

# CIÊNCIA E TÉCNICA FISCAL



COTR. N.º	15/17
N.º EX.	

N.ºs 316/318

ABRIL-JUNHO 1985

---

**BOLETIM**

DA

**DIRECÇÃO-GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS**

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

LISBOA

# A REFORMA FISCAL NORTE-AMERICANA

---

J. L. SALDANHA SANCHES

*Jurista do Centro de Estudos Fiscais  
Assistente estagiário da Faculdade de Direito de Lisboa*

O debate que actualmente decorre nos Estados Unidos da América sobre os projectos de reforma fiscal da administração Reagan — e que só poderão concretizar-se no caso de se obter um consenso entre o Congresso e a Casa Branca — vem de novo pôr em causa algumas das questões centrais sobre justiça e eficiência tributária: como tornar a partilha dos encargos fiscais mais justa — sem que se possa analisar aqui a própria mutação do conceito de justiça — e como conseguir simultaneamente um maior grau de investimento e de crescimento económicos.

E tão polémica como o conteúdo da reforma é a própria necessidade da reforma. Também aqui se podem encontrar duas posições antagónicas: para os representantes da corrente neoliberal, como Geoffrey Brennan e James M. Buchanan, a mudança das leis fiscais é um mal em si. «As leis fiscais deveriam ser consideradas, analisadas e discutidas como um conjunto de disposições quase permanentes que as pessoas poderiam prever, procedendo aos consequentes ajustamentos de comportamento, incluindo aqueles que requerem um longo

horizonte de planeamento (1).» Para Brennan-Buchanan as reformas fiscais constituem quase sempre um processo aguardado com expectativa benévola pelos vários grupos de contribuintes, na medida em que cada um deles espera poder lançar sobre os outros os encargos fiscais que sobre si pesam sem que nenhum deles tenha seja o que for a ganhar com o assunto, em especial numa perspectiva de longo prazo (2).

Mas precisamente oposta é a posição dos que com K. H. Friauf pensam, pelo contrário, que *lex tributaria semper reformanda*. Também em relação à sociedade em que esta se insere se pode afirmar que tudo flui e nada permanece e por isso compete ao direito fiscal em particular, tal como ao ordenamento jurídico em geral, um permanente esforço de adaptação (3).

No caso da presente reforma, é precisamente a questão da justiça obtida através da personalização do imposto e das complexas regras que a rodeiam no caso do *federal income tax* que constitui o cerne do debate. O essencial do projecto, tal como já foi parcialmente

(1) Brennan, Geoffrey, e Buchanan, James M., *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, 1980, p. 191.

(2) A transparência do processo de disputa social nos Estados Unidos sobre a repartição dos encargos fiscais é também sublinhada por outros analistas. «Os nossos impostos reflectem uma contínua disputa entre interesses em conflito sobre o privilégio de pagar o mínimo», escreve Louis Eisenstein, in *The Ideologies of Taxation*, Nova Iorque, 1961, p. 3. Citado por Klaus Tipke, in *Steuergerechtigkeit in Theorie und Praxis*, Colónia, 1981, p. 150, nota 194.

(3) Friauf, K. H., «Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsforbildung im Steurrecht», in *Grenzen der Rechtsforbildung durch Rechtsprechung und Verwaltungsvorschriften im Steuerrecht*, Tipke, ed., Colónia, 1982, p. 53.

divulgado (4), consiste numa diminuição simultânea da progressividade das taxas e das deduções legalmente permitidas, além do aumento da matéria tributável, com inclusão de maior percentagem dos ganhos de capital no rendimento sujeito a imposto.

Segundo os elementos já vindos a público, ao sistema actual de taxas e escalões suceder-se-ia um consideravelmente mais simples, com taxas de 15%, 25% e 35%. Mas a menor progressividade das taxas poderia ser compensada, quer quanto às receitas a obter, quer quanto à distribuição dos encargos entre as várias camadas de rendimento, por uma maior tributação dos ganhos de capital que, «estando fortemente concentrados nas classes de mais elevados rendimentos, estão sujeitos a menores taxas de imposto do que os rendimentos vulgares» (5).

E possivelmente pela menor influência do *splitting* do rendimento entre cônjuges, que beneficia particularmente os contribuintes da *upper-middle income class*, juntamente com as deduções fiscais obtidas através do sistema da *itemization*, que atribuem «créditos fiscais» para educação das crianças, despesas especiais com energia ou impostos pagos no estrangeiro.

A lógica geral da reforma seria a simplificação global do sistema, procurando obter a justiça fiscal não

(4) Para as linhas gerais do projecto designado por «Treasury-2», ver *The Economist*, 13 de Abril de 1985. Mas a decisão final deverá ser tomada nos fins de Maio.

(5) Pechman, Joseph A., «Anatomy of U. S. Individual Income Tax», in *Comparative Tax Studies: Essays in Honor of Richard Goode*, Amsterdão, 1983, p. 70.

através de uma personalização do imposto que leva a importantes diferenciações da carga fiscal para contribuintes da mesma classe de rendimento (a diferenciação horizontal do imposto), mas através da uniformização dos pagamentos, reduzindo por esta forma a situação, de duvidosa legitimidade, de contribuintes com idêntico rendimento pagarem quantias muito diferentes, quer pela diferença efectiva de capacidade contributiva, quer por um uso mais hábil das possibilidades de economia fiscal contidas na lei.

A serem obtidos estes resultados e independentemente da maior ou menor justiça do novo sistema em relação ao antigo, uma vantagem seria indiscutível: menores gastos administrativos para a Administração e para os contribuintes, que poderiam declarar os seus rendimentos com um impresso administrativo simplificado em relação ao actual, precisamente porque este se encontra com uma estrutura sobrecarregada pela necessidade de fornecer um suporte para a grande variedade de deduções previstas pela lei.

Mas enquanto os ganhos globais da simplificação deverão reverter para o conjunto da colectividade, as deduções particulares previstas no sistema actual são quase sempre o resultado da articulação entre determinados grupos de interesses organizados, que serão prejudicados com a sua eliminação <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(6)</sup> A influência dos *lobbies* na formação da lei fiscal norte-americana foi particularmente estudada pelo antigo Subsecretário para os Assuntos Fiscais do presidente Johnson, Stanley Surrey. Ver, a este respeito, Vogel, Klaus, «Die Abschichtung

A decisão final passará, portanto, por uma complexa negociação e ponderação de interesses antagónicos, com a eliminação de um certo número de deduções e a manutenção de outras.

Mas, como é evidente, e aceitando que a reforma vai procurar manter constante o actual rendimento fiscal, as modificações possíveis na progressividade das taxas vão ser condicionadas pela dimensão obtida na reestruturação-eliminação do sistema das deduções fiscais.

---

von Rechtsfolgen im Steuerrecht», in *StuW*, 1977, p. 1977. Em parte por sua influência o Congressional Budget Act de 1974 veio exigir que o orçamento passasse a incluir uma lista das principais *tax expenditures*, Pechman, *ob. cit.*, p. 70. Em 1982, calculava-se o custo destas *tax expenditures* em 160 biliões de dólares. (*The Economist*, 24 de Dezembro de 1984).