Cf. H. Aaron (1965). Note-se que esta crítica foi precipitada pelo artigo de Richard Bird. Para um comentário ao texto de Henry Aaron por parte do principal visado, v. R. Bird (1965).

⁽⁵⁶⁾ V. especialmente A. Martin e W. Lewis (1956), H. Oshima (1957), J. Williamson (1961) e H. Hinrichs (1965).

⁽⁵⁷⁾ Cf. J. Lotz e E. Morss (1967).

3.4 — O índice de Lotz-Morss

Este índice acolhe a ideia, geralmente aceite, de que a capacidade fiscal de um país não depende, apenas, do respectivo rendimento *per capita*, mas de um conjunto mais amplo de variáveis. Assim, reunindo os valores assumidos por estas variáveis num dado grupo de países e estabelecendo uma regressão entre esses elementos e o nível de fiscalidade praticado, obtém-se o que se pode considerar como um padrão de desempenho fiscal. Do confronto de tal norma com a realidade resulta, enfim, um índice de esforço fiscal.

Quer dizer: no quadro de uma análise transversal reportada a um dado grupo de países, designando por X_i as diferentes variáveis que, para além da capitação do rendimento (y), se correlacionam com o nível de fiscalidade (N), é possível, através de uma regressão múltipla, estabelecer a equação:

$$N = a + by + c_1 X_1 + c_2 X_2 + \dots + c_n X_n$$

Esta equação permite, entretanto, estimar, para cada um dos países envolvidos, o valor \hat{N}_j , ou seja, o nível de fiscalidade que ocorreria no j -ésimo país se a punção tributária aí assumisse uma intensidade normal. O índice de Lotz-Morss para o país j (LM_j) obtém-se, então, pelo quociente entre os valores observado e estimado do nível de fiscalidade, isto é:

$$LM_j = \frac{N_j}{\hat{N}_j}$$

Nestes termos, um índice de valor igual à unidade prefigura um esforço fiscal médio, valores inferiores à unidade indicam uma utilização relativamente pouco intensa da capacidade contributiva do país e valores acima da unidade denunciam a imposição de obrigações fiscais num montante superior ao que seria normal no quadro dos países envolvidos.

Implícita neste índice está, entretanto, a hipótese de que as variáveis explicativas incluídas na equação que lhe subjaz — y e X_i ($i = 1, 2, \dots, n$) — esgotam o universo dos determinantes da capacidade contributiva: só assim, de facto, os resíduos inexplicados poderão ser interpretados como reflexos do esforço fiscal⁽⁵⁸⁾.

Ora, tal pressuposto representa a principal insuficiência deste índice, porquanto, como é sabido, a capacidade fiscal de um país está associada, em moldes não negligenciáveis, a factores exteriores ao foro económico (v. g., políticos, sociológicos) que não são susceptíveis de quantificação, o que constitui uma fonte de potenciais enviesamentos nos resultados da equação de regressão.

Por outro lado, as diversas variáveis quantificáveis neste domínio não podem ser indiscriminadamente utilizadas na equação de regressão, sob pena

(58) Cf. R. Chelliah (1971).

de se incorrer no risco de grave perda de qualidade dos estimadores, dada a reconhecida existência de fenómenos de colinearidade entre algumas delas ⁽⁵⁹⁾.

Daí que se tenha de proceder a uma escolha das variáveis a considerar na equação de regressão, o que, naturalmente, pode induzir alguma subjectividade no índice. Os trabalhos publicados na sequência do estudo original de Lotz e Morss denotam, com efeito, uma assinalável heterogeneidade no que toca ao conjunto das variáveis escolhidas, com evidentes reflexos nos resultados obtidos ⁽⁶⁰⁾.

Vê-se, pois, que também o índice de Lotz-Morss suscita críticas fundamentadas, a despeito de ser um indicador francamente mais sofisticado que os precedentes ⁽⁶¹⁾. Daí que o seu emprego deva ser rodeado de uma boa dose de prudência, a exemplo do que acontece com os seus congéneres atrás mencionados.

3.5 — Abordagem quantificada

O quadro v mostra a evolução do esforço fiscal em Portugal no período 1965-1986, de harmonia com os índices de Frank, Bird e Lotz-Morss. Os dois primeiros foram calculados, directamente, a partir de elementos estatísticos publicados pela OCDE ⁽⁶²⁾; o índice de Lotz-Morss foi obtido por recurso à equação seguinte, em que N , y e Y mantêm os significados atrás definidos e X e M simbolizam, respectivamente, as exportações e as importações ⁽⁶³⁾:

$$N = 21,294 + 0,970y + 7,684 \frac{X+M}{Y}$$

| | | |
|---------|---------|---------|
| (3,464) | (0,278) | (2,830) |
| (6,147) | (3,483) | (2,714) |

$R^2 = 0,548$

$F(2 - 20) = 12,162$

$D - W = 1,820$

⁽⁵⁹⁾ Um caso conhecido de colinearidade verifica-se, por exemplo, entre o rendimento *per capita* e a parte da agricultura no PIB. Assim, não obstante estas duas variáveis serem reconhecidos determinantes da capacidade fiscal, a sua utilização conjunta na equação de regressão erodirá a capacidade preditiva desta.

⁽⁶⁰⁾ Cf. R. Chelliah (1971), R. Bahl (1971), R. Chelliah *et al.* (1975) ou A. Tait *et al.* (1979).

⁽⁶¹⁾ Para uma sistematização destas críticas, v. R. Bird (1976) ou M. Ansari (1983). Refira-se que, perante o reconhecimento das insuficiências deste índice, um outro, alternativo, foi, entretanto, proposto por Vito Tanzi — cf. V. Tanzi (1968, 1970) — e retomado por R. Bahl (1972). Este índice toma como referência um sistema fiscal concreto, considerado representativo. Os seus resultados, porém, não diferem significativamente dos que são obtidos por recurso à regressão econométrica utilizada pelo índice de Lotz-Morss — cf. M. Ansari (1983).

⁽⁶²⁾ As receitas fiscais foram retiradas de vários números de *Statistiques des Recettes Publiques des Pays Membres de l'OCDE*; os valores do PIBpm (a preços correntes, em moeda nacional) e da respectiva capitação (em milhares de dólares dos EUA, a preços e taxa de câmbio constantes) foram retiradas de OCDE (1988b).

⁽⁶³⁾ O cálculo dos parâmetros desta equação de regressão baseou-se em dados estatísticos publicados em OCDE (1988b) e respeitantes a um conjunto de 23 países. A capitação do rendimento foi tomada em milhares de dólares dos EUA, a preços e taxa de câmbio constantes de 1980. Os valores que figuram por baixo dos coeficientes de regressão são os desvios padrões e (em segunda linha) as estatísticas T . De referir que foi ainda ensaiada uma outra equação que, para além da capitação do rendimento (y) e do grau de abertura da economia ($X + M/PIB$), considerava, também, a estrutura sectorial da economia, prefigurada pelo peso relativo da população activa empregada na agricultura. A qualidade da regressão revelou-se, porém, francamente inferior.

Em face dos valores expostos, verifica-se, desde logo, que eles não convergem numa evolução única para o esforço fiscal no nosso país. De facto, enquanto os índices de Frank e de Bird indicam 1973 como ponto de inflexão da tendência decrescente até aí registada, o índice de Lotz-Morss mostra um crescimento tendencial ao longo de todo o período focado⁽⁶⁴⁾. Como denominador comum aos três índices, temos, pois, um significativo crescimento do esforço fiscal no período posterior a 1973, conforme ilustra, aliás, a figura II.

QUADRO V

Evolução do esforço fiscal em Portugal (1965-1986)

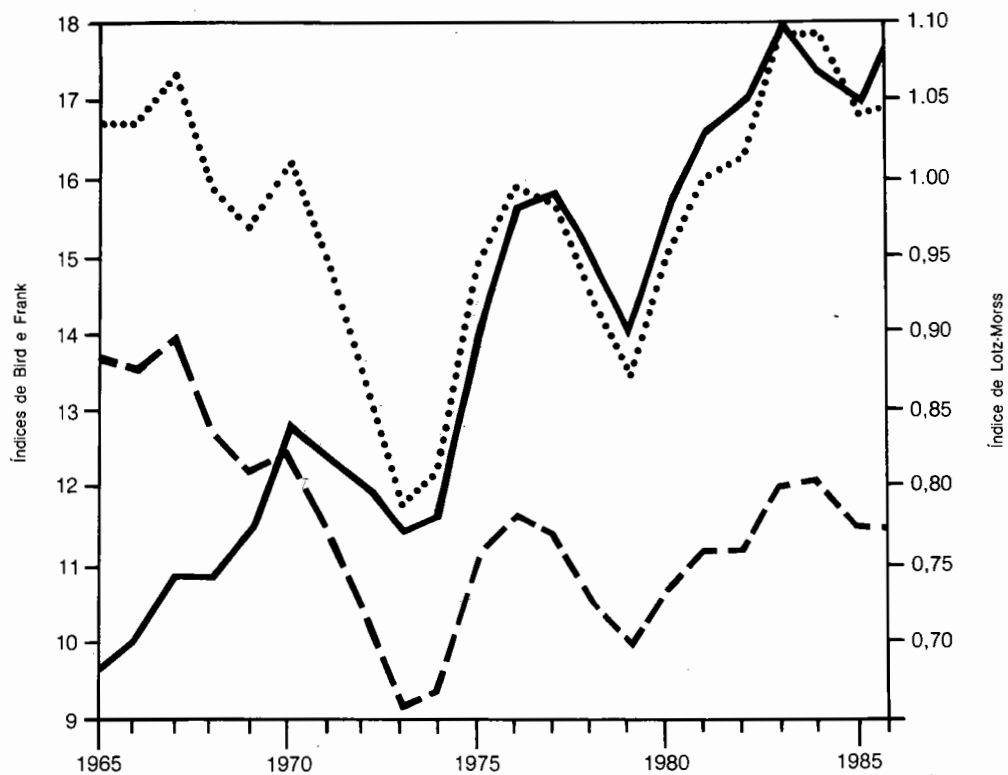
| Ano | Esforço fiscal | | |
|-----------|-----------------|----------------|----------------------|
| | Índice de Frank | Índice de Bird | Índice de Lotz-Morss |
| 1965..... | 13,6 | 16,7 | 0,7 |
| 1966..... | 13,5 | 16,7 | 0,7 |
| 1967..... | 13,9 | 17,4 | 0,7 |
| 1968..... | 12,8 | 15,9 | 0,7 |
| 1969..... | 12,2 | 15,4 | 0,8 |
| 1970..... | 12,5 | 16,2 | 0,8 |
| 1971..... | 11,5 | 14,9 | 0,8 |
| 1972..... | 10,4 | 13,5 | 0,8 |
| 1973..... | 9,2 | 11,8 | 0,8 |
| 1974..... | 9,4 | 12,2 | 0,8 |
| 1975..... | 11,2 | 14,9 | 0,9 |
| 1976..... | 11,6 | 15,9 | 1,0 |
| 1977..... | 11,4 | 15,6 | 1,0 |
| 1978..... | 10,7 | 14,5 | 1,0 |
| 1979..... | 10,0 | 13,5 | 0,9 |
| 1980..... | 10,6 | 14,9 | 1,0 |
| 1981..... | 11,2 | 16,0 | 1,0 |
| 1982..... | 11,2 | 16,3 | 1,1 |
| 1983..... | 12,0 | 17,8 | 1,1 |
| 1984..... | 12,1 | 17,9 | 1,1 |
| 1985..... | 11,5 | 16,8 | 1,1 |
| 1986..... | 11,5 | 17,0 | 1,1 |

O índice de Lotz-Morss mostra, entretanto, que, ao longo do período em análise, a capacidade contributiva do País foi utilizada em diferentes graus: até 1975, verifica-se uma clara subutilização, mais intensa nos primeiros anos; entre 1976 e 1981, regista-se uma utilização com intensidade normal; após 1982 (inclusive), assiste-se a uma sobreutilização que se traduz num esforço fiscal relativamente elevado.

⁽⁶⁴⁾ Isto sem prejuízo de uma análise mais pormenorizada revelar, nos três índices em apreço, uma evolução em moldes cíclicos.

FIGURA II

A evolução do esforço fiscal em Portugal



Legenda:

- índice de Bird;
- índice de Frank;
- índice de Lotz-Morss.

Noutra perspectiva e a exemplo do que se fez com o nível de fiscalidade, há que situar no contexto internacional os valores obtidos para o nosso país. Recorre-se para isso ao quadro VI, onde, com referência a 1985, é mostrado, para cada um dos países da OCDE, o valor dos três índices em questão ⁽⁶⁵⁾.

QUADRO VI

O esforço fiscal nos países da OCDE

(Ano de 1985)

| País | Índice | | | | | |
|------------------|----------|---------|----------|---------|------------|---------|
| | Frank | | Bird | | Lotz-Morss | |
| | Cardinal | Ordinal | Cardinal | Ordinal | Cardinal | Ordinal |
| Alemanha (R. F.) | 2,7 | 20 | 4,3 | 18 | 1,0 | 15 |
| Austrália | 2,8 | 18 | 4,1 | 20 | 0,9 | 17 |
| Áustria | 3,9 | 8 | 6,9 | 6 | 1,1 | 5 |
| Bélgica | 3,8 | 9 | 7,0 | 5 | 1,0 | 12 |
| Canadá | 2,8 | 19 | 4,1 | 19 | 0,9 | 18 |
| Dinamarca | 3,3 | 13 | 6,5 | 10 | 1,2 | 3 |
| Espanha | 4,9 | 5 | 6,8 | 7 | 1,0 | 16 |
| EUA | 2,2 | 22 | 3,2 | 22 | 0,8 | 21 |
| Finlândia | 3,0 | 15 | 4,8 | 17 | 1,0 | 14 |
| França | 3,4 | 12 | 6,2 | 12 | 1,2 | 4 |
| Grécia | 8,2 | 3 | 12,6 | 3 | 1,2 | 2 |
| Holanda | 3,7 | 11 | 6,7 | 8 | 1,1 | 9 |
| Irlanda | 6,6 | 4 | 10,8 | 4 | 1,1 | 7 |
| Itália | 4,0 | 7 | 6,2 | 13 | 1,0 | 11 |
| Japão | 2,6 | 21 | 3,7 | 21 | 0,8 | 20 |
| Luxemburgo | 3,0 | 16 | 5,3 | 16 | 0,8 | 19 |
| Noruega | 2,9 | 17 | 5,5 | 15 | 1,1 | 6 |
| Nova Zelândia | 4,3 | 6 | 6,6 | 9 | 1,0 | 13 |
| Portugal | 11,5 | 2 | 16,8 | 2 | 1,1 | 10 |
| Reino Unido | 3,7 | 10 | 6,0 | 14 | 1,1 | 8 |
| Suécia | 3,1 | 14 | 6,3 | 11 | 1,2 | 1 |
| Suíça | 1,9 | 23 | 2,8 | 23 | 0,7 | 23 |
| Turquia | 13,7 | 1 | 17,0 | 1 | 0,8 | 22 |

Observação. — Em caso de igualdade dos cardinais, tal como estão expostos, o ordenamento dos países foi estabelecido por recurso às milésimas.

⁽⁶⁵⁾ Para o cálculo destes índices recorreu-se a dados estatísticos publicados pela OCDE e compatíveis com os que foram utilizados no quadro V para a análise cronológica do caso português.

Perante este quadro, é de referir, antes de mais, que os ordenamentos dos países envolvidos apresentam, entre si, uma razoável coerência, a despeito de os ordinais de um ou outro país poderem mostrar flutuações significativas. Na verdade, para além da Turquia, poucos são os casos de valores francamente erráticos ⁽⁶⁶⁾.

É certo que as referidas flutuações dos ordinais, de acordo com o índice que se considere, serão explicáveis pelas diferentes medidas da capacidade contributiva subjacentes. Ainda assim, não deixam de constituir mais uma firme chamada de atenção para a prudência que deve acompanhar as conclusões baseadas nestes indicadores.

Posto isto, os valores em apreço mostram que, contrariamente ao que se verificou com o nível de fiscalidade, Portugal sobressai como um dos países onde o esforço fiscal é mais intenso. De facto, enquanto o índice de Lotz-Morss nos coloca numa posição acima da média, os índices de Frank e de Bird indicam que o nosso país suporta o segundo maior esforço fiscal no quadro da OCDE, a considerável distância, aliás, dos níveis subsequentes ⁽⁶⁷⁾.

Os países que acompanham Portugal nesta prestação pouco invejável, divergem em função do índice que se considere: segundo os índices de Frank e de Bird, a Turquia e a Grécia formam, connosco, o grupo dos três países da OCDE onde o esforço fiscal é maior; para o índice de Lotz-Morss, o grupo homólogo é composto pela Suécia, pela Grécia e pela Dinamarca.

No que toca, por outro lado, aos países menos intensamente tributados, os índices retidos denotam uma maior convergência: se considerarmos os cinco países com valores mais baixos em cada um dos índices, destacam-se três que figuram em qualquer dos casos — a Suíça, os EUA e o Japão. De harmonia com os indicadores vertentes, serão estes, pois, os países onde o cumprimento das obrigações fiscais implica o menor esforço para o cidadão médio.

4 — A questão do limite da fiscalidade

No plano teórico, é possível afirmar-se que não existem quaisquer limites para a punção fiscal, pois o processo de redistribuição pode ser levado até

⁽⁶⁶⁾ Refira-se que, mesmo incluindo o caso da Turquia, o coeficiente de Spearman de correlação ordinal apresenta valores significativos quaisquer que sejam as séries de ordinais em confronto, a saber (entre parêntesis figuram os valores do coeficiente quando se exclui a Turquia):

Relação entre os ordinais baseados nos índices de Frank e do Bird, 0,94;

Idem, Frank e Lotz-Morss, 0,36 (0,48);

Idem, Bird e Lotz-Morss, 0,49 (0,66).

⁽⁶⁷⁾ Anote-se que este resultado, no que respeita ao índice de Frank, coincide com o obtido em J. Portela (1986).

ao ponto em que a totalidade dos rendimentos seja absorvida pelo imposto (trabalho gratuito) e em que todos os bens e serviços sejam fornecidos gratuitamente ⁽⁶⁸⁾.

Em termos práticos, porém, a questão do limite coloca-se no sentido do estabelecimento de uma fronteira numérica cuja transposição implicará consequências supostamente graves ou, até, alterações qualitativas da sociedade. É nesta acepção, de facto, que vários autores, desde há muito, se têm pronunciado.

As primeiras tentativas de determinação de um valor máximo para os impostos terão surgido na esteira dos autores clássicos, cuja posição sobre a matéria pode ser resumida na celebrada afirmação de Say segundo a qual *o melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o mais pequeno* ⁽⁶⁹⁾.

O estabelecimento, pela primeira vez, de um limite quantificado parece poder-se atribuir a Proudhon, que, na sua *Théorie de l'Impôt*, advoga que o máximo do imposto não ultrapasse 10 % do produto bruto. E, aliás, logo acrescenta que este máximo é apenas provisório, já que, «após dez ou quinze anos de uma prática liberal», o imposto deve descer da décima para a vigésima parte do produto, ou ainda menos ⁽⁷⁰⁾.

Poucos anos depois, o Prof. Leroy-Beaulieu, um dos principais defensores do liberalismo, escrevia, no respeitado *Traité de la Science des Finances*:

[...] o imposto num país bem administrado, que não tenha atrás de si um passado belicoso e catástrofes nacionais legando-lhe dívidas, não deveria ultrapassar 5 % do conjunto dos rendimentos dos cidadãos [...] De 5 a 7 ou 8 % do rendimento dos habitantes, o imposto ainda pode ser facilmente lançado e suportado com comodidade. Acima dos 10 % o imposto torna-se muito pesado; é quase impossível cobrá-lo sem medidas arbitrárias ou vexatórias. Enfim, por volta dos 15 ou 16 % o imposto ocasiona um prejuízo considerável à sociedade, impele o capital e os cidadãos à emigração e torna-se quase incobrável [...] ⁽⁷¹⁾

⁽⁶⁸⁾ Cf. Ministère des Finances (1956). No dizer de M. Weralski (1962), a determinação de tal limite só pode ser um equívoco, já que tem de se ter em conta o resultado final da redistribuição. Refira-se, aliás, que, noutra perspectiva, há mesmo quem defenda que, como a massa dos impostos não é homogénea com o PIB, estes podem incidir várias vezes por ano sobre um mesmo valor criado, pelo que o limite «absoluto» do nível de fiscalidade não é 100 % mas ... infinito! — Cf. B. Théret e D. Uri (1982). Neste sentido, também S. Peltzman (1980) refere a possibilidade de as verbas respeitantes às transferências do Estado, por exemplo, serem tributadas, retransferidas, novamente tributadas e assim sucessivamente, de tal forma que o Orçamento do Estado seja um múltiplo do PNB.

⁽⁶⁹⁾ Cf. J.-B. Say (1803).

⁽⁷⁰⁾ Cf. P.-J. Proudhon (1861).

⁽⁷¹⁾ Cf. P. Leroy-Beaulieu (1877).

Estes limites terão mantido alguma credibilidade até aos primeiros anos do século xx, pelo menos a avaliar pelas seguintes aproximações ao nível de fiscalidade no início deste século ⁽⁷²⁾:

Alemanha — 7,99;
Estados Unidos — 7,76;
França — 14,96;
Portugal — 12,30;
Reino Unido — 9,99.

A evolução posterior, contudo, viria a encarregar-se de pulverizar todos estes limites, em termos de tal forma categóricos que o seu destino só poderia ser um: o rol das curiosidades académicas. Tal não obstou, porém, a que, já bem perto de nós, outros autores se aventurassem na fixação de um limite máximo para o peso dos impostos.

O caso mais conhecido será o de Colin Clark, que, reportando-se a «qualquer sociedade não totalitária em tempos de paz», defende que o *limite crítico da tributação é de cerca de 25 % do rendimento nacional ou, provavelmente, ainda menos* ⁽⁷³⁾. A ultrapassagem deste limite teria como consequência, no dizer de Clark, o desencadeamento de perigosas tensões inflacionistas.

Refira-se que Keynes, muito embora reconhecendo, explicitamente, que este limite representa, apenas, uma inferência estatística bastante precária, não deixa de concordar com ele — é o que se pode concluir dos termos de uma carta pessoal que endereçou a Clark em Março de 1945 ⁽⁷⁴⁾.

Um outro autor, Fritz Neumark, escrevendo em 1960, afirma, por seu lado, que, no caso de a fiscalidade persistir no crescimento patenteado até essa altura, não será de esperar que fiquem intactas instituições decisivas para o funcionamento de uma economia de mercado ⁽⁷⁵⁾. E adianta que, se for ultrapassada a barreira dos 50 %, dar-se-á uma tal transformação do sistema que a nova ordem será essencialmente diferente da actual ⁽⁷⁶⁾.

⁽⁷²⁾ Para Portugal, o valor resulta do quociente entre o total dos impostos previstos no orçamento para o exercício de 1900-1901 e a estimativa do PNB para 1900 obtida em J. Albano Santos (1984). Para os restantes países, trata-se do peso dos impostos em percentagem do rendimento nacional, de harmonia com Edwin Seligman, em *Studies of Public Finance*, The Macmillan Co., Nova Iorque, 1925, cit. in V. Tanzi (1970).

⁽⁷³⁾ Cf. C. Clark (1945). Para uma crítica à tese defendida neste artigo, v., entretanto, J. Pechman e T. Mayer (1952).

⁽⁷⁴⁾ Parcialmente reproduzida em C. Clark (1977). A concordância de Keynes com este limite é, aliás, consistente com o texto de uma carta aberta que dirigiu ao Ministério das Finanças de França, na qual considera impossível, «de um ponto de vista político», que as despesas públicas possam atingir um quarto do rendimento nacional — cf. P. Rosanvallon (1981).

⁽⁷⁵⁾ O autor refere, particularmente, a propriedade privada, a iniciativa individual e a liberdade de escolha dos consumidores.

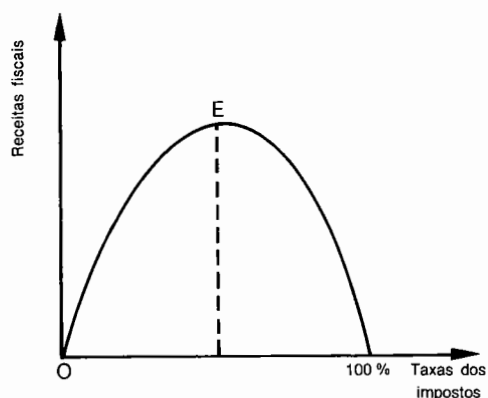
⁽⁷⁶⁾ Cf. «L'univers économique et social», t. ix, *Enciclopédia Francesa*, 1960, cit. in B. Magliulo (1979). Anote-se que, de harmonia com OCDE (1988a), o limiar dos 50 % foi ultrapassado pela Suécia em 1977 e pela Dinamarca em 1986. Aliás, neste ano, o primeiro daqueles países apresentava já um nível de fiscalidade de 53,5 % — o mais alto da OCDE.

Mais recentemente, Arthur Laffer esteve na origem de outro limite para a fiscalidade que beneficiou de larga divulgação. De facto, retomando as ideias clássicas sobre a matéria, Laffer explicitou a existência de uma relação entre as receitas fiscais e a estrutura de taxas dos impostos, concluindo que, das possíveis estruturas de taxas, subsiste uma que maximiza as receitas fiscais ⁽⁷⁷⁾.

Segundo esta relação — que passou a ser conhecida por Curva de Laffer ⁽⁷⁸⁾ — as receitas fiscais começam por ser uma função crescente das taxas dos impostos, até atingirem um ponto máximo; ultrapassado este ponto, tornam-se uma função decrescente daquelas taxas, até se reduzirem a zero, quando a taxa atinge os 100 %. A figura III ilustra esta relação ⁽⁷⁹⁾.

FIGURA III

A Curva de Laffer



⁽⁷⁷⁾ Cf. A. Laffer, V. Canto e O. Odogwu (1977). V. também A. Laffer e J. Seymour (1979) e A. Laffer (1980, 1981a, 1981b e 1984).

⁽⁷⁸⁾ Esclareça-se que o Prof. Laffer, naturalmente, jamais reclamou ter inventado uma curva; em A. Laffer e J. Seymour (1979) refere, mesmo, que a ideia subjacente remonta não aos clássicos, como se poderia pensar, mas ao filósofo árabe do século XIV Ibn Khaldun. A designação foi, porém, atribuída por Jude Wanniski, no livro que, com cativante comedimento, intitulou *The Way the World Works*. [V. J. Wanniski (1978a, 1978b e 1981)].

⁽⁷⁹⁾ Esta relação assenta, segundo Laffer, no facto de a variação das taxas dos impostos ter dois efeitos nas receitas fiscais: um aritmético e outro económico. O primeiro é óbvio: variando as taxas dos impostos, as receitas fiscais variam no mesmo sentido, num valor igual ao produto da variação da taxa pela matéria colectável. O efeito económico, por seu lado, decorre do impacto que os impostos têm junto dos detentores de factores de produção: variando as taxas dos impostos, altera-se, no sentido oposto, o incentivo ao uso daqueles factores. Em especial a partir de determinado nível, subidas das taxas reduzem o estímulo à utilização dos referidos factores, que passam a ficar inactivos ou são canalizados para a economia subterrânea — em qualquer caso, reduz-se a matéria colectável e, logo, as receitas fiscais. Ora, com as taxas dos impostos a um nível baixo, o efeito aritmético é predominante, pelo que uma subida das taxas proporciona um acréscimo das receitas fiscais. Mas a partir de determinado ponto, o efeito económico sobreleva o efeito aritmético, o mesmo é dizer, aumentos nas taxas dos impostos originam decréscimos das receitas fiscais.

Aspecto crucial da Curva de Laffer é a determinação do ponto *E*, onde as receitas fiscais se maximizam, e que, portanto, representará um limite máximo à fiscalidade. Arthur Laffer, prudentemente, jamais definiu esse ponto; Jude Wanniski, por seu lado, fá-lo com o rigor que ressalta do seguinte trecho:

[...] com excepção das taxas 0 e 100 %, não há outros números ao longo da Curva. O ponto *E* não está nos 50 %, se bem que pudesse estar, mas representa, antes, um número variável. *É o ponto no qual o eleitorado deseja ser tributado* ⁽⁸⁰⁾.

A despeito deste carácter vago e impreciso ⁽⁸¹⁾, a Curva de Laffer rapidamente desfrutou de ampla divulgação, em especial na imprensa, facilmente rendida, como se compreende, ao seu aspecto mais atractivo: o de que uma redução nas taxas dos impostos pode aumentar as receitas fiscais ⁽⁸²⁾. A óbvia popularidade da ideia levou mesmo a que a Curva se transformasse no emblema do movimento protagonizado pelos chamados «economistas da oferta» ⁽⁸³⁾.

Foram-se registando, entretanto, algumas tentativas de tratamento econométrico da Curva, tendo em vista, designadamente, a determinação do ponto onde as receitas fiscais se maximizam. Os resultados obtidos não consentem, porém, grande optimismo, porquanto enfermam de dois tipos básicos de insuficiência, a saber:

- a) Excessivos intervalos de variação para o ponto onde se maximizam as receitas fiscais, com a eventual escolha de uma taxa óptima a ser tributária de forte subjectividade ⁽⁸⁴⁾;
- b) Recurso a métodos claramente insatisfatórios, por redutores da realidade ou por inconvenientes no plano econométrico ⁽⁸⁵⁾.

⁽⁸⁰⁾ Cf. J. Wanniski (1978a e 1978b).

⁽⁸¹⁾ Para uma crítica contundente a este aspecto, v. M. Gardner (1981).

⁽⁸²⁾ Claro que, conforme se refere em P. Gutmann (1979), o *pode aumentar* foi convertido pelos políticos em *aumentará*. O próprio Laffer sentiu-se na necessidade de lembrar que a Curva é um mero instrumento pedagógico, incompatível, pois, com tal automatismo — cf. A. Laffer (1984) —, mas o sensato apelo parece não ter grande acolhimento, pelo menos a avaliar pela afirmação de que pouco importa que a Curva de Laffer seja matematicamente duvidosa, a partir do momento em que é politicamente exacta. Na verdade, ela justifica a revolta fiscal, já não no terreno populista, mas no da eficácia económica: com Laffer, a revolta fiscal tornou-se intelectualmente respeitável — cf. G. Sorman (1984).

⁽⁸³⁾ Cf. H. Kempf (1983).

⁽⁸⁴⁾ Para os EUA, D. Fullerton (1980) conclui que o ponto *E* da curva está situado entre 4,8 % e 71,8 %; consegue, posteriormente, aperfeiçoar o resultado, limitando o intervalo de variação pelos valores 28,5 % e 78,8 % — cf. D. Fullerton (1982). Reportando-se à Suécia, E. Feige e R. McGee, (1983) não conseguem melhor do que situar a desejada taxa entre 32 % e 91 % (sem prejuízo, claro, de uma subsequente escolha com fundamentação controversa).

⁽⁸⁵⁾ Em A. Fourçans (1985) conclui-se que na França a taxa em questão está situada nos 44,7 %; só que o método seguido para a fixar abstrai, pura e simplesmente, de factores decisivos na matéria, a começar pela elasticidade da oferta de factores produtivos em relação aos impostos. Em P. Pereira e J. Villas-Boas (1986), os próprios autores reconhecem o uso de método economicamente incorrecto, o que não os impede de retirar conclusões em termos definitivos.

Neste contexto, parece razoável concluir que a Curva de Laffer não proporciona, ainda, uma resposta credível para a antiga questão do limite da fiscalidade, que, assim, permanece em aberto. Pode, mesmo, dizer-se que, com o decorrer do tempo, vai adquirindo progressiva consistência a ideia de que esta controvérsia jamais poderá obter uma resposta científica em moldes terminantes.

Na verdade, o limite da fiscalidade constitui um fenómeno reconhecidamente complexo, onde se entrecruzam múltiplas disciplinas, algumas das quais dificilmente acessíveis à indispensável quantificação (v. g., psicologia, sociologia, política). Aliás, a este carácter multifacetado acresce o facto de se tratar de uma realidade algo fugaz, passível de variar, num mesmo espaço, ao sabor das épocas e das circunstâncias ⁽⁸⁶⁾.

Assim, talvez mais do que insistir na fixação de um limite para a fiscalidade, importará analisar os diferentes factores susceptíveis de balizarem a punção fiscal, a fim de poder actuar sobre eles, se for caso disso. É nesse sentido que se orientam algumas das investigações em curso, designadamente no quadro de organismos internacionais ⁽⁸⁷⁾.

Fevereiro de 1989.

⁽⁸⁶⁾ Cf. J.-L. Syren (1980). Em P. Beltrame (1976) parece, entretanto, opinar-se neste sentido, quando se afirma que um limite só «deveria poder ser definido nas economias estagnadas ou em regressão». Refira-se que, para além dos aspectos focados, há quem defenda que o limite da fiscalidade releva tanto do nível dos impostos como da sua taxa de variação — cf. R. Goode (1980).

⁽⁸⁷⁾ Cf. L. Mehl e P. Beltrame (1984).

BIBLIOGRAFIA CITADA

- AARON, Henry (1965), «Some criticisms of tax burden indices», *National Tax Journal*, vol. 18, n.º 3, Setembro.
- ALEXANDER-KATZ, E. (1956), «On national tax realities and international tax comparisons», *Public Finance*, vol. 11, n.º 4.
- AMATO, Angelo (1955), «La pressione comparata della imposta diretta e della indiretta», *Rivista di Politica Economica*, vol. 45, 3.ª série, fasc. vi, Junho.
- ANSARI, M. (1983), «Tax ratio and tax effort analysis: A critical evaluation», *IBFD Bulletin*, vol. 37, n.º 8.
- ATKINSON, Caroline (1980), «Un casse-tête: comparer les pressions fiscales», *Le Monde*, 4 de Março.
- BAHL, Roy (1971), «A regression approach to tax effort and tax ratio analysis», *IMF Staff Papers*, vol. 18, n.º 3, Novembro.
- (1972), «A representative tax system approach to measuring tax effort in developing countries», *IMF Staff Papers*, vol. 19, n.º 1, Março.
- BARRÈRE, Alain (1972), *Institutions Financières*, Dalloz, Paris.
- BASTO, J. Xavier (1983), «Para uma análise fiscal das contribuições para a Segurança Social», *Desenvolvimento Regional*, n.º 17, 2.º semestre.
- BELTRAME, Pierre (1976) — *Os Sistemas Fiscais*, Livraria Almedina, Coimbra.
- (1987), «L'impôt», M. A. Éditions, Paris.
- BIRD, Richard (1964), «A note on 'tax sacrifice' comparisons», *National Tax Journal*, vol. 17, n.º 3, Setembro.
- (1965), «Comment», *National Tax Journal*, vol. 18, n.º 3, Setembro.
- (1976), «Assessing tax performance in developing countries: A critical review of the literature», *Finanzarchiv*, N. F. 34, Heft 2.
- BRANCHU, Jean-Jacques (1970), «Signification et mesure de la pression fiscale», *Économie et Statistique*, n.º 2, Abril.
- BROWN, C. V., e JACKSON, P. M. (1978), *Public Sector Economics*, Martin Robertson & Co., Ltd., Oxford.
- CHELLIAH, Raja, (1971), «Trends in taxation in developing countries», *IMF Staff Papers*, vol. 18, Julho.
- Raja, *et al.* (1975), «Tax ratios and tax effort in developing countries, 1969-1971», *IMF Staff Papers*, vol. 22, n.º 1, Março.
- CLARK, Colin (1945), «Public finance and changes in the value of money», *The Economic Journal*, vol. 40, Dezembro.
- (1977), «The scope for, and limits of, taxation», *The State of Taxation*, The Institute of Economic Affairs, Londres.
- COSCIANI, Cesare (1953), *Principii di Scienza delle Finanze*, Editrice Torinese, Torino.
- D'ALMEIDA, Deifim (1874), *Os Impostos em Portugal*, Typographia Central, Porto.
- DONNAHOE, Alan (1947), «Measuring Tax Burden», *The Journal of Political Economy*, vol. 55, Fevereiro-Dezembro.
- DUVERGER, Maurice (1975), *Finances Publiques*, Thémis, P. U. F., Paris.
- EISNER, Robert, *et al.* (1982), «Total incomes in the United States, 1946-1976: A summary report», *The Review of Income and Wealth*, S. 28, n.º 2, Junho.
- FEIGE, Edgar, e MCGEE, Robert (1983), «Sweden's Laffer Curve: Taxation and the unobserved economy», *Scandinavian Journal of Economics*, 85(4).
- FLAMANT, Maurice (1956), «La comparaison internationale des charges fiscales et parafiscales», *Revue de Science Financière*, n.º 3, Julho-Setembro.
- FRANK, Henry (1965), «Measuring state tax burdens», *National Tax Journal*, vol. 12, n.º 2, Junho.
- FOURASTIÉ, Jean (1979), *Les Trente Glorieuses*, Pluriel, Fayard, Paris.
- FOURÇANS, André (1985), «Taux de prélèvements obligatoires, recettes de l'État et production: Une étude empirique du cas français», *Revue d'Économie Politique*, vol. 95, n.º 1.

- FULLERTON, Don (1980), «Can tax revenues go up when tax rates go down?», paper 41, Office of Tax Analysis, Department of the Treasury, Washington, D. C.
- (1982), «On the possibility of an inverse relationship between tax rates and government revenues», *Journal of Public Economics*, n.º 19.
- GANGEMI, Lello (1948), *Elementi di Scienza delle Finanze*, Casa Editrice Dott. Eugénio Jovene, Nápoles.
- GARDNER, Martin (1981), «The Laffer Curve and other laughs in current economics», *Scientific American*, Dezembro.
- GOODE, Richard (1980), «Les limites de la pression fiscale», *Finances et Développement*, vol. 17, n.º 1.
- GUTMANN, Peter (1979), «Taxes and the supply of national output», *The Financial Analysts Journal*, Novembro-Dezembro.
- HENDERSON, Hazel (1977), «The big new 'Small is Beautiful' movement», *Business and Society Review*, n.º 23, Outono (parcialmente reproduzido em *Problèmes Politiques et Sociaux*, n.º 400, 24 de Outubro de 1980).
- HINRICHS, Harley (1965), «Determinants of Government revenue shares among less-developed countries», *The Economic Journal*, n.º 229, vol. 75, Setembro.
- KEMPF, Hubert (1983), «L'État est-il trop 'gros'?», in Meidinger, Claude, dir. (1983), *La Nouvelle Économie Libérale*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- KRAUSS, Melvyn (1967), «Balance of payments aspects of tax harmonization», *National Tax Journal*, vol. 20, n.º 1, Março.
- KRIER, Henri (1944), *La Charge des Impôts sur l'Économie (Théorie de la Pression Fiscale)*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.
- LAFFER, Arthur (1980), *The «Ellipse»: An Explication of the Laffer Curve in a Two Factor Model*, A. B. Laffer Associates, 28 de Julho.
- (1981a), «Government exactions and revenue deficiencies», *Cato Journal*, n.º 1, Primavera.
- (1981b), «Supply-side economics», *Financial Analysts Journal*, Setembro-Outubro.
- (1984), *The Laffer Curve*, A. B. Laffer Associates, 17 de Abril.
- LAFFER, A., CANTO, V., e ODOGWU, O. (1977), *The Output and Employment Effects of Fiscal Policy in a Classical Model*, mimeografado, University of Southern California, Los Angeles.
- LAFFER, A., e SEYMOUR, J. (1979), *The Economics of Tax Revolt: A Reader*, Harcourt Brace Jovanovich, Nova Iorque.
- LAUFENBURGER, Henry (1951), «A propos du point de vue théorique de la parafiscalité», *Revue de Science et de Législation Financières*, vol. 43, n.º 2.
- (1956), *Théorie Économique et Psychologique des Finances Publiques*, Sirey, Paris.
- (1957), *Finances Comparées*, Recueil Sirey, Paris.
- LENTI, Libero (1957), «Sul significato d'alcune formule per la misura della pressione tributaria», *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, vol. xvi, parte I.
- LLAU, Pierre (1984), «Forces et faiblesses du concept de taux global de prélèvements obligatoires», *Droit Social*, n.º 6, Junho.
- LINDHOLM, Richard (1966), «National tax system and international balance of payments», *National Tax Journal*, vol. 19, n.º 2, Junho.
- LOTZ, Jorgen, e MORSS, Elliot (1967), «Measuring 'tax effort' in developing countries», *IMF Staff Papers*, vol. 14, n.º 3, Novembro.
- MAGLIULO, Bruno (1979), *A Quoi Servent les Impôts?*, Profil Dossier, Hatier, Paris.
- MANTZ, Patrice, et al. (1983), «Le poids des prélèvements obligatoires: Portée et limites de la mesure», *Économie et Statistique*, n.º 157, Julho-Agosto (parcialmente reproduzido em *Problèmes Économiques*, n.º 1849, 23 de Novembro de 1983).
- MARTIN, Alison, e LEWIS, W. Arthur (1956), «Patterns of public revenue and expenditure», *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 24, n.º 3, Setembro.
- MEHL, Lucien, e BELTRAME, Pierre (1984), *Science et Technique Fiscales*, Presses Universitaires de France, Paris.
- MESSERE, Ken (1978), «Tax levels, structures and systems: Some intertemporal and international comparaisons», in Recktenwald, H., ed. (1978).

- MESSERE, Ken, e OWENS, J. P. (1987), «Comparaisons internationales du niveau de la fiscalité: Écueils et éclairages», *Revue Économique de l'OCDE*, n.º 8, printemps.
- MINISTÈRE DES FINANCES (1956), «Les comparaisons internationales de charges fiscales», *Statistiques & Études Financières*, n.º 88, Abril.
- MORGENSTERN, Oskar (1950), *On the Accuracy of Economic Observations*, Princeton University Press, Princeton, Nova Jérσία.
- MORSELLI, Emanuelle (1951), «Le point de vue théorique de la parafiscalité», *Revue de Science et de Législation Financières*, vol. 43.
- MUSGRAVE, Richard (1959), *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., Tóquio.
- (1969), *Fiscal Systems*, Yale University Press, New Haven.
- MUSGRAVE, Richard, e MUSGRAVE, Peggy (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, 3.ª ed., McGraw-Hill Brook Company, Nova Iorque.
- OCDE (1981), *Long-term Trends in Tax Revenues of OECD Member Countries, 1955-1980*, OCDE, Paris.
- (1988a), *Statistiques des Recettes Publiques des Pays Membres de l'OCDE 1965-1987*, OCDE, Paris.
- (1988b), *National Accounts 1960-1986*, OCDE, Paris.
- OSHIMA Harry (1957), «Share of government in gross national product for various contries», *The American Economic Review*, 47, Junho.
- PECHMAN, Joseph, e MAYER, Thomas (1952), «Mr. Colin Clark on the limits of taxation», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 34, n.º 3, Agosto.
- PECHMAN, Joseph, e OKNER, Benjamim (1974), *Who Bears the Tax Burden?*, Studies of Government Finance, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- PELTZMAN, Sam (1980), «The Growth of Government», *The Journal of Law and Economics*, vol. 23, Outubro.
- PEREIRA, Paulo, e VILLAS-BOAS, João (1986), *Sobre a Curva de Laffer. O Caso Português*, estudo n.º 8/86, Departamento de Economia, FCH, UCP.
- POMMEREHNE, Werner, e FREY, Bruno (1981), «Les modes d'évaluation de l'économie occulte — Différents approches et quelques résultats», *Futuribles*, n.º 50, Dezembro.
- PORTELA, Joaquín (1986), «Rebelión fiscal: Fundamento y expresiones», *Horizonte Empresarial*, n.º 1963, Setembro.
- PROUDHON, Pierre-Joseph (1861), *Théorie de l'Impôt*, C. Marpon et E. Flammarion, eds., Paris.
- RECKTENWALD, Horst (ed.) (1978), *Tendances a Long Terme du Secteur Public*, Éditions Cujas, Paris.
- RICCI, Umberto (1937), «La pression fiscale», *Revue d'Économie Politique*, vol. 51, n.º 2, Março-Abril.
- ROSANVALLON, Pierre (1981), *La Crise de l'État-Providence*, Éditions du Seuil, Paris (tradução portuguesa pela Editorial Inquérito, L.ª, Lisboa).
- SANTOS, J. Albano (1983), *A Economia Subterrânea*, colecção «Estudos», série A, n.º 4, MTSS, Lisboa.
- (1984), «A evolução das despesas públicas em Portugal. Aspectos de longo prazo», *Estudos de Economia*, vol. iv, n.º 4, Julho-Setembro.
- (1986), «A Lei de Wagner e a realidade das despesas públicas», *Estudos de Economia*, vol. vi, n.º 2, Janeiro-Março.
- SAY, Jean-Baptiste (1803), *Traité d'Économie Politique*, Calmann-Lévy, Paris.
- SILVA, A. Cavaco, e MURTEIRA, Bento (1978), «Nível e estrutura da fiscalidade: Portugal e os outros países da OCDE», *Economia*, vol. ii, n.º 1, Janeiro.
- SORMAN, Guy (1984), *La Solution Libérale*, Fayard, Paris.
- STEFANI, Giorgio (1958), «Significato e comparabilità della pressione fiscale globale», *Rivista di Politica Economica*, vol. 48, iii série, fasc. 7, Julho.
- (1987), *Economia della Finanza Publica*, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Pádua.
- SYREN, Jean-Louis (1980), «Une tentative de justification théorique de la proposition 13: La Courbe de Laffer», *Chroniques d'Actualité de la SEDEIS*, 15 de Fevereiro de 1980 (parcialmente reproduzido em *Problèmes Économiques*, n.º 1670, 23 de Abril de 1980).

- TAIT, Alan, *et al.* (1979), «International comparisons of taxation for selected developing countries, 1972-1976», *IMF Staff Papers*, vol. 26, n.º 1, Março.
- TANZI, Vito (1967), «Tax systems and balance of payments: An alternative analysis», *National Tax Journal*, vol. 20, n.º 1, Março.
- (1968), «Comparing international tax 'burdens': A suggested method», *The Journal of Political Economy*, vol. 76, n.º 5, Setembro-Outubro.
- (1970), «International tax burdens», in *Taxation: A Radical Approach*, The Institute of Economic Affairs, Londres.
- (1982) *The Underground Economy in the United States and Abroad*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts.
- TERNY, Guy, e CULYER, Anthony (1985), *Public Finance and Social Policy*, Wayne State University Press, Detroit.
- THÉRET, Bruno, e URI, Didier (1982), «La pression fiscale: Une limite à l'intervention publique?», *Critiques de l'Économie Politique*, n.º 21, Outubro-Dezembro.
- URI, Pierre (1982), «Un plafond pour les prélèvements obligatoires a-t-il un sens?», *Pouvoirs*, n.º 23.
- «VARII AUCTORES» (1988), «La parafiscalité», *Revue Française de Finances Publiques*, n.º 21.
- VISINE, François (1955), «La signification des statistiques fiscales et leur utilisation», *Public Finance*, vol. 10, n.º 1.
- WANNISKI, Jude (1978a), *The Way the World Works. How Economics Fail and Succeed*, Basic Books, Inc., Publishers, Nova Iorque.
- (1978b), «Taxes, revenues and the 'Laffer Curve'», *The Public Interest*, n.º 50, Inverno.
- (1981), «The Laffer Curve and foreign policy», *The Wall Street Journal*, 2 de Março.
- WERALSKI, M. (1962), «La pression fiscale dans les pays capitalistes et les pays socialistes», *Revue de Science Financière*, n.º 1, Janeiro.
- WILLIAMSON, Jeffrey (1961), «Public expenditure and revenue: An international comparison», *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 29, n.º 1, Janeiro.