

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

Faculdade de Economia

ISSN 0871-2573

IMPOSTO LINEAR ÚNICO SOBRE O RENDIMENTO
PERSPECTIVAS E OPORTUNIDADES PARA A
REFORMA FISCAL EM PORTUGAL

Jorge B. de Macedo, Vitor Gaspar e Luis
Morais Sarmiento

Working Paper Nº 108

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Economia
Travessa Estevão Pinto
1000 LISBOA

Janeiro, 1989

IMPOSTO LINEAR ÚNICO SOBRE O RENDIMENTO: PERSPECTIVAS E OPORTUNIDADES PARA A REFORMA FISCAL EM PORTUGAL •

Jorge Braga de Macedo
Autor Coautor
Luís Morais Sarmiento

Faculdade de Economia
Universidade Nova de Lisboa

SUMÁRIO

- I - Introdução
- II - Credibilidade da Reforma
- III - Reforma Fiscal e Orçamental
- IV - Taxas Marginais Elevadas
- V - Proposta Pura de Imposto Linear Único
- VI - Proposta Mitigada de Integração Completa
- VII - Taxas de Rendibilidade
- VIII - Implicações para a Receita
- IX - Conclusão
- Apêndice

** Perspectivas propostas - e rejeitadas - na Comissão de Reforma Fiscal do Ministério das Finanças de que o primeiro autor é vogal. A versão actual do trabalho incorpora parte da colaboração - através do GANEC da FEUNL - dos outros autores aos Estudos Económicos da CRF. Agradecemos ao nosso colega Manuel Gonçalves o apoio na construção da folha de cálculo durante o primeiro seminário no Palácio Bensaúde em Janeiro de 1955 - altura em que articulamos a perspectiva proposta na secção V deste trabalho - a qual voltamos noutras reuniões da CRF (nomeadamente 15 e 23 de Julho de 1955 - 1º de Março de 1955 e - e 14 de Abril de 1955). Além disso, alguns dos resultados foram apresentados numa palestra na Associação Fiscal Portuguesa em - de Abril de 1955 conjuntamente com os Drs. Gomes dos Santos e Amaral Tomás, respectivamente do Centro de Estudos Fiscais (CEF) e do Núcleo para a Implementação do Imposto sobre o Rendimento (NIR) a quem agradecemos a obtenção de dados e o apoio no seu processamento. Versões anteriores foram discutidas com S. Ex.ªs o Ministro das Finanças e o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.*

I INTRODUÇÃO

O estudo dos impostos normalmente ignora a abertura da economia ao comércio internacional em bens, serviços e factores de produção como o capital e o trabalho. Se esta simplificação se tem revelado infeliz para países grandes como os EUA ou a Inglaterra, quer dizer de Portugal aberto ao comércio internacional aberto a migração e crescentemente integrado num espaço com elevada mobilidade do capital como a Europa comunitária a caminhar para o mercado único em 1992?

Mesmo assim data de 1954 o primeiro trabalho em que este problema é equacionado de forma sistemática. Trata-se de uma aplicação a economia aberta do modelo do imposto sobre os lucros de Arnold Harberger, das Universidades de Chicago e Los Angeles [1]. A conclusão mais relevante desta aplicação é a de que a mobilidade internacional do capital constitui um canal importante (e em limite decisivo) de repercussão dos impostos sobre os lucros. Este resultado constitui uma modificação dos resultados tradicionais para a incidência da tributação da utilização do capital obtidos no contexto de modelos de economia fechada.

De facto se a mobilidade do capital for perfeita este factor não ira suportar qualquer carga, verifica-se repercussão total. A carga do imposto sera suportada integralmente pelo trabalho. Para este caso o resultado não é mais do que um corolário da ideia de que numa pequena economia aberta com mobilidade internacional do capital perfeita, não é possível as autoridades economicas afectar a remuneração líquida do capital. Assim a tributação da utilização deste factor conduz a sua saída penalizando o trabalho.

A discussão dos efeitos de um imposto sobre a utilização do capital são directamente relevantes para a determinação dos efeitos da inclusão dos rendimentos do capital na base de tributação. Sendo assim, desde que a mobilidade internacional do capital seja muito grande, os resultados aconselham que a poupança seja excluída da base de tributação de uma forma tão ampla quanto possível. A excepção mais notável a esta regra seria a poupança colocada em aplicações no resto do mundo.

O conhecimento destas ideias em Portugal aumentou quando, em Maio de 1985 a Comissão de Reforma Fiscal (CRF) em colaboração com a Universidade Nova trouxe Harberger a Lisboa.

Posteriormente os estudos económicos da CRT foram apanados pelo "Office for Tax Policy Research" da Universidade de Michigan, cujo director Joel Slemrod e o seu colega Roger Gordon, a Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais trouxe a Portugal em Janeiro de 1988 [2]. Também se espera que os referidos estudos possam entroncar no programa do "National Bureau of Economic Research" sobre Aspectos Internacionais da Tributação iniciado em 1987 por Slemrod e Assaf Razin da Universidade de Tel-Aviv.

II - CREDIBILIDADE DA REFORMA

A reforma da tributação directa em Portugal está a ter lugar num momento em que - talvez por causa da maior comunicação entre a economia pública e a economia internacional - se assiste por todo o mundo a um repensar da fiscalidade enquanto instrumento privilegiado para corrigir a distribuição dos rendimentos. De facto a optimização em matéria de impostos directos traça estreitos limites nos quais o imposto progressivo sobre o rendimento consegue redistribuir o rendimento e a riqueza mesmo numa economia fechada [3]. A progressividade deixou de ser encarada como uma solução atraente, visto que logo que se torna elevada desencoraja o esforço dos mais produtivos gerando perda de receita através da evasão legal ou ilegal ao fisco.

Verifica-se que e a nível da despesa pública (dentro alias de limites mais apertados do que se supunha) que se pode redistribuir o rendimento. Mas o imposto é a única forma de financiar as despesas públicas. Na verdade, a oferta de bens públicos ou o consumo público só podem ser financiados por impostos hoje ou no caso de haver mercados financeiros, impostos amanhã. Em suma, o imposto é o instrumento primitivo de intervenção do Estado na vida económica, e portanto, vai limitar ou pelo contrário alargar essa intervenção.

Não é irrelevante a escolha entre impostos hoje e impostos amanhã, ao contrário do que sustentam os defensores modernos da chamada equivalência ricardina. Mesmo assim, não se deve esquecer que em última análise são sempre os residentes vivos ou por nascer que vão pagar o acréscimo de despesa pública. Compreender que os empréstimos públicos implicam impostos amanhã é essencial.

para evitar que o sistema fiscal gere reacções de rejeição as quais levam a evasão e a emigração. De facto, o imposto nunca é voluntário a não ser indirecta e temporariamente através da escolha da residência ou sede.

Quando se verificam no contribuinte sintomas acentuados de anestesia fiscal derivados de uma indiferença relativamente ao não cumprimento da obrigação tributária a reforma fiscal torna-se urgente. Mas a própria urgência da reforma também torna a sua aceitação mais difícil visto que o contribuinte se habituou a modificações pontuais num sistema sem coerência interna. É, assim, importante que não se chame reforma fiscal a alterações avulsas, não é desejável multiplicar reformas fiscais.

Além de pouco frequentes, as reformas fiscais também devem ser credíveis, no sentido de não irem contra as tendências pesadas da sociedade e das sociedades de referência. Nessa ordem de ideias, um governo que diz respeitar a iniciativa privada não pode introduzir uma reforma fiscal que revela vontade de alargar a intervenção do Estado na actividade económica sem, ao mesmo tempo, tornar a reforma incrível para os agentes económicos.

Esta incredibilidade agrava-se se a maior intervenção for ao arrepio das sociedades de referência, parceiros no mercado único europeu de 1992, especialmente Espanha, ou exemplos de crescimento económico acelerado como as pequenas economias abertas da área do Pacífico, unanimemente consideradas como modelos de desenvolvimento com melhoria da remuneração do trabalho relativamente ao capital.

Nesta linha, podem enunciar-se três princípios básicos para uma reforma credível da tributação directa em Portugal:

a) Numa pequena economia aberta quem paga o imposto sobre o rendimento do capital e o trabalho. Como não se pode subsidiar o capital por razões de receita e como a abolição do imposto sobre os lucros das sociedades representaria um benefício excessivo para o capital estrangeiro, deve integrar-se tanto quanto possível com o imposto sobre o rendimento dos particulares.

b) A progressividade do imposto único sobre o rendimento tem efeitos redistributivos diminutos e desencoraja o trabalho. A manter-se deve ser atenuada.

Uma taxa marginal unica com um minimo de existência permite manter a progressividade da taxa media e e mais simples de administrar do que a multiplicidade de taxas do sistema actual

c) Não se isentando totalmente a poupança, esta e mais facilmente canalizada para o investimento produtivo se o imposto sobre o rendimento do capital for tão neutral quanto possível, ou seja sofra o mesmo encargo fiscal qualquer que seja o sector a que se destina, a forma de financiamento e o tipo de investidor (5)

Note-se que satisfeitos os principios enunciados em a) e b) satisfaz-se tambem o principio enunciado em c) E esse o sentido da proposta pura referida em V abaixo (o mesmo principio anima, porem, as propostas mitigadas referidas na secção VI em que a integração completa admite duas taxas marginais

III - REFORMA FISCAL E ORCAMENTAL

A reforma fiscal e uma das poucas reformas que tem sido prometida por todos os governos desde o "plano Melo Antunes" nas vespersas do 11 de Março de 1975. Devido as modificações pontuais introduzidas pelos varios governos nos ultimos dez (ou vinte) anos, o sistema atingiu um estado caotico. Deu-se um passo importante em 1986 com a introdução do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) no duplo sentido de ser uma tributação indirecta mais eficiente e da receita conseguida dar uma "almofada" para a reforma da tributação directa dentro do principio de que nenhum Estado endividado abdica da receita fiscal.

Ao contrario de muitas outras reformas estruturais urgentes no nosso pais, a reforma fiscal não carece de revisão constitucional. A lei fundamental na sua formulação presente limita-se a exigir a progressividade do imposto directo unico sobre o rendimento (art. 107º nº 1) bem como a aconselhar que se vise a "repartição igualitaria da riqueza e do rendimento" (art. 105º nº 1). E de notar que a Constituição não explicita a relação entre o objectivo da "igualdade" e o instrumento fiscal. Isso e bom porque vai justamente no mesmo sentido do que o repensar da fiscalidade referido acima (embora tal não fosse seguramente a intenção do legislador constitucional.)

Mais fraco ainda se torna o possivel argumento em favor da utilizacao deste instrumento quando se atenta no outro objectivo do sistema fiscal nomeadamente satisfazer as necessidades financeiras do Estado. Ai tambem e salutar a prevencao implicita contra a tributacao disfarçada por via do credito publico, embora naturalmente tenha sido largamente violada durante a vigencia da Constituicao [4].

Com a entrega na Assembleia da Republica em 27 de Março de 1957 da proposta de lei de bases da reforma fiscal a qual previa a introducao do imposto unico sobre o rendimento das pessoas singulares e colectivas (respectivamente IRS e IRC) esteve prestes a ser discutido o projecto apresentado pela Comissao de Reforma Fiscal ao governo. Com a queda do governo em 29 de Abril o projecto foi adiado tendo sido apreciado de novo em Conselho de Ministros de 24 de Setembro de 1957. O debate parlamentar foi depois iniciado ao mais alto nivel a 25 de Abril de 1958 de modo a que o novo imposto possa entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1959.

Como se disse, uma necessidade do novo imposto e ser pelo menos neutro em termos de receita. Isso levanta logo a questao do peso do Estado. Ora Portugal aparece num recente estudo da OCDE como um pais que possui um sector publico relativamente pequeno. Concretamente em 1950 as despesas e as receitas publicas representavam para Portugal, respectivamente, 17% e 18% do P.N.B. contra 25 e 25% para a media dos paises da OCDE. Em 1951 as despesas e as receitas publicas representavam para Portugal respectivamente 43% e 33% do P.N.B. contra 47% e 42% para a media dos paises da OCDE. em 1952. A ideia ja de si paradoxal, de o Estado ser leve em Portugal apareceria ainda reforçada pela lei de Wagner. Mas a tendencia de crescimento do peso das despesas publicas no produto nacional com o rendimento per capita (que e conhecida como a lei de Wagner) mostra, pelo contrario, a falacia de tomar os paises da OCDE, com niveis de desenvolvimento superiores como padrao para Portugal. Este ponto resulta claro noutro estudo recente patrocinado pelo Banco Mundial [5]. De facto, não so o peso da tributacao aparece maior em Portugal do que na maioria desses paises, como esta claramente acima do que seria de esperar dado o seu rendimento per capita.

A indicacao que se pode retirar destas comparacoes internacionais e a de que o peso do sector publico em Portugal parece de facto excessivo para o nosso nivel de desenvolvimento. Este ponto deve ser ponderado num processo de reforma fiscal que

poderia assim, revestir-se de um sentido mais amplo o de reforma orçamental

IV - TAXAS MARGINAIS ELEVADAS

A introdução de um imposto unico sobre o rendimento das pessoas singulares e pois um ponto de consenso no contexto do programa de reforma fiscal. Nesta linha de simplificação e racionalização do sistema fiscal propõe-se igualmente, a adopção de um imposto unico sobre as pessoas colectivas

No que diz respeito à tributação das pessoas singulares o presente sistema pode caracterizar-se pela existência de impostos cedulares em que diferentes fontes de rendimento são tributadas a taxas diferentes a que acresce o imposto complementar sobre o rendimento na sua globalidade. Resultam de um tal sistema taxas marginais de imposto elevadas e crescentes as quais se conjugam com a existencia de isenções e do tratamento diferenciado do rendimento de diversas fontes para criar um ambiente propicio a evasão fiscal, gerador de inequidade horizontal e vertical e inefficiente para as decisões relativas a oferta de trabalho e a poupança. A estes aspectos deve acrescentar-se a carga que resulta para os contribuintes de uma estrutura fiscal complexa e a dificuldade de racionalizar os efeitos da inflação sobre um tal sistema. Sinteticamente e sentimento generalizado que o sistema corrente e pesado administrativamente, economicamente inefficiente e pouco equitativo

Para colocar os comentarios anteriores em perspectiva, podem referir-se algumas conclusões extraídas de um estudo recente patrocinado pelo Banco Mundial sobre a tributação do rendimento em países em desenvolvimento (7). Portugal foi dos cinquenta países considerados, o que apresentou uma taxa marginal (efectiva) de tributação mais elevada sobre o ultimo escalão. Este facto é tanto mais expressivo quanto esta taxa se torna efectiva a um rendimento que e menos que tres vezes superior ao PNB por agregado familiar. Nestas condições esta taxa podera ter efeitos importantes sobre os incentivos dos agentes e assim sobre a eficiência na afectação de recursos. Deve ainda referir-se que este estudo comparativo concluiu que Portugal praticava taxas marginais (efectivas) de tributação relativamente elevadas para todos os rendimentos superiores ao PNB por agregado familiar

Dado que as perdas de eficiencia, associadas com a cobrança de impostos estão directamente relacionadas com a magnitude das taxas marginais pode conjecturar-se com segurança que o sistema vigente em Portugal está associado a perdas de eficiencia importantes. Para tornar mais clara esta implicação pode apresentar-se um exemplo de incidência legal no caso português. Considere-se um contribuinte que seja empregado por conta de outrem e que apenas disponha de rendimentos do trabalho. Este contribuinte acumula responsabilidades fiscaes respeitantes ao imposto profissional complementar e correspondentes aos pagamentos devidos a segurança social.

A taxa marginal que corresponde a esta situação pode ser calculada tendo em consideração a deductibilidade do imposto profissional e das contribuições para a segurança social no imposto complementar. Se IP representar a taxa marginal do imposto profissional, CSS a taxa da contribuição para a segurança social, IC a taxa marginal do imposto complementar, então a taxa marginal deste trabalhador por conta de outrem é dada por $(IP-CSS)/(1-IP-CSS)IC$.

Utilizando as taxas mais elevadas para cada caso obtém-se $(0.2-0.11)/(1-0.2-0.11) 0.6 = 72.4\%$. Para que o agente enfrente esta taxa marginal de imposto é necessário que tenha um rendimento proveniente do trabalho da ordem dos 5000 contos. Se se considerarem agregados familiares compostos por cinco pessoas este rendimento corresponde a 3.5 vezes o produto interno bruto por família.

A reforma fiscal introduzirá alterações na forma e valores das taxas estatutárias dos impostos sobre o rendimento quer de pessoas singulares quer colectivas. Naturalmente espera-se que quer as famílias quer as empresas alterem os seus comportamentos economicos perante alterações do regime fiscal. As modificações no comportamento dos individuos e das empresas não são independentes pois qualquer imposto que tenha incidência legal sobre estas tem repercussão sobre os individuos, sejam estes detentores do capital da empresa, trabalhadores ou clientes da empresa.

Assim a taxa marginal referida acima poderia ser mais elevada no caso de um contribuinte que trabalhe numa empresa que lhe pertença, haveria que ter em conta a contribuição patronal para a segurança social. De qualquer modo parece evidente que estas taxas se devem interpretar como sendo excessivamente elevadas. As

alterações dos comportamentos económicos serão muito afectadas pelo abaixamento dessas taxas. Se esse abaixamento não for visto como suficiente a reforma não será credível o que pode encarecer muito a fiscalização tributária.

V - PROPOSTA PURA DE IMPOSTO LINEAR UNICO

Uma reforma credível, que respeite os três princípios básicos enunciados em III acima, deverá basear-se numa proposta adequada para promover (a) a simplicidade administrativa, (b) a eficiência económica e (c) a equidade distributiva. Concretamente a proposta caracteriza-se por:

- Imposto linear sobre pessoas singulares, incluindo uma dedução a matéria colectável (ou crédito fiscal) e uma taxa marginal única.

- Imposto linear sobre as pessoas colectivas caracterizado por uma taxa média única igual a taxa marginal de imposto sobre as pessoas singulares.

- Integração completa dos impostos acima referidos. Deve referir-se que uma tal integração é, em geral, bastante complexa dado envolver um sistema de imputação. No entanto, no caso proposto, a integração completa resume-se a isenção dos dividendos distribuídos da base de tributação das pessoas singulares [8].

Esta proposta apresenta um conjunto de vantagens importantes de acordo com os três critérios citados acima. Mesmo assim, deve realçar-se a necessidade de uma grande coragem política e a consideração de um horizonte alargado de consequências económicas para adoptar a proposta pura. Tomando essa coragem política como um dado, vejamos as vantagens económicas e sociais da proposta pura.

(a) Simplicidade Administrativa

- (i) Do ponto de vista estatutário trata-se de uma proposta extremamente simples.

- (ii) Como o sistema proposto é linear, as responsabilidades fiscais de qualquer

grupo de contribuintes são independentes da distribuição de rendimento entre eles .9) Isto significa que a proposta pura permite uma redução substancial dos incentivos para a transferência fictícia de responsabilidades fiscais entre contribuintes (entre pessoas singulares, entre pessoas colectivas e entre pessoas singulares e pessoas colectivas) Pode-se, assim, eliminar o significado de uma importante fonte de fraude fiscal.

(iii) Dado o resultado acima, o tratamento fiscal dos agregados familiares aparece muito simplificado. De facto a distribuição do rendimento pelos membros da família é indiferente para a receita fiscal.

(iv) O combate a fraude fiscal é mais fácil.

(v) Como se explicara no ponto (b) seguinte, não é aconselhável no quadro da proposta pura a tributação das mais valias financeiras. Este ponto traduz-se numa importante vantagem para a simplicidade administrativa dadas as conhecidas dificuldades processuais que estão associadas a tal tributação.

(vi) Tão, ou mais importante, é o facto de que de um ponto de vista administrativo, este sistema de tributação sobre o rendimento permite beneficiar das vantagens da retenção na fonte como forma, generalizada, de cobrança. Assim, a generalidade dos contribuintes singulares não precisaria sequer de preencher qualquer declaração de imposto. Dado que a taxa marginal de imposto seria única sobre todos os rendimentos a retenção na fonte seria automática e o único acerto necessário seria relativo ao crédito fiscal.

De uma forma mais geral, uma vez que, na proposta pura, as responsabilidades fiscais dos contribuintes são independentes da origem do rendimento (por virtude da integração) não existe qualquer incentivo para a manipulação (lícita ou ilícita) das transacções financeiras, dos agentes económicos induzido pelo sistema fiscal.

(b) Eficiência Económica

(i) A limitação da taxa proposta no imposto sobre pessoas singulares, e a sua uniformidade favorecem a racionalidade das decisões relativas a oferta de trabalho e a poupança, limitando, assim, as perdas de eficiência associadas com a cobrança de

impostos

(ii) A integração entre a tributação das pessoas singulares e colectivas permite assegurar a não discriminação entre fontes de financiamento para as empresas. Isto equivale a afirmar que a taxa de desconto, relevante para as decisões de investimento das empresas e independente da sua forma de financiamento [10], por emissão de acções, obrigações, crédito bancário ou retenção de lucros. Este resultado requer, como já foi referido, a não incidência de qualquer imposto sobre as mais valias financeiras.

A não discriminação entre fontes de financiamento alternativas é condição necessária para a eficiência produtiva [11].

(c) Equidade Distributiva

(i) A verificação da equidade horizontal - o igual tratamento de iguais - decorre directamente do esquema proposto.

(ii) A possibilidade de assegurar a equidade vertical no contexto desta proposta tem sido contestado com base na existência de uma taxa marginal única. É importante mostrar que esta posição é incorrecta. De facto, se o critério da eficiência requer a limitação e aconselha a uniformidade das taxas marginais, os efeitos redistributivos são determinados pela evolução das taxas médias de imposto. Pode verificar-se que efectivamente, a taxa média de imposto é estritamente crescente para a tributação proposta [12].

(iii) O esquema proposto permite a 'aproximação' da estrutura de tributação redistributiva optima [13].

VI - PROPOSTA MITIGADA DE INTEGRAÇÃO COMPLETA

Que dizer de uma proposta semelhante à pura discutida em V mas em que no imposto sobre pessoas singulares não existe uma taxa marginal única? Tal proposta mitigada procura reter a integração completa entre os impostos pagos ao nível das pessoas individuais e os impostos pagos ao nível das pessoas colectivas.

A existencia de mais do que uma taxa marginal de imposto sobre pessoas singulares altera qualitativamente os argumentos apresentados. Assim as responsabilidades fiscais dos contribuintes passam em geral a depender da distribuição do rendimento entre eles. Este facto, como já foi referido, tem duas consequências importantes: (i) passam a existir incentivos para transferir responsabilidades fiscais entre contribuintes, o que é uma forma de evasão fiscal; (ii) o tratamento de agregados, com relevância particular para as famílias, passa a ser muito mais complexo. Estas consequências não são desprezíveis para a previsibilidade das receitas fiscais, os custos administrativos envolvidos e, uma vez mais, os incentivos a evasão fiscal.

Considerando um sistema por escalões para a tributação do rendimento das pessoas singulares, de duas uma ou se opta por um sistema muito complexo (difícil de controlar e de administrar) ou se aceita um sistema que potencia a existencia de violações da equidade horizontal e vertical e promove a ineficiencia na afectação de recursos para investimento produtivo.

O ponto anterior pode ser esclarecido através da consideração de um exemplo: suponha-se que a taxa marginal de imposto mais elevada sobre o rendimento das pessoas singulares iguala a taxa (única) de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas. Neste caso, se todos os accionistas das empresas estiverem abrangidos pela taxa marginal mais elevada, então as conclusões obtidas em V para a integração dos impostos sobre pessoas singulares e colectivas permanecem validas: os dividendos distribuidos deveriam ser excluidos da base de tributação, as mais valias financeiras deveriam ser isentas de qualquer imposto e, nestas condições, a taxa de desconto, relevante para as decisões de investimento das empresas e independente da sua forma de financiamento: por emissão de acções, obrigações, por crédito bancario ou retenção de lucros. E, no entanto, obvio que a hipótese de que todos os accionistas se encontram no escalão mais alto não é realista. Pode, inclusivamente, argumentar-se que não é sequer uma hipótese desejável, pois vai contra a disseminação do capital por muitos contribuintes, especialmente pelos trabalhadores.

Mas a violação dessa hipótese tem consequências drásticas. Assim a manutenção da neutralidade da tributação sobre os meios alternativos de financiamento das empresas (assim como a preservação da equidade horizontal e vertical) exige que as autoridades fiscais procedam a reembolsos quando as empresas distribuam dividendos.

ou se verificarem mais valias, aos accionistas abrangidos por taxas marginais de imposto inferiores a taxa maxima. Um tal sistema para alem de administrativamente complexo potencia fraudes fiscais.

Uma forma imediata de simplificar o sistema acima passa pela eliminaco dos reembolsos. Uma tal modificaco traduz-se na violaco da equidade horizontal e vertical e ainda na criaco de discriminaco entre os meios de financiamento para as empresas.

Embora o abandono da taxa marginal unica para o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares enfraqueca consideravelmente os argumentos apresentados na seco V, isso no significa que se verifique uma situaco de indiferenca entre propostas mitigadas alternativas. Pelo contrario, no caso de se optar por um sistema caracterizado por escales no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares devem destacar-se dois principios cuja importancia e posta em destaque por estudos de caracter empirico:

- limitaco das taxas marginais praticadas (o que implica a consideraco de uma base de tributaco to ampla quanto possivel como se viu em IV);
- a integraco entre a tributaco das pessoas singulares e colectivas.

A titulo ilustrativo, pode dizer-se que, para os EUA se estimaram os ganhos de eficiencia associados com a integraco total como sendo da ordem de 1.4% do valor actualizado do consumo e do lazer, devidamente corrigidos do efeito do crescimento da populaco [14]. Nessa linha, pode dar-se uma ideia dos beneficios da integraco atraves do calculo das taxas de rentabilidade exigidas no quadro das propostas apresentadas.

VII - TAXAS DE RENDIBILIDADE EXIGIDAS

Para alem dos aspectos de simplicidade administrativa, de equidade vertical e horizontal, que ja foram objecto de analise acima, e necessario ter em conta os efeitos da integraco completa entre a tributaco das empresas e das familias no investimento e na estrutura financeira das empresas.

As empresas geram receita para o Estado ao serem tributadas sobre os resultados da sua actividade. Quando decidem distribuir lucros aos seus accionistas estes são regra geral novamente tributados (no caso dos dividendos distribuídos serem incluídos na base de tributação sobre o rendimento das pessoas singulares). Se o forem diz-se que existe discriminação fiscal entre lucros retidos e distribuídos.

Uma vez que as empresas devem ser encaradas como extensões dos seus accionistas a tributação destes dois tipos de agentes económicos deve ser integrada objectivo que é alcançado quer na proposta pura quer na mitigada.

A não discriminação entre lucros retidos e distribuídos é particularmente desejável quando o mercado de capitais se encontra mais deprimido pois nestas alturas os dividendos assumem uma maior importância na remuneração dos accionistas podendo assumir um papel de grande relevo na estabilização do mercado. A não discriminação entre fontes de financiamento também contribui para a solidez financeira das empresas, não sendo necessário recorrer a provisões especiais para diminuir as desvantagens, que existem neste momento, em relação ao financiamento por capitais próprios.

O cálculo das taxas de rentabilidade exigidas com a actual lei fiscal permite que se tenha ideia do impacto da reforma fiscal, ou pelo menos das propostas referidas acima, sobre o investimento. É de notar que foi considerado que o custo marginal do financiamento é igual ao custo médio e que a taxa de desconto média é igual a taxa marginal. Manteve-se também a perspectiva de incidência legal, não sendo possível ao contribuinte evitar os impostos através da fuga ao quadro jurídico estabelecido. Tomou-se um contexto económico em que a taxa de juro externa (em escudos) é de 12,33%, a taxa de inflação de 8% e a taxa de depreciação do investimento de 10%. Adicionalmente, optou-se por parametrizar a taxa de juro interna, de forma que a remuneração líquida obtida interna e externamente seja igual. Para tal, com a actual taxa de imposto sobre os juros de $m=15\%$, a taxa de juro interna i tem de ser $14,5\% = (12,33\% / 0,85) [15]$.

A taxa de imposto sobre os lucros t é obtida multiplicando a taxa legal de 35% pela derrama de 10%, acrescentando-lhe o adicional de 2,5% e incluindo o imposto complementar secção B à taxa de 12%, o que dá $t=48,06\% = (0,35 * 1,1 + 0,025) + (1 - 0,41)12\%$. Actualmente não existe discriminação entre lucros retidos e distribuídos.

uma vez que eles são isentos de imposto complementar secção B mas o accionista paga 12% de imposto de capitais (accões ao portador) (16). Também não existem impostos sobre as mais-valias financeiras e a empresa pode apresentar os juros pagos como custo para efeitos fiscais

Assim o custo dos meios financeiros utilizados pela empresa é de $p=(1-0.4505)*14.5\% = 7.53\%$ para a emissão de obrigações e de $p=(1-0.15)*14.5\% = 12.33\%$ para acções e lucros retidos. É notório o enviesamento a favor da dívida que o actual sistema contém

Primeiro considera-se o caso em que não existem provisões fiscais especiais de incentivo ao investimento, a emissão de acções e ao auto-financiamento. As empresas beneficiam apenas da poupança fiscal obtida através das amortizações permitidas fiscalmente. Em seguida, introduzem-se os incentivos fiscais crédito fiscal por investimento de 4% benefício fiscal por emissões de acções correspondente a dedução da taxa da contribuição industrial em 50% durante 3 anos e ao financiamento por lucros retidos, permitindo que estes sejam deduzidos a matéria colectável durante 3 anos até ao máximo de 33% por ano. Este último benefício fiscal obriga a que sejam considerados o caso em que o investimento é menor que os lucros retidos e o caso em que é maior, tornando actuante a restrição sobre os lucros futuros e alterando portanto a sua avaliação presente

Note-se que embora não haja discriminação entre lucros retidos e distribuídos existem outros problemas que tem a ver com a diversidade de taxas marginais de imposto sobre o rendimento dos accionistas. Daí, como já foi referido, a equidade vertical e horizontal poder não se verificar

Perante uma taxa marginal única de imposto de 35% para pessoas singulares e mais valias financeiras isentas de imposto, refere-se de novo uma proposta pura e uma mitigada.

Na proposta mitigada, altera-se a taxa de imposto dos juros dos depósitos a prazo ou das obrigações para 15%, que é o valor actual, pelo que a taxa de juro interna também se mantém e o custo do financiamento obrigacionista passa a ser de 9.43%. No caso da restrição sobre os lucros retidos ser actuante, temos $p=12.19\%$. Note-se que se as empresas fossem tributadas a taxa média de 35% e as famílias a taxas marginais

inferiores, a autoridade fiscal deveria proceder a um reembolso aos accionistas para se manter a integração total dos impostos entre empresas e particulares. Como este reembolso não foi considerado, os resultados são exactamente iguais ao caso em que as famílias e as empresas são tributadas a mesma taxa marginal de 35%, mas os depósitos a 15%. Também se apresentam para estas propostas os casos em que se considera a introdução dos três benefícios fiscais já referidos, nomeadamente o crédito fiscal por investimento, a redução da taxa do IRC em 25% durante 3 anos, devido a emissão de acções e ainda a poupança fiscal devido a amortização dos lucros reinvestidos durante três anos.

Vale a pena tabular a comparação entre as taxas de rentabilidade obtidas a face da lei actual e da proposta mitigada:

	Lei Actual	Proposta Mitigada
Sem benefícios fiscais		
Obrigações	12%	14%
Acções e Lucros retidos	20%	18%
Com benefícios fiscais		
Investimento < lucros retidos		
Obrigações	11%	13%
Acções	16%	16%
Lucros retidos	13%	13%
Investimento > lucros retidos		
Obrigações	13%	14%
Acções	13%	14%
Lucros retidos	11%	11%

Vê-se que a variabilidade das taxas diminui consideravelmente a face da proposta mitigada, diminuindo também o enviesamento da lei actual em favor do financiamento obrigacionista, apesar de se manter a taxa de imposto sobre os juros ao seu nível actual.

Vê-se também que os benefícios fiscais para corrigir a desvantagem do

financiamento por capitais próprios introduzem uma grande variabilidade nas taxas de rendibilidade exigidas: a introdução do imposto sobre as mais valias verificadas aumenta a taxa de rendibilidade exigida para usar os lucros retidos. Também aumenta a variabilidade das taxas de desconto para a empresa e, não havendo benefícios fiscais a variabilidade das taxas de rendibilidade exigidas

Na proposta pura, os juros dos depósitos a prazo ou das obrigações são tributados a taxa marginal das pessoas singulares a qual é igual a taxa média e marginal única para as empresas ou seja 35%. Temos uma taxa de juro interna mais elevada (15,9% = $12,33\% / 65$) mas o custo dos meios financeiros é sempre igual à taxa externa. Quando a restrição sobre os lucros retidos é actuante a taxa de desconto para o financiamento obrigacionista passa a ser de 15,94%

Comparando agora a proposta mitigada com a pura vê-se que como seria de esperar no caso da taxa única de 35% e quando não existem provisões fiscais especiais as taxas de rendibilidade exigidas são iguais a 15% qualquer que seja o modo de financiamento da empresa. Na proposta mitigada, quanto ao financiamento por obrigações a baixa da taxa de imposto baixa a taxa de rendibilidade de seis pontos. As provisões fiscais especiais mantem esta diferença nas taxas de rendibilidade exigidas no caso do financiamento obrigacionista, visto que, quanto aos outros casos as duas propostas se não distinguem

VIII - IMPLICAÇÕES PARA A RECEITA

Um ponto extremamente importante para a possibilidade de implementar qualquer proposta de reforma fiscal reside na sua capacidade de gerar o volume de receitas julgado adequado pelas autoridades. Nestes termos, o objectivo de receita relevante para a reforma fiscal portuguesa é o da sua não redução face ao que vigoraria com o sistema correntemente vigente. Antes de apresentar as implicações das propostas referidas acima na receita fiscal, é necessário lembrar que não é possível dar com exactidão um valor. Isto desde logo por não se poder medir a priori, de uma forma quantificável, as reacções dos agentes económicos. Para além desta dificuldade existem outras que se relacionam com os dados que foi possível obter. No ano de 1987, segundo dados da Direcção Geral das Contribuições e Impostos, a receita

distribuiu-se da seguinte forma em milhões de contos (Mc)

Imposto Complementar (Secção A)	15 9
Imposto Complementar (Secção B)	13 5
Imposto Capitais (Secção A)	8
Imposto Capitais (Secção B)	63 2
Imposto Profissional	92 7
Contribuição Industrial	79 2
TOTAL	265 5

A receita simulada do IRS referente aos rendimentos do trabalho foi obtida através da folha de cálculo utilizada para este tipo de simulações na Comissão de Reforma Fiscal (17). Para obter a receita do IRC foram utilizados dados referentes ao resultado fiscal após a dedução dos prejuízos e dos dividendos recebidos para o grupo A da contribuição industrial, num total estimado em 251 Mc.

A maior dificuldade destas simulações parece residir no cálculo do montante de imposto que se poderá obter da substituição do imposto de capitais pelo IRS e IRC. A dificuldade resulta da multiplicidade de fontes que são tributadas por este imposto e da diversidade de taxas aplicadas actualmente. Assim foi necessário recorrer a várias suposições. Supôs-se que a taxa de juro líquida e o montante de depósitos se manteriam no futuro, a distribuição de dividendos se manteria a taxa estimada de 18% da matéria colectável, e que as restantes fontes tributadas pelo imposto de capitais o são, a taxa normal de 30%, mantendo estas fontes no futuro o mesmo nível de rendimento.

Os depósitos a prazo foram no ano de 1987 de 2375 Mc admitindo que vencem uma taxa de juro média de 14,5%, estes depósitos geraram um rendimento de 344,4 resultando numa receita fiscal de 51,7 Mc correspondente a 80% da receita do imposto complementar. Com uma taxa de distribuição dos dividendos de 18% do rendimento tributável das empresas, isso equivale a distribuição de 45,2 Mc. Uma vez que os dividendos são tributados a taxa de 12%, estes gerariam uma receita de 5,4 Mc. A percentagem do imposto de capitais obtida através da tributação dos dividendos foi de 9,3%, pelo que as rubricas deverão ter sido responsáveis por 89,3% da receita do imposto de capitais. Os restantes 10,7%, supor-se-á terem sido obtidos de fontes que foram tributadas a taxa de 30% e que se supõe gerar o mesmo rendimento no futuro.

Nestas condições estas fontes tiveram um rendimento de $3,4 \cdot 10^{-7} \cdot 3 = 22,8 \text{ Mc}$

Dado que a taxa de juro líquida iguala a taxa externa de 12,33% a taxa de juro interna bruta será de 14,5% com um imposto de 15%. Isto é a situação actual. Para o cálculo da receita, calculou-se o imposto por unidade de depósito a prazo que é $\text{imp} = 12,33\% \cdot m / (1 - m)$. Depois multiplicou-se este imposto unitário pelo volume de depósitos a prazo, adicionando a receita proveniente de outras fontes que é $23,1 \cdot m$. Por exemplo para uma taxa de 30% $m = 3$ e $\text{imp} = 12,33\% \cdot 3 / (1 - 3) = 5,3\%$. Depois $5,3\% \cdot 2375 = 125,5$ e finalmente $125,5 \cdot 0,3 = 22,8 = 132,3$

As simulações de receita para impostos lineares com taxas de 30%, 35% e 40% mostram que a primeira é a que se aproxima mais da receita actual dos impostos considerados. A proposta pura da secção anterior, com a taxa única de 35%, leva a um aumento de receita de 77 Mc relativamente ao actual. Os resultados são os seguintes (em Mc)

Taxa Única de Imposto	30%	35%	40%
IRS (trabalho)	79,0	95,0	117,6
IRC	75,3	87,9	100,4
IRS + IRC (rend cap)	132,3	165,7	204,6
TOTAL	285,5	351,6	422,6

Deve ser feito ainda um último comentário a estas simulações e que diz respeito às reacções dos agentes económicos. A redução da taxa marginal de imposto sobre os rendimentos do trabalho de 72,4% para um dos valores estudados nesta secção não obriga a uma diminuição da progressividade do imposto, porque como foi referido na secção IV esta deve ser medida através da taxa média e não através da taxa marginal [18].

Adicionalmente, a redução da taxa marginal diminui o incentivo a fuga, podendo vir a verificar-se que os agentes de maior rendimento paguem uma contribuição superior aquela que têm neste momento. Em limite a redução da taxa

marginal de imposto provocar um aumento da contribuição dos agentes mais ricos da sociedade, aumentando, por esta via, a progressividade do imposto [19].

Por último, considerou-se também a proposta mitigada da secção anterior em que a taxa do IRS e do IRC é de 35% mas a taxa que incide sobre o rendimento dos depósitos a prazo não sofre alterações em relação a actual, mantendo-se em 15%. Os resultados obtidos mostram uma perda de receita de 30 Mc

IRS (trabalho)	98 0
IRC	87 9
IRS (rend capital)	52 6
TOTAL	238 5

Note-se que esta proposta mitigada se afigura substancialmente preferível a um esquema onde se não aceite a integração e se aceitem vários escalões para o IRS. Parece evidente que é preferível a taxa única para os particulares, embora para um Estado endividado seja mais confortável uma taxa de juro baixa [20].

IX - CONCLUSÃO

Os resultados reproduzidos nas secções anteriores partem do princípio que a taxa de juro interna se adapta, de modo a igualizar as remunerações líquidas, evitando a fuga de capitais. Claro que, na realidade, essa fuga verifica-se ou é evitada através de intervenções administrativas com controlos cambiais ou limites de crédito. Ambos têm permitido evitar o ajustamento da taxa de juro interna, mantendo, como se disse, uma situação de privilégio para o maior devedor, que é o Estado. Esse privilégio só pode ser limitado pela mobilidade dos factores, a qual, no âmbito europeu, está prevista para breve [21].

Por outro lado, os resultados da integração completa do IRS e do IRC mostram que a variabilidade desaparece mas que a taxa de rendibilidade exigida é maior do que no exterior. Ambas estas considerações mostram a urgência de uma reforma fiscal que reconheça a mobilidade dos factores, em especial do capital. Essa é na verdade a

única reforma fiscal compatível com o mercado único europeu em 1992. Nessa altura, a tributação já escapara largamente às autoridades nacionais para se decidir a nível comunitário os países pobres estarão em minoria. Pode dizer-se que as regiões ou países europeus com altos impostos estarão condenados a empobrecer, por mais ricos que sejam, ao passo que as regiões ou países com baixos impostos estarão destinados a enriquecer, por mais pobres que sejam [22]

Será que, pobres, queremos empobrecer ainda mais? Ao contrário das correctas intenções de enriquecimento nacional citadas pelo Primeiro Ministro Cavaco Silva no discurso de abertura do debate do projecto de reforma fiscal no parlamento adiar a integração do IRS e IRC e abdicar da linearidade sugere isso mesmo

NOTAS

- [1] Harberger (1962) e (1985) e Gaspar (1986a e 1987b) Nessa linha. Macedo (1987b c d e 1988a). O comentario de Macedo à versão de Harberger (1985) apresentada numa conferência em Santo Domingo, Republica Dominicana em Dezembro de 1983 foi mais ceptico quanto a relevancia do caso da mobilidade perfeita do capital, que fora entretanto generalizado por Gaspar (1986b)
- [2] Alem deste, alguns outros trabalhos feitos nesse âmbito são Gaspar (1986b e 1987a), Gaspar e Sarmiento (1988), Gordon e Slemrod (1988)
- [3] Sobre a optimização fiscal numa economia fechada ver uma sinopse dos modelos de Mirlees (1971) e Fair (1971) em Macedo (1973) Barbosa (1985) retira as implicacoes da mobilidade factoral para a dimensão do Estado Quanto ao efeito da reforma americana no repensar internacional Tanzi (1988)
- [4] Ver Macedo (1983) para um desenvolvimento destes pontos.
- [5] Esta analise e desenvolvida em Gaspar (1987c) Os relatórios referidos no texto são Saunders e Klan (1985) e Tanzi (1987) respectivamente. Sobre comparações internacionais, ver também Atkinson et al. (1987)
- [6] Estes principios foram primeiro enumerados em Macedo (1987a)
- [7] As comparações são descritas em Sicut e Virmani (1988)
- [8] O imposto sobre pessoas singulares T_p viria $T_p = \max (0, mY - CF)$ em que m e a taxa marginal de imposto, Y a materia colectavel e CF o credito fiscal. O imposto sobre as pessoas colectivas, T_e , viria simplesmente $T_e = tY$ com $t=m$.
- [9] Mais precisamente só um esquema linear pode garantir este resultado, o qual so e valido para contribuintes com responsabilidades fiscais positivas.
- [10] A condição referida é necessária para a afectação eficiente do investimento entre usos alternativos.

- [11] O requisito da preservação da eficiência produtiva, num contexto intertemporal aparece como corolário do conhecido resultado de Diamond e Mirlees (1971). O resultado é o de que, verificando-se rendimentos constantes a escala (ou existindo possibilidade de tributar os lucros puros das empresas), não havendo restrições sobre a tributação de bens e desejável a manutenção da eficiência produtiva. Em contexto intertemporal o resultado deve interpretar-se como implicando que os produtores deveriam enfrentar a mesma taxa de desconto (para projectos marginais) independentemente do sector, região, tipo de equipamento ou de financiamento adoptados.
- [12] Mais precisamente, se o rendimento médio da economia for dado, é possível, com um imposto caracterizado por taxa marginal constante, obter, simultaneamente, um nível de receita e um efeito sobre a distribuição do rendimento dados. Mais se o conhecimento da distribuição inicial do rendimento for imperfeito prova-se que só um imposto com estas características garante o resultado o qual só é válido nas condições referidas na nota [9].
- [13] Este resultado é salientado por Mirlees (1971). Ver ainda o resultado apresentado por Arcas (1987).
- [14] Ver as simulações em Ballard et al (1985).
- [15] As hipóteses que se podem fazer nos cálculos são múltiplas e influenciam os resultados obtidos ver Hall e Jorgenson (1967 e 1969), King (1977) e King e Fullerton (1984). Em relação as hipóteses que parecem feitas em Gordon e Slemrod (1988), houve algumas que se optou por alterar, de forma a fornecer resultados mais consentaneos com as propostas de integração completa e taxa única. Os cálculos vêm discutidos no Apêndice, em que se usa o caso da introdução do imposto sobre mais valias mencionado a seguir no texto.
- [16] Esta integração é salientada por Sinn (1988).
- [17] Presume-se que existem deduções a matéria colectável de 440 contos para solteiros (o dobro para casados) de 3 contos quanto a saúde (10 para casados) e deduções a colecta de 20 contos por contribuinte, 10 contos por filho e 30 contos

para o trabalho, o que corresponde a valores que so muito raramente agravam algum dos actuais escaloes para as experiencias apresentadas. Estas hipoteses foram largamente usadas durante a fase final dos trabalhos mas acabaram por não ser acolhidas na proposta de lei governamental.

- [18] As taxas medias da proposta mitigada variam entre 5.5% e 29.1% para os solteiros (rendimentos anuais de 800 e mais de 10 000 contos respectivamente) quando são de 10 e 42.9% actualmente. Ha um ligeiro agravamento para os rendimentos entre 1250 e 200 contos. Para casados nunca ha agravamento. A preferéncia pela taxa unica de 30% no que se refere aos trabalhos por conta de outrem vem expressa em Macedo (1987c, d e 1988a, c, d), sendo certo que incluindo a contribuiçao para a seguranca social, a taxa em termos de incidencia legal vem para mais de 40%. Em termos de incidencia económica, seria bem maior.
- [19] De acordo com as simulacões do IRS, passar da taxa máxima de 45% para 40% e mesmo de 40% para 35% não tem efeitos sensiveis na receita quando as deducões são as referidas na nota [14] acima e o escalão mais elevado é superior a 5000 contos anuais para solteiros.
- [20] Por exemplo, havendo três taxas de imposto para os rendimentos do trabalho 15%, 25% e 35%, para obter mais 18 Mc de receita, as duas primeiras deverão aplicar-se aos escalões de materia colectavel inferior a 100.000\$00 e de 100.001\$00 a 200.000\$00, devendo tambem eliminar-se deducões a colecta.
- [21] A politica de taxa de juro baixa e as suas implicacões para a gestao de divida publica são analisadas em Macedo e Sebastião (1988).
- [22] Pontos desenvolvidos em Macedo (1988b e c).

REFERENCIAS

- Antunes A P e V Gaspar (1987) Tributação Incentivos e Investimento. Working Paper nº 73, FEUNL, Junho
- Arcas, Jose Marin (1987) Tax Revenue and Redistribution through a Linear Income Tax. Servicio de Estudios del Banco de España
- Atkinson, A. F Bourguignon, P.A Chiappori (1987). What do we Learn about Tax Reform from International Comparisons? France and Britain trabalho apresentado no 2º Congresso Anual da Associação Europeia de Economistas Copenhague Dinamarca Agosto
- Ballard C L D Fullerton J.B Shoven and J Whalley (1985). A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation NBER The University of Chicago Press
- Barbosa, A.P (1985). Autonomia Ilusória, A Mão Invisível. Semanario 16 de Fevereiro
- Diamond P A e J Mirlees (1971). Optimal Taxation and Public Production (I) Production Efficiency. American Economic Review, vol. 61, 1, March
- Fair, R (1971) The Optimal Distribution of Income. Quarterly Journal of Economics, 85 551-579
- Gaspar, V (1986a). Aplicação Gráfica do Modelo de Harberger (Formulação Dual). Working Paper nº 44, FEUNL, Janeiro
- Gaspar, V (1986b). Aspectos da Tributação numa Pequena Economia Aberta trabalho apresentado à Comissão de Reforma Fiscal, Lisboa, Junho.
- Gaspar, V (1987a). Incidência Económica de um Imposto sobre a Utilização do Capital num Modelo de Dois Sectores com Mobilidade Internacional do Capital, FEUNL, Janeiro
- Gaspar V (1987b). Tax Incidence with International Capital Mobility trabalho apresentado no 2º Congresso Anual da Associação Europeia de Economistas

Copenhague, Dinamarca, Agosto.

- Gaspar V (1987c) Estrutura e Reforma do Sistema Fiscal Português no Contexto Internacional Cadernos do IEP, nº 3, 3º trimestre p 32
- Gaspar V e L M Sarmiento (1988) Tributação Incentivos e Investimento Análise Quantitativa do Caso Português FEUNL Fevereiro
- Gordon R e J Slemrod (1988), Analysis of Portuguese Tax Reform, Office of Tax Policy Research, University of Michigan trabalho apresentado ao Secretario de Estado dos Assuntos Fiscais Janeiro
- Hall R e D Jorgenson (1967), Tax Policy and Investment Behavior, American Economic Review, vol 57, Junho, pp 391-414
- Hall R e D Jorgenson (1969), The Role of Taxation in Stabilizing Private Investment in V.P. Pock (ed.), Policy Makers and Model Builders, Washington
- Harberger A (1962), The Incidence of the Corporate Income Tax, Journal of Political Economy, 70.
- Harberger, A (1984), Tax Policy in a Small, Open, Developing Economy mimeo Chicago, trabalho apresentado na Comissão de Reforma Fiscal em Maio de 1985
- King M (1977), Public Policy and the Corporation, Londres Chapman and Hall
- King M e D Fullerton (1984), eds The Taxation of Income from Capital A Comparative Study of the United States, the United Kingdom, Sweden and West Germany, Chicago e Londres, University of Chicago Press
- Macedo JB (1973), Optimização Fiscal Economia e Finanças Diário de Notícias 18 Dezembro.
- Macedo, J.B (1983), A Ilógica do Sistema Constitucional Português, in Centro de Estudos Fiscais XX Aniversario Estudos Lisboa Ministerio das Finanças vol I

- Macedo, J.B. (1987a). Liberalização Interna e Política Económica Externa. Cinco Boas Entradas para 1987 conferência realizada na Fundação Portugal Século XXI em 10 Janeiro
- Macedo, J.B. (1987b). Fiscalidade em Economia Aberta. conferência realizada no Gremio Literario O Século, 24 Abril
- Macedo, J.B. (1987c). A Herança das Transições e a Ilusão dos Programas no Portugal Europeu. Industria, Revista de Empresários e Negócios, ano VII, nº 6, Junho, pp 11-20.
- Macedo, J.B. (1987d). Por um Twist Fiscal. A Mão Invisível Semanario, 3 Outubro
- Macedo, J.B. (1988a) Privatização a Portuguesa. Semanario, 26 Março
- Macedo, J.B. (1988b). Perspectives sur la liberalisation financière dans les Pays Nouvellement Intégrés (NPI) de la Communauté européenne (CE). Creation d'un Espace Financier Européen DGII, Bruxelles, p 229-247
- Macedo, J.B. (1988c). A Pré-Reforma Fiscal. O Independente, 20 Maio
- Macedo, J.B. (1988d). RFEC versus ILUR a 30% ou a Baralha das Taxas. Semanario Economico, 27 Maio
- Macedo, J.B. e M. Sebastião (1988). Debt Management and Implicit Interest Rate Taxes. The Case of Portugal, trabalho em progresso, FEUNL.
- Mirrlees, J. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation Review of Economic Studies, 38, 175-208.
- Saunders, P e F. Klau (1985). The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government. Paris, OCDE.
- Sicat, G. P. e A. Virmani (1988). "Personal Income Taxes in Developing Countries". The World Bank Economic Review, vol 2 number 1 Janeiro

Sinn, H-W (1987). Capital Income Taxation and Resource Allocation. North-Holland

Tanzi V (1987). Quantitative Characteristics of Tax Systems of Developing Countries
Washington: Banco Mundial

Tanzi V (1988). The Response of Other Industrial Countries to the US Tax Reform Act.
National Tax Journal Setembro

APENDICE

I. O objectivo deste Apêndice e a discussão detalhada dos efeitos da proposta de integração nas taxas de rendibilidade exigidas que foram apresentadas na secção VII. O quadro de análise aí usado e corrente quer em investigações teóricas e empíricas quer para fundamentar processos de reforma no sistema fiscal nos mais diversos países. São também apresentados e analisados em pormenor, os resultados de uma das simulações realizadas.

A discriminação fiscal entre lucros retidos e distributivos toma como ponto de referência o caso paradigmático em Portugal, em que as mais valias financeiras não são tributadas para um argumento favorável à não tributação das mais valias financeiras no contexto da proposta pura apresentada na secção V.

Se a empresa distribuir uma unidade do seus lucros na forma de dividendo, o accionista apenas recebe em termos líquidos depois de todos os impostos θ . Para simplicidade de tratamento teórico, utilizar-se-á θ como medida da discriminação fiscal. Se $\theta=1$ então não existe qualquer discriminação entre lucros retidos e distribuídos, se $\theta=0$ a discriminação é total não recebendo o accionista qualquer dividendo em termos líquidos. Se $0 < \theta < 1$ então a distribuição de dividendos é subsidiada. E de esperar que o valor de θ esteja entre zero e um. Em geral, se a empresa distribuir uma unidade de dividendos o accionista recebe em termos líquidos θ e $1-\theta$ e pago na forma de imposto. A taxa de imposto sobre os dividendos líquidos é de $(1-\theta)/\theta$.

O aumento de receita fiscal originada pela actividade da empresa é:

$$T = tY + (1-\theta)/\theta D$$

em que T é o total de imposto, t a taxa marginal de imposto sobre os lucros, Y o lucro tributável, e D os dividendos líquidos recebidos pelo accionista. Repare-se que a expressão ilustra claramente o fenómeno da dupla tributação dos dividendos isto porque a tributação da empresa à taxa t acresce a tributação do dividendo distribuído à taxa $(1-\theta)/\theta$.

É muitas vezes conveniente utilizar nesta expressão o montante de dividendos brutos recebidos pelo accionista (ie, os dividendos recebidos pelo accionista antes de

pagos os impostos que incidem sobre o seu rendimento). Denominando por G o montante de dividendos brutos as grandezas G e D relacionam-se da seguinte forma

$$D = (1-m)G$$

onde m é a taxa marginal de imposto sobre o accionista. Substituindo em T o aumento de receita fiscal gerado pela empresa pode ser escrito como

$$T = tY - [(1-\theta)/\theta] (1-m)G$$

Uma vez que a proposta em análise preve que seja dado um crédito fiscal total pelos impostos pagos pela empresa ao accionista o volume de receitas pode ser determinado por

$$T = tY + (m-t)G$$

onde as variáveis têm o mesmo significado anterior. Igualando as duas expressões para se obter o valor de θ tem-se

$$\theta = (1-m)/(1-t)$$

Verificando-se a igualdade entre as taxas marginais de impostos das empresas e dos particulares $\theta=1$ e não existe qualquer discriminação entre lucros retidos e distribuídos. É por vezes conveniente apresentar um valor bruto para a medida de discriminação, seja $\Theta=1/(1-t)$, o que implica $\theta=(1-m)\Theta$

2. O objectivo postulado para uma empresa em contexto intertemporal é o da maximização do valor actualizado líquido (VAL). Neste contexto a taxa de desconto a utilizar para a actualização dos rendimentos futuros, associados com determinado investimento, vai reflectir o custo de oportunidade dos meios financeiros utilizados

Considere-se o caso do financiamento por emissão de acções. O custo de oportunidade, para os accionistas da empresa, é determinado pelo rendimento que poderiam obter na melhor das alternativas a afectação de meios financeiros postos a disposição da empresa

Supondo que a aplicação alternativa ao dispôr do accionista é tal que proporciona o rendimento igual ao juro de mercado i o agente receberia, em termos líquidos um rendimento de $(1-m)i$ uma vez que todo o rendimento é tributado a taxa marginal de imposto

Sendo Portugal uma pequena economia aberta, integrada num espaço económico com crescente mobilidade internacional de capital os agentes económicos procederão a operações de arbitragem sempre que a taxa de remuneração líquida para os seus capitais aplicados em Portugal seja diferente a que obteriam no exterior. Se a remuneração líquida em escudos no exterior for R e verificando-se a igualdade entre as taxas líquidas $R=(1-m)i$, então a taxa de juro interna deve ajustar até que $i=R/(1-m)$

3. Se se chamar ρ a taxa de rendimento da empresa, $\theta\rho$ é o que o accionista pode esperar receber em termos líquidos pela distribuição de dividendos do seu investimento no capital da empresa. Uma vez que tem de se verificar a igualdade entre o rendimento de duas aplicações alternativas $\theta\rho=(1-m)i$, donde $\rho=(1-m)/\theta i$

A taxa de desconto a utilizar pela empresa no caso desta se financiar por emissão de acções e não houver discriminação fiscal (ou seja no caso $\theta=1$) é dado por $\rho=(1-m)i$

Se a empresa optar por se financiar por emissão de dívida tem que pagar o juro de mercado por unidade de financiamento obtido. Uma vez que os juros pagos podem ser deduzidos ao rendimento colectável da empresa o custo real do financiamento para a empresa é de $\rho=(1-m)i$

Por último, a empresa pode autofinanciar-se. Neste caso o accionista pode esperar que as suas acções se valorizem em $(1-z)\rho$, em que z é a taxa de imposto sobre as mais valias financeiras verificadas. Como anteriormente a igualdade entre os rendimentos de uma aplicação deste tipo e o da melhor alternativa disponível implica que $\rho=(1-m)/(1-z)i$. Existe uma diferença entre a taxa de imposto sobre as mais valias verificadas e as realizadas devido a

- O accionista pode diferir o pagamento do imposto, o que equivale a obter um empréstimo da autoridade fiscal a taxa de juro nula entre a altura da verificação do ganho e a sua realização

- O accionista pode realizar uma mais valia e uma menos valia de igual montante, no mesmo momento recomprando o título onde realizou a menos valia iludindo desta forma a autoridade fiscal

- A taxa de imposto sobre as mais valias pode ser diferente na altura da verificação do ganho e sua realização

Um dos objectivos das propostas de integração e a não discriminação entre as fontes de financiamento para a empresa e entre as aplicações da poupança alternativas para as famílias. Este objectivo pode ser justificado pelo conhecido resultado de Diamond e Mirlees (1971) referido no texto

Uma vez que a proposta pura prevê que $m=t$ então este objectivo verifica-se para o caso de financiamento por emissão de accões e por emissão de dívida. Para que o resultado também se verifique para o caso de financiamento por capitais próprios e necessário que as mais valias financeiras sejam isentas de imposto ($z=0$)

4. A empresa ao adquirir um bem de equipamento necessita de dispendir na sua compra o preço do bem menos o valor actualizado de todos os benefícios fiscais resultantes do investimento. Começamos pela poupança fiscal devida ao desconto das amortizações no lucro tributável. Assim a empresa necessita de um financiamento de $q-tZq$ em que q representa o preço do bem de equipamento e Z o valor actualizado das amortizações permitidas para efeitos fiscais

O custo nominal do financiamento é ρ por unidade de financiamento, e em termos reais $\rho-\pi$ em que π é a taxa de inflação. O benefício obtido pela empresa devido ao seu novo equipamento é a produtividade marginal deste menos o valor da depreciação económica do equipamento. Sendo δ a taxa de depreciação económica, o valor desta é a taxa de depreciação vezes o valor dispendido na compra do bem de equipamento o benefício é assim $(1-t)pF - \delta q(1-tZ)$ em que $(1-t)pF$ representa o valor da produtividade marginal líquida do bem de investimento. A empresa investirá até que o benefício iguale o custo e desta forma, como se pode ver com maior desenvolvimento em Antunes e Gaspar (1987)

$$(1-t)pF \geq q(1-tZ)(\rho+\delta-\pi)$$

A taxa de rendibilidade e a produtividade que se obtem por unidade de investimento. Naturalmente a empresa exigira sempre uma taxa de rendibilidade que seja igual ou superior ao custo por unidade de investimento. Denominando por ϕ a taxa de rendibilidade exigida tem-se:

$$\phi \geq (1-tZ)(p+\delta-\pi)/(1-t)$$

5. Como exemplo, voltou-se a proposta mitigada do texto, em que a taxa de imposto sobre os lucros das empresas e de 35% e sobre os depositos a prazo e sobre as pessoas singulares e de 15%, e acrescentou-se um imposto sobre as mais-valias verificadas a taxa de 10%. Mantem-se assim uma taxa de juro internacional de 12,33% e uma taxa de inflação interna de 5%. Como anteriormente, o equipamento objecto do investimento deprecia-se a taxa de 10% por ano, e pode ser amortizado em 10 anos de forma linear.

A taxa de juro interna é $i = 0,1233/0,85 = 0,145$. Se a empresa optar por se financiar por emissão de obrigações, o custo dos meios financeiros empregues $p = 0,145(1 - 0,35) = 0,0943$.

Uma vez que o equipamento pode ser amortizado em 10 anos, o valor actualizado das amortizações por unidade de investimento é:

$$Z = \frac{1}{10} \int_0^{10} e^{-pt} dt = 0,6475, \text{ e a poupança fiscal } tZ = 0,2266. \text{ A taxa de rendibilidade}$$

exigida vem como:

$$\phi = \frac{(1-tZ)(p+\delta-\pi)}{(1-t)} = \frac{(1-0,2266)(0,0943+0,1-0,05)}{0,65} = 0,136.$$

Se as empresas optam por emitir acções os accionistas exigirão um rendimento identico a quele que obtêm na melhor applicação ao seu dispor. Dadas as hipoteses de trabalho, esta applicação gera um rendimento igual ao juro de mercado. Uma vez que

não incidem quaisquer impostos sobre os lucros distribuídos $\theta=1$ e agora $\rho = 0.1233$. Com este custo de financiamento, o valor actualizado das amortizações é $Z = 0.5747$ e a poupança fiscal é de $tZ = 0.2011$. A taxa de rendibilidade vem como:

$$\phi = \frac{(1-0.2011)(0.1233+0.1-0.08)}{0.65} = 0.1761$$

Financiando-se por retenção de lucros, a taxa de desconto para a empresa é afectada pelo imposto sobre as mais valias verificadas. Se $z=0.1$ e $\rho = \{(0.85)/(0.9)\}i = 0.137$ o valor actualizado das amortizações é, neste caso, $Z=0.5444$ e a poupança fiscal é de $tZ=0.1906$. A taxa de rendibilidade passa a:

$$\phi = \frac{(1-0.1906)(0.137+0.1-0.08)}{0.65} = 0.1955$$

6. Até agora não foram consideradas quaisquer provisões ou deduções especiais para incentivo ao investimento. Existem uma grande variedade de incentivos passíveis de ser estudados. No texto, optou-se por considerar três tipos apenas:

- Crédito fiscal ao investimento de 4%.
- Redução da taxa de imposto em 25% durante 3 anos por emissão de novas acções junto ao público;
- Desconto fiscal dos lucros retidos e reinvestidos durante 3 anos, até ao máximo de 33% por ano.

O crédito fiscal ao investimento acrescenta a poupança fiscal o montante dispendido pela empresa na aquisição do bem de equipamento seja $k=4\%$. Assim, a taxa de rendibilidade exigida para o caso de financiamento através de emissão de obrigações fica

$$\phi = \frac{(1-tZ-k)(\rho + \delta - \pi)}{(1-t)} = \frac{(1-0.2266-0.04)(0.0943+0.1-0.08)}{0.65} = 0.1289$$

Se a empresa utilizar a emissão de acções para financiar a compra de novo equipamento, tem ainda a possibilidade de beneficiar de uma redução de imposto sobre os lucros de 25% durante 3 anos. Supondo que P é o rendimento tributável depois do novo investimento e que se espera que cresça a taxa g , $S' = 0.25 P t \int_0^3 e^{(g-\rho)s} ds$ representa o valor da poupança fiscal obtida. Se S for o montante de poupança fiscal por escudo investido, $S = S'/I$. O dispêndio que a empresa tem que fazer ao adquirir o novo equipamento por unidade de investimento é $(1 - t Z - k - S)$. Se a taxa de crescimento da empresa for de 2% ao ano, e o investimento representar 20% do capital da empresa, depois da emissão das acções e o rendimento tributável médio do capital for 4%, então $P/I = 0.2$ e $S = 0.0451$. A taxa de rendibilidade é então dada por:

$$\phi = \frac{(1-tZ-k-S)(\rho + \delta - \pi)}{(1-t)} = \frac{(1-0.2011-0.04-0.0451)(0.1233+0.1-0.08)}{0.65} = 0.1573$$

Note-se que a redução em 50% da taxa na contribuição industrial durante 3 anos existente na lei actual dá lugar a uma nova taxa dada por:

$$t' = (0.5 * 0.35 * 1.1 + 0.025) + 0.12(1 - 0.5 * 0.35 * 1.1 - 0.025) = 0.3114$$

A poupança devido à redução da taxa de imposto durante 3 anos é, para a lei actual,

$$S = P/I(0.4808 - 0.3114) \int_0^3 e^{(g-\rho)s} ds$$

7. A empresa pode ainda optar por reter lucros. Neste caso, estes são descontados à matéria colectável durante 3 anos, até ao máximo de 33% por ano. Assim, um escudo retido hoje pela empresa e reinvestido tem um valor igual a:

$$V = 1 + 0.33 t \int_0^3 e^{-\rho s} ds$$

A redução nos dividendos para financiar um bem de equipamento que custe $(1-tZ-k)$ é $(1-tZ-k)/V$. Dados os valores da taxa de imposto e de desconto, neste caso temos $V = 1.2937$ e a taxa de rendibilidade vem:

$$\phi = \frac{(1-tZ-k)(\rho+\delta-\pi)}{(1-t)V} = \frac{(1-0.1906-0.04)(0.137-0.1-0.08)}{1.2937 * 0.65} = 0.1437$$

Quando se consideraram os benefícios fiscais especiais não se teve em conta a possibilidade de os investimentos futuros serem superiores aos seus lucros retidos. Se isto acontecer, a empresa valoriza as saídas e as entradas de numerário que gera pelo valor actualizado da poupança fiscal por reinvestimento. No caso de financiamento por obrigações a condição para que o rendimento seja rentável é

$$\phi = \frac{(1-tZV-kV-Z(V-1))(\rho V+\delta-\pi)}{(1-t)V} = 0.1427$$

A razão porque V também aparece a multiplicar ϕ é justificada por a empresa poder aprovar projectos em que a taxa de rendibilidade seja inferior mas o valor actualizado desta seja superior. Trata-se de produzir um montante mais elevado de lucros que se irão reter no futuro, e serão reinvestidos e que portanto tem um valor superior para a empresa.

O aparecimento do termo $Z(V-1)$, resulta de as amortizações corresponderem a um custo fiscal. Quando a empresa aumenta o valor actual das amortizações de uma unidade, o lucro da empresa reduz-se embora a poupança fiscal aumente. Como diminui desta forma o lucro retido que pode ser descontado fiscalmente, é necessário subtrair a diferença entre a avaliação actualizada a V e a corrente ou seja V-1.

Para emissão de acções tem-se

$$\phi = \frac{[(1-tZV-kV-SV+Z(V-1))(\rho+\delta-\pi)]}{(1-t)V} = 0.1361$$

Finalmente, para o financiamento por lucros retidos temos

$$\phi = \frac{[(1 - t)ZV - kV - Z(V-1)](\rho + \delta - \pi)}{(1 - t)V^2} = 0.1253$$

Exactamente como nos casos anteriores só que o termo V aparece no denominador elevado ao quadrado pelas razões apontadas no caso em que os lucros retidos são maiores do que o investimento, conjugadas com o facto da empresa poder querer gerar maiores lucros retidos os quais ira deduzir a materia colectavel no futuro