

Plataforma para o Crescimento Sustentável

# Portugal: Política Fiscal & Competitividade

---

**Miguel Frasquilho**

*Economista*

*Vice-Presidente do Grupo Parlamentar do PSD*

*Ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças*

.ISCSP • Lisboa

.Novembro 09, 2013

*Este documento foi elaborado com informação disponível até Novembro 08, 2013*

<i>1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa.</i>	<i>3</i>
--	----------

<i>2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.</i>	<i>6</i>
--	----------

<i>3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.</i>	<i>14</i>
---	-----------

<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>14</i>
-------------------	-----------

<i>A REFORMA DO IRC</i>	<i>17</i>
-------------------------	-----------

<i>A SITUAÇÃO NO IRS</i>	<i>28</i>
--------------------------	-----------

<i>A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA</i>	<i>30</i>
-------------------------------	-----------

<i>AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</i>	<i>32</i>
---------------------------------	-----------

<i>4. Conclusões.</i>	<i>35</i>
-----------------------	-----------

<i>1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa.</i>	<i>3</i>
--	----------

<i>2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.</i>	<i>6</i>
--	----------

<i>3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.</i>	<i>14</i>
---	-----------

<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>14</i>
-------------------	-----------

<i>A REFORMA DO IRC</i>	<i>17</i>
-------------------------	-----------

<i>A SITUAÇÃO NO IRS</i>	<i>28</i>
--------------------------	-----------

<i>A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA</i>	<i>30</i>
-------------------------------	-----------

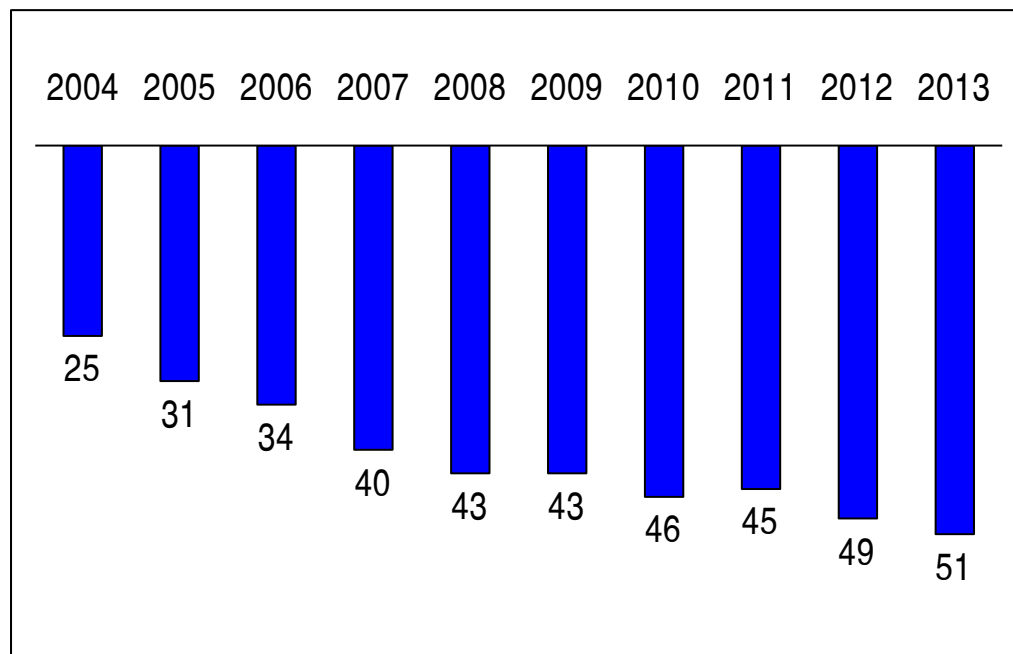
<i>AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</i>	<i>32</i>
---------------------------------	-----------

<i>4. Conclusões.</i>	<i>35</i>
-----------------------	-----------

# 1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa.

- Portugal tem vindo a **perder competitividade**, tornando-se uma **economia progressivamente menos atractiva** aos olhos dos investidores...
- ... Em consequência da **impreparação** para enfrentar quer a **globalização** (com uma muito maior competição entre países e o advento das economias ditas emergentes), quer a **entrada no euro** (perda de controlo sobre a moeda e as taxas de juro).

## *Evolução da posição de Portugal no ranking de competitividade do World Economic Forum (WEF), 2004-2013\**



## *Factores que mais contribuem para a descida da posição de Portugal\**



Endividamento público **(143)**

Efeitos da carga fiscal nos incentivos ao investimento e ao trabalho **(139)**

\* Em 2013, num ranking de 148 países. Entre os países da UE, Portugal ocupa a posição 19.

Fontes: World Economic Forum.

# 1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa.

- São várias as vertentes que determinam a competitividade de um país.
- A **política fiscal** é uma dessas áreas – e uma daquelas em que **Portugal é menos competitivo**.

## Vertentes Determinantes da Falta de Competitividade de Portugal

Qualificação dos recursos humanos	Justiça	Rigidez da legislação laboral	Mobilidade	Ambiente Concorrencial	Autorização de Licenciamento	Obtenção de crédito	Protecção de investidores	Pagamento de impostos
Posições muito baixas em comparações internacionais (seja qual for a realidade comparável)	Muito lenta e pouco eficaz	Últimos lugares entre os países europeus analisados no <i>ranking Employment Protection da OCDE</i>	Infra-estrutura ferroviária de mercadorias insuficiente  Um dos países da UE-15 com maior peso de residentes em habitação própria	A ausência de ambiente concorrencial em alguns sectores de actividade, tem sido objecto de crítica por parte da <i>Troika</i>	76º lugar no <i>ranking Doing Business</i> , do Banco Mundial *	109º lugar no <i>ranking Doing Business</i> , do Banco Mundial *	52º lugar no <i>ranking Doing Business</i> , do Banco Mundial *	81º lugar no <i>ranking Doing Business</i> , do Banco Mundial *

\* Portugal ocupa a posição 31 no *ranking* global de competitividade *Doing Business 2014* do Banco Mundial (entre 189 países).

Fontes: Banco Mundial, OCDE, Eurostat, CE, BCE, FMI.

<i>1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa.</i>	<i>3</i>
--	----------

<i>2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.</i>	<i>6</i>
--	----------

<i>3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.</i>	<i>14</i>
---	-----------

<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>14</i>
-------------------	-----------

<i>A REFORMA DO IRC</i>	<i>17</i>
-------------------------	-----------

<i>A SITUAÇÃO NO IRS</i>	<i>28</i>
--------------------------	-----------

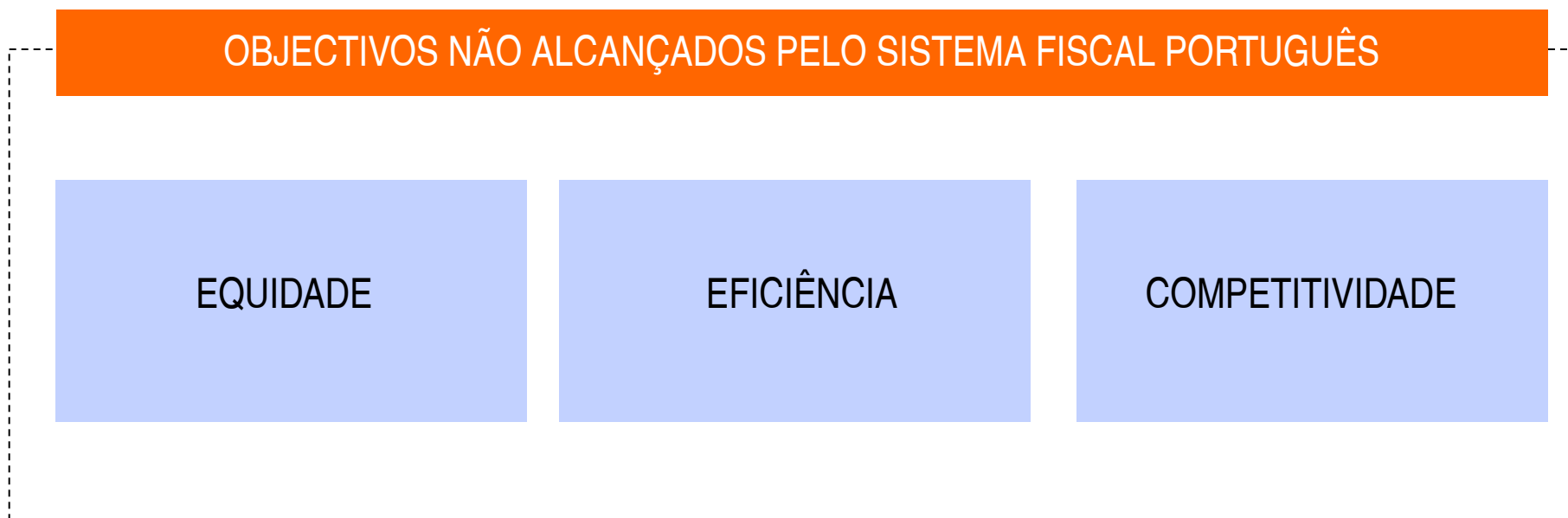
<i>A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA</i>	<i>30</i>
-------------------------------	-----------

<i>AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</i>	<i>32</i>
---------------------------------	-----------

<i>4. Conclusões.</i>	<i>35</i>
-----------------------	-----------

## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

- O **sistema fiscal português** deve ambicionar a promoção **da equidade**, da **eficiência** e, num contexto de grande mobilidade dos factores trabalho e capital deve, também, ter em atenção a **competitividade**.
- Infelizmente, o nosso sistema fiscal actual **não cumpre nenhum destes objectivos**.



- “**Observatório da Competitividade Fiscal – 2013**” (Deloitte):

A maioria das empresas inquiridas (81%) **considera o sistema fiscal complexo e ineficaz**, verificando-se uma acentuação desta tendência face aos anos anteriores.

## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

### “Observatório da Competitividade Fiscal – 2013”

(Deloitte):

- Em **2013**, de acordo com as 1000 maiores empresas portuguesas a operar em Portugal...

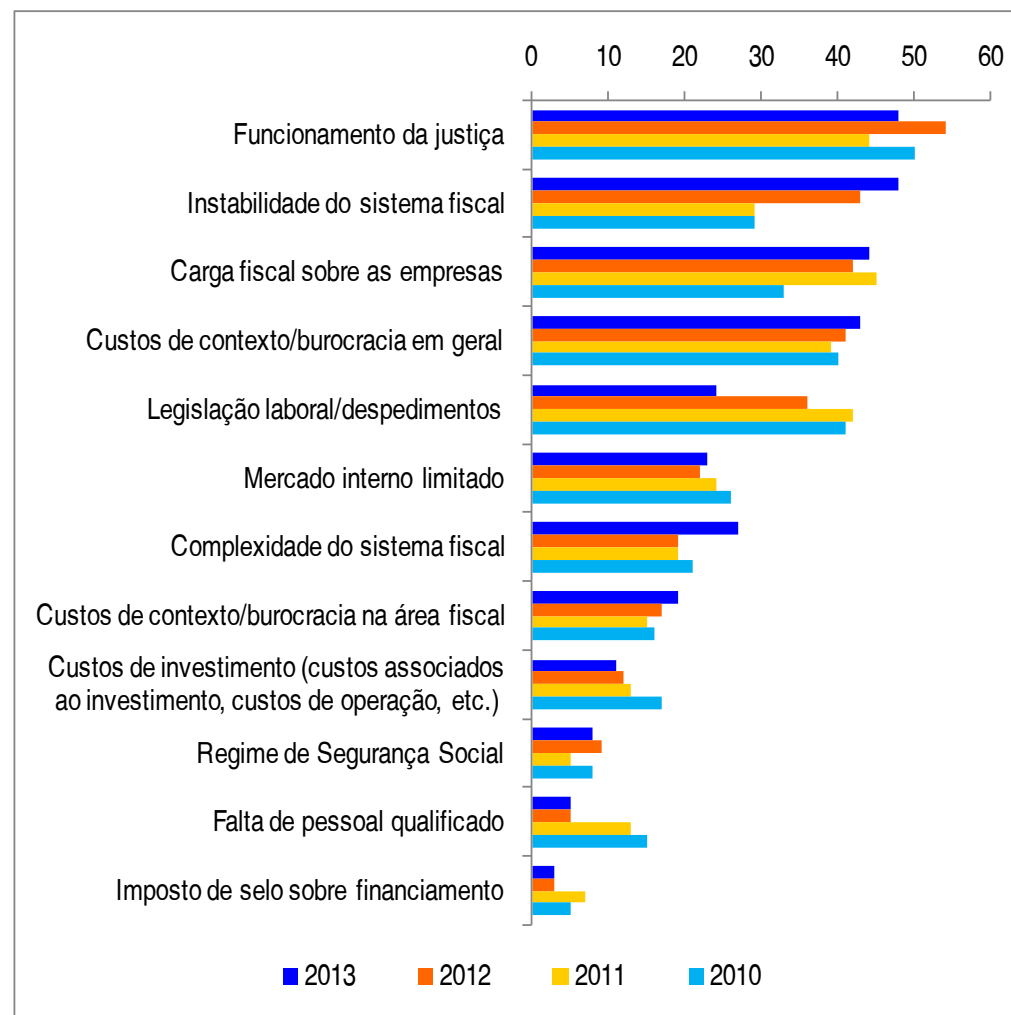
#### Obstáculos ao investimento

- ✓ Instabilidade do sistema fiscal: 2º maior
- ✓ Carga fiscal sobre as empresas: 3º maior
- ✓ Complexidade do sistema fiscal: 7º maior

#### Avaliação da política fiscal

86% das empresas inquiridas não considera que a política fiscal adoptada sirva como motor de desenvolvimento da competitividade do tecido empresarial português

### Maiores obstáculos ao investimento em Portugal, 2010-2013



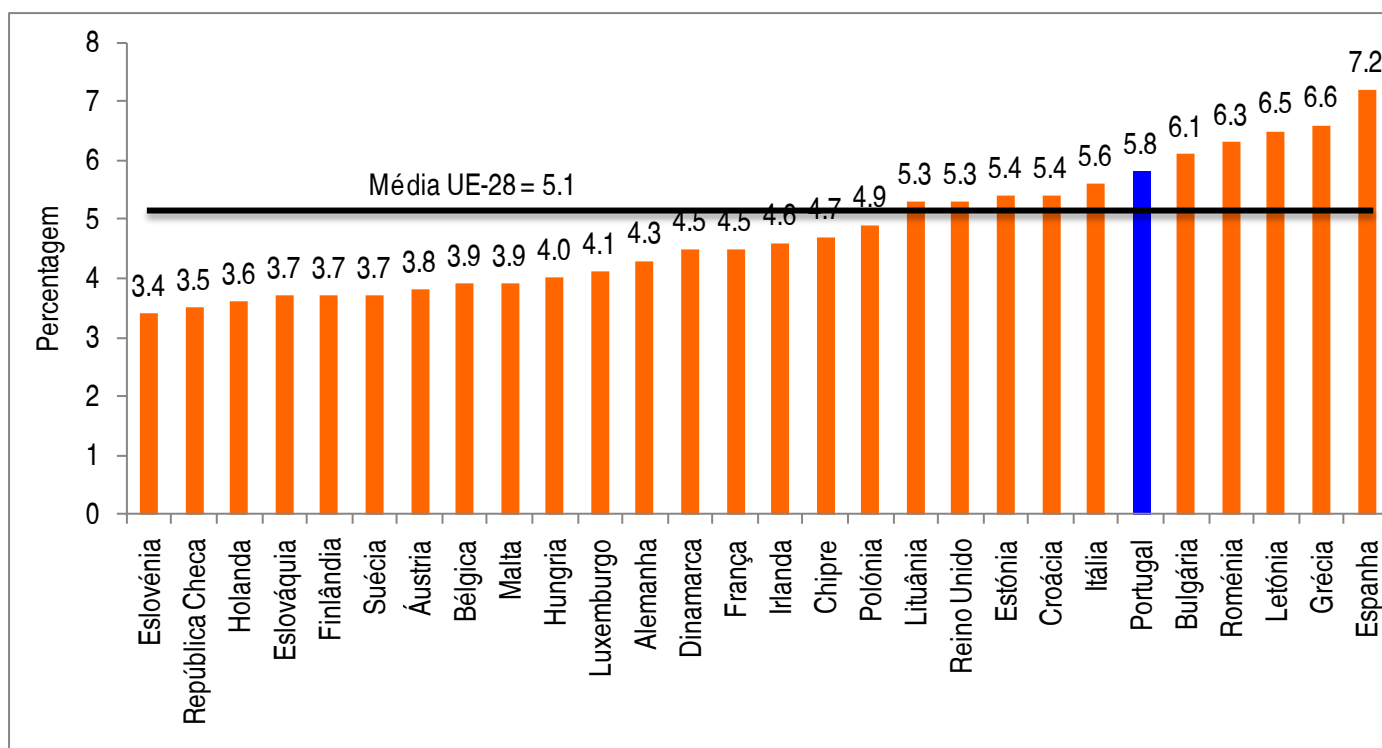
Fonte: Deloitte, “Observatório da Competitividade Fiscal 2013”, Maio 2013.



## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

- O sistema fiscal português não tem contribuído eficazmente para a redistribuição do rendimento. Em 2012, Portugal apresentava a sexta maior disparidade do rendimento entre ricos e pobres da UE: os 20% mais ricos da população dispunham de um rendimento 5.8 vezes superior aos 20% mais pobres.

**Desigualdade na distribuição do rendimento<sup>1</sup> na UE, 2012**



1. Rendimento dos 20% mais ricos face aos 20% mais pobres.

Fonte: Eurostat.

## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

O sistema fiscal português não tem sido eficiente: é muito complexo<sup>1</sup>, desviando recursos da economia para áreas pouco produtivas (como a perda de tempo por parte dos contribuintes no cumprimento das suas obrigações fiscais; as avultadas despesas em serviços de consultoria fiscal/contabilidade; e a necessidade de uma máquina fiscal incomportável para as intermináveis verificações e inspecções à veracidade dos abatimentos, deduções e benefícios fiscais utilizados pelos contribuintes), e contribuindo para a fraude e evasão fiscais. **Urge simplificar o sistema fiscal.**

### *Causas e consequências da ineficiência do sistema fiscal português*

Causas	SISTEMA COMPLICADO	Diversidade de obrigações declarativas <sup>2</sup> , pagamentos <sup>3</sup> , isenções, deduções e excepções
Consequências	PERDA DE TEMPO	Em média, uma empresa em Portugal despende 275 horas por ano a preparar, preencher e pagar os seus impostos, o 4º maior valor da UE-28
	DESPEAS AVULTADAS EM SERVIÇOS DE APOIO	Necessidade de gastos em serviços de consultoria fiscal, auditoria e contabilidade
	EVASÃO FISCAL	+ de 20% do PIB (entre EUR 35-40 mil milhões) Receita fiscal não cobrada: entre EUR 10-15 mil milhões
	MÁQUINA FISCAL PESADA	≈ EUR 500 milhões de despesa + de 11 mil colaboradores

1. De acordo com o Observatório da Competitividade Fiscal em Portugal – 2013 (Deloitte), 81% dos empresários portugueses consideram o actual sistema fiscal ineficaz e complexo.

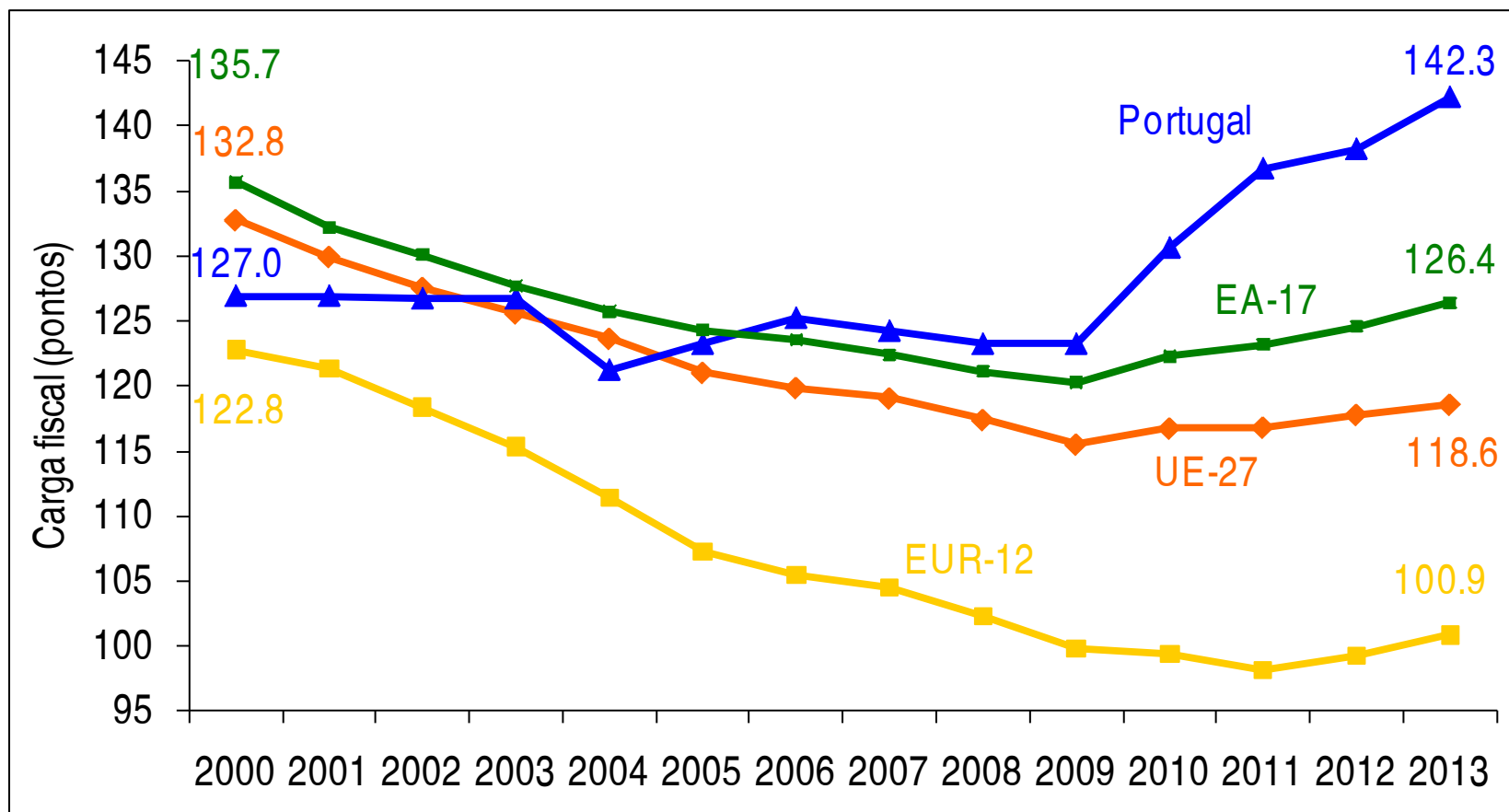
2. No site da Autoridade Tributária e Aduaneira, as informações referentes às obrigações declarativas (para todos os contribuintes) estendem-se ao longo de 32 páginas A4, não havendo mês em que não haja qualquer modelo para enviar para o Fisco.

3. As obrigações contributivas mostram igualmente um preenchido calendário: 10 páginas que evidenciam que todos os meses há necessidade de efectuar pagamentos.

**Fontes:** Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), OCDE, Banco Mundial.

## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

Carga Fiscal e Contributiva\* na UE, na EA-17\*\*, na EUR-12\*\*\* e em Portugal, 2000-2013



\* Obtida como a soma da taxa máxima de IRS, da taxa *standard* de IRC, da taxa *standard* de IVA, e das contribuições para a Segurança Social de entidades empregadoras e de empregados. Em conjunto, a receita cobrada em sede de IRC, IRS e IVA, e proveniente das constituições sociais, representa cerca de 90% da carga fiscal e contributiva.

\*\* EA-17: Zona Euro (Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal).

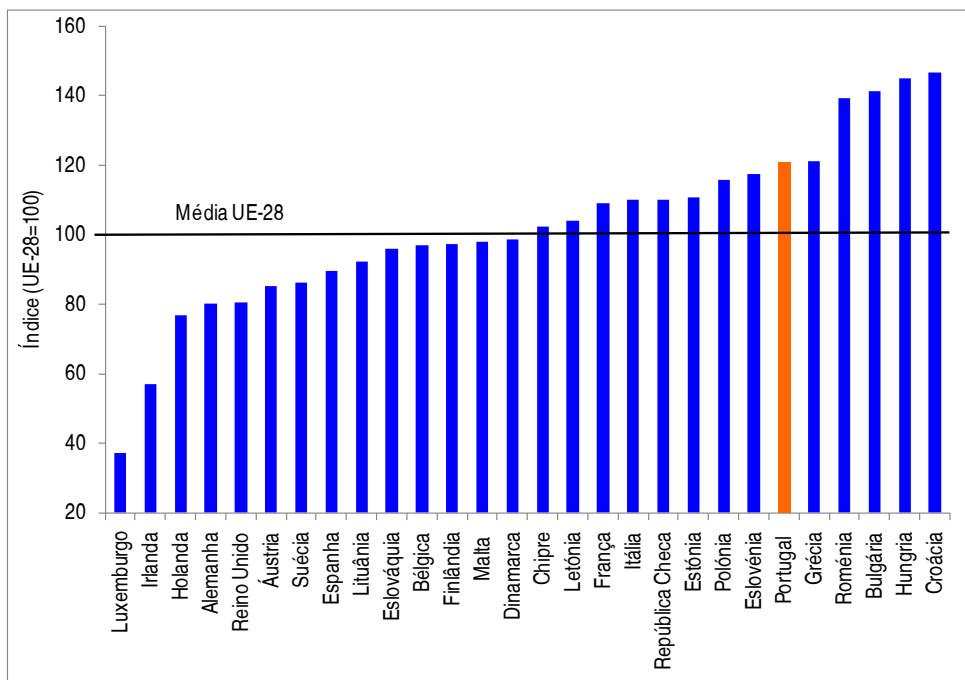
\*\*\* EUR-12: Países que aderiram à UE em 2004 (Chipre, Estónia, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e Rep. Checa) e 2007 (Bulgária e Roménia).

Fontes: Comissão Europeia, OCDE, KPMG; cálculos do autor.

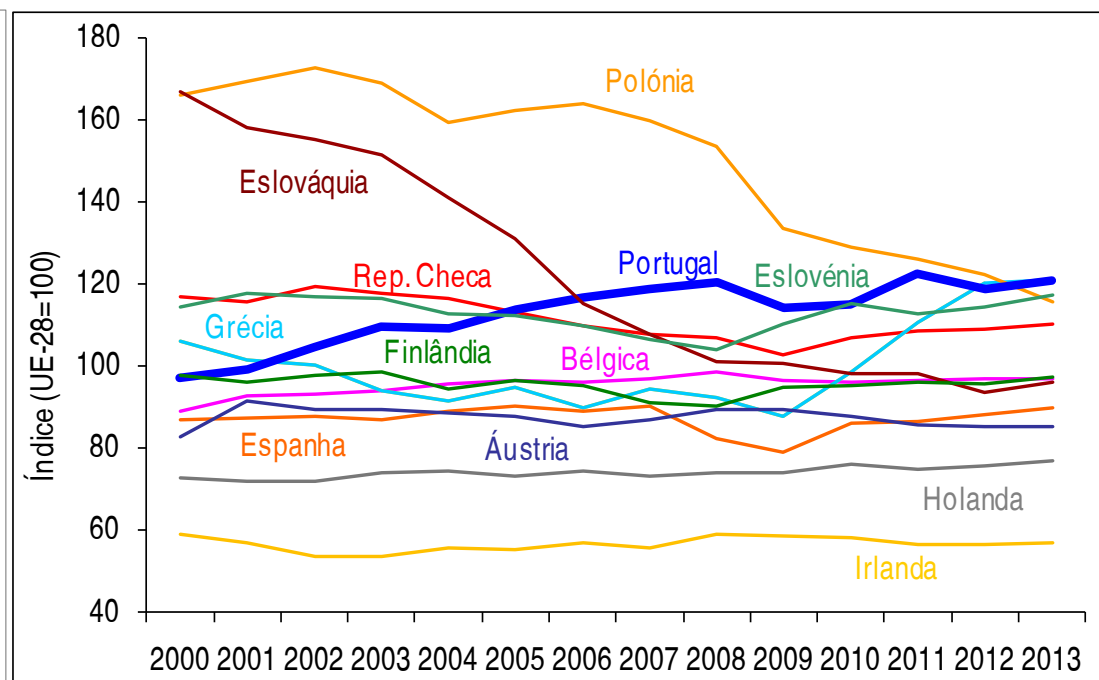
## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

- **Inicia-se em 2014 a reforma do IRC**, reconhecidamente o instrumento fiscal mais importante para a competitividade e a atractividade ao investimento, que permitirá criar emprego e melhorar as condições de vida dos portugueses.
- É imperioso actuar também ao nível do IRS e, desta forma, **criar as condições para baixar o elevado esforço fiscal que recai sobre os Portugueses** – o 6º maior na UE-28) – e que é inibidor de um maior dinamismo económico...

**Esforço Fiscal Relativo: Carga Fiscal\* face ao PIB per capita\*\*, UE-28, 2013 (UE-28=100)**



**Esforço Fiscal Relativo: Carga Fiscal\* face ao PIB per capita\*\* em países seleccionados da UE-28, 2000-2013**



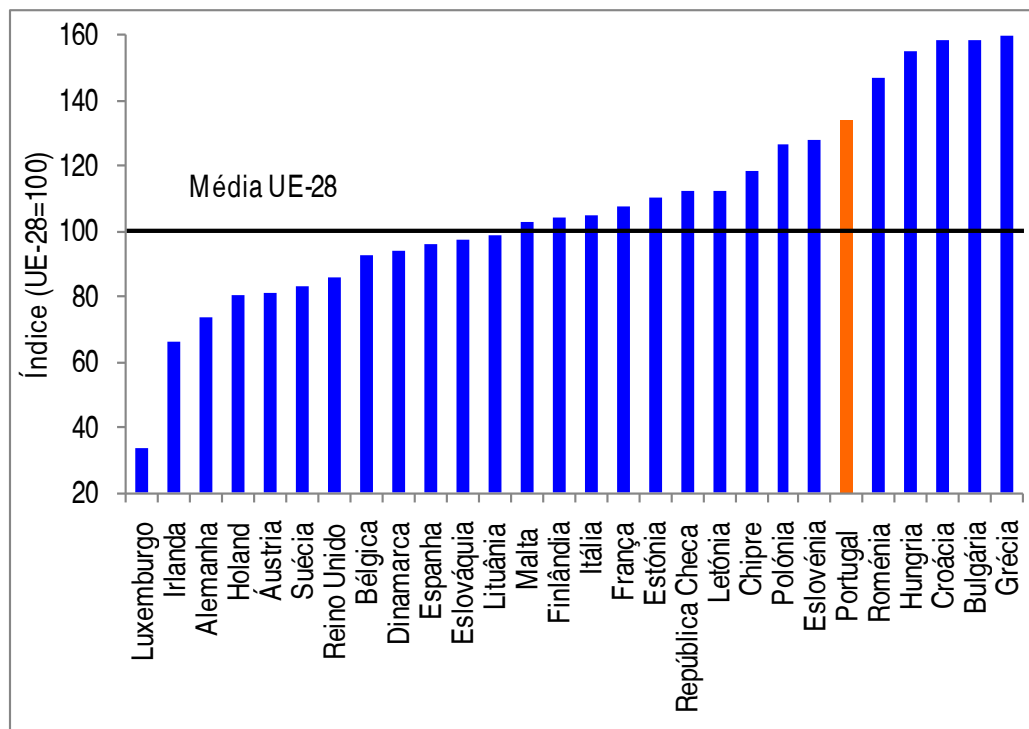
\* Impostos directos, impostos indirectos e contribuições para a Segurança Social face ao PIB. \*\* Corrigido pelas paridades do poder de compra.

Fontes: Comissão Europeia, Ministério das Finanças; cálculos do autor.

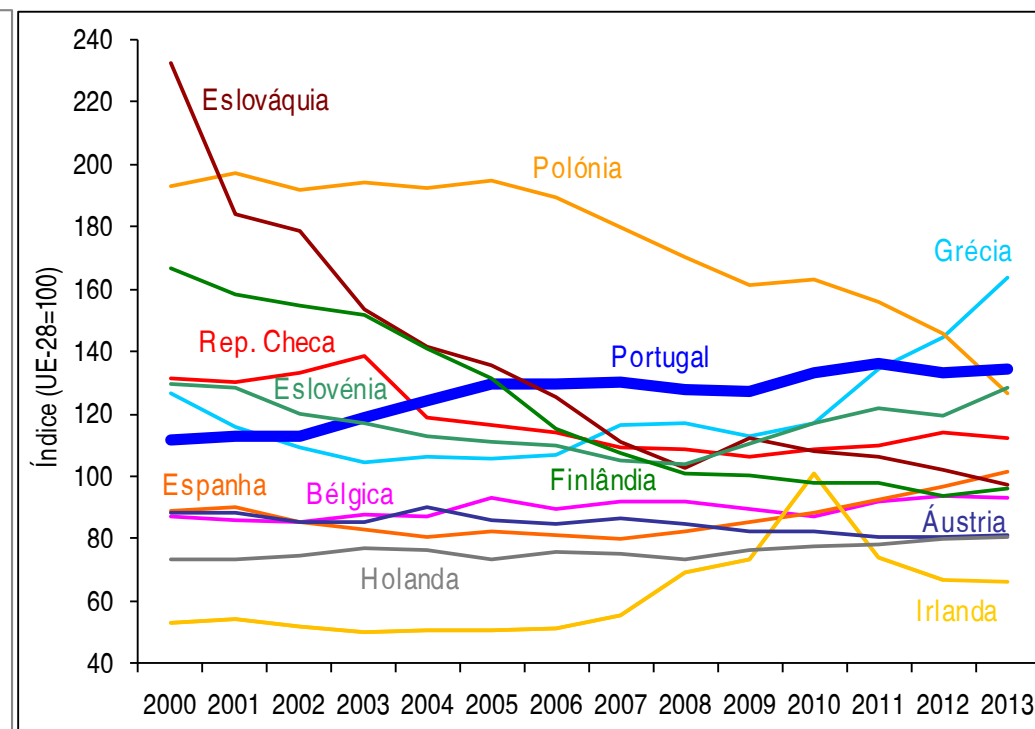
## 2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português.

- ... O que **implica reformar o Estado e tornar a despesa pública sustentável.**
- No contexto europeu, a despesa pública de Portugal, se comparada com o nível de vida médio da população, tem vindo a crescer com o tempo e já é, hoje, das mais elevadas (cerca de 30% acima da média da UE).

**Despesa pública face ao nível de vida\*, países da UE-28, 2013 (UE-28=100)**



**Despesa pública face ao nível de vida\*, países seleccionados da UE-28, 2000-2013 (UE-28=100)**



\* PIB per capita corrigido pelas paridades do poder de compra.

Fontes: Comissão Europeia; cálculos do autor.

***1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa. 3***

***2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português. 6***

***3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade. 14***

***INTRODUÇÃO 14***

***A REFORMA DO IRC 17***

***A SITUAÇÃO NO IRS 28***

***A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA 30***

***AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 32***

***4. Conclusões. 35***

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

#### INTRODUÇÃO

- A **política fiscal** tem vindo a ocupar um lugar de destaque como **vertente fundamental de competitividade e atractividade** a partir da segunda metade dos anos 90, com a concorrência (também fiscal) entre países potenciada pela globalização e, na Europa, pela criação da Zona Euro e a consequente impossibilidade de os países membros disporem de instrumentos que permitiam ganhar (ainda que artificialmente) competitividade, como as políticas monetária e cambial.
- Ao arrepio das tendências internacionais, **Portugal tem prosseguido uma política fiscal sem rumo e desadequada**, ao sabor de uma política orçamental errada, com um nível de despesa pública (nomeadamente a despesa corrente primária) muito elevado para o nível de riqueza do país e também para a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.
- **A economia portuguesa encontra-se fiscalmente sufocada**, e enquanto esta situação não se inverter, o nosso crescimento económico não apresentará o dinamismo que todos ambicionamos.
- **Como proceder?...**

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

- A literatura da especialidade e a evidência empírica apontam a **tributação directa sobre as empresas** como o **instrumento fiscal mais importante em termos de competitividade e atractividade**, de **captação de investimento**, de **dinamização da actividade** e de **criação de emprego**.
- Para melhorar a vida das pessoas, é preciso que haja mais empresas a operar em Portugal, que se consiga atrair mais investimento – porque só assim são criados mais empregos. E, em termos fiscais, o IRC é o instrumento mais importante para este fim.
- A **tributação directa sobre as famílias** é também **importante**, embora a mobilidade do factor trabalho seja bastante menor do que a do facto capital. Mas, numa era de maior facilidade de circulação de pessoas, não só a nível europeu, mas mesmo em termos globais, **a tributação em sede de IRS é um factor que tem desempenhado um papel com crescente importância na atracção de recursos humanos**, nomeadamente de quadros mais qualificados, potencialmente geradores de maior valor acrescentado e maior criação de riqueza.
- Surgem depois **os impostos indirectos**, reconhecidamente **menos importantes em termos de atractividade e competitividade** – e em relação aos quais a atenção se deve concentrar nos níveis de tributação praticados nos países fronteiriços (divergências de elevada magnitude podem levar à deslocalização de consumo entre países e aos consequentes efeitos negativos quer sobre a economia, quer sobre as contas públicas).



***1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa. 3***

***2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português. 6***

***3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade. 14***

***INTRODUÇÃO 14***

***A REFORMA DO IRC 17***

***A SITUAÇÃO NO IRS 28***

***A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA 30***

***AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 32***

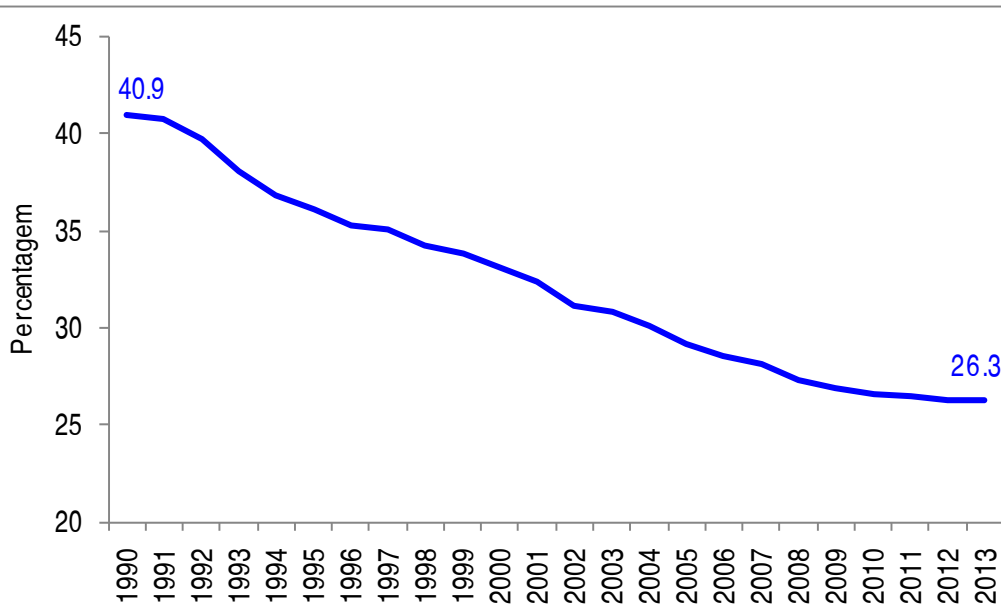
***4. Conclusões. 35***

# 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

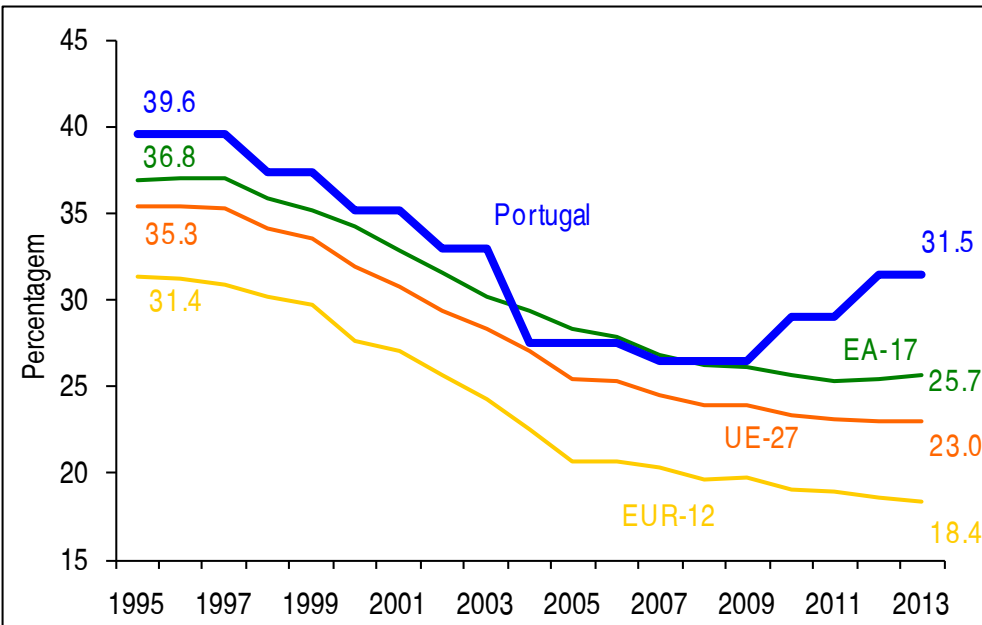
## A REFORMA DO IRC

➤ Portugal não acompanhou (como devia) a tendência internacional da tributação directa sobre as empresas...

**Média das taxas gerais ajustadas de IRC em 41 países da OCDE e do G20\*, 1990-2013.**



**Taxa geral ajustada\* de imposto sobre as sociedades, UE, EA-17\*\*, EUR-12\*\*\* e Portugal, 1995-2013.**



\* Foram considerados os seguintes países: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, EUA, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Índia, Indonésia, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia. Em todos os anos foi calculada a média aritmética simples para o conjunto de dados disponíveis. Existe informação estatística para todos os países no período considerado, com exceção de Brasil, Eslováquia, Polónia e Turquia, países para os quais existem dados a partir de 1991; Eslovénia e Israel (1992); Estónia (1993) e África do Sul (1996).

Fontes: Eurostat; Bilicka, K. e Devereux, M., *CBT Corporate Tax Ranking 2012*, Center for Business Taxation, University of Oxford, junho de 2012; [www.worldwide-tax.com](http://www.worldwide-tax.com); Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

\* Incluindo adicionais de imposto e sobretaxas de cariz local, municipal, nacional e estadual.

\*\* EA-17: Zona Euro (Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal).

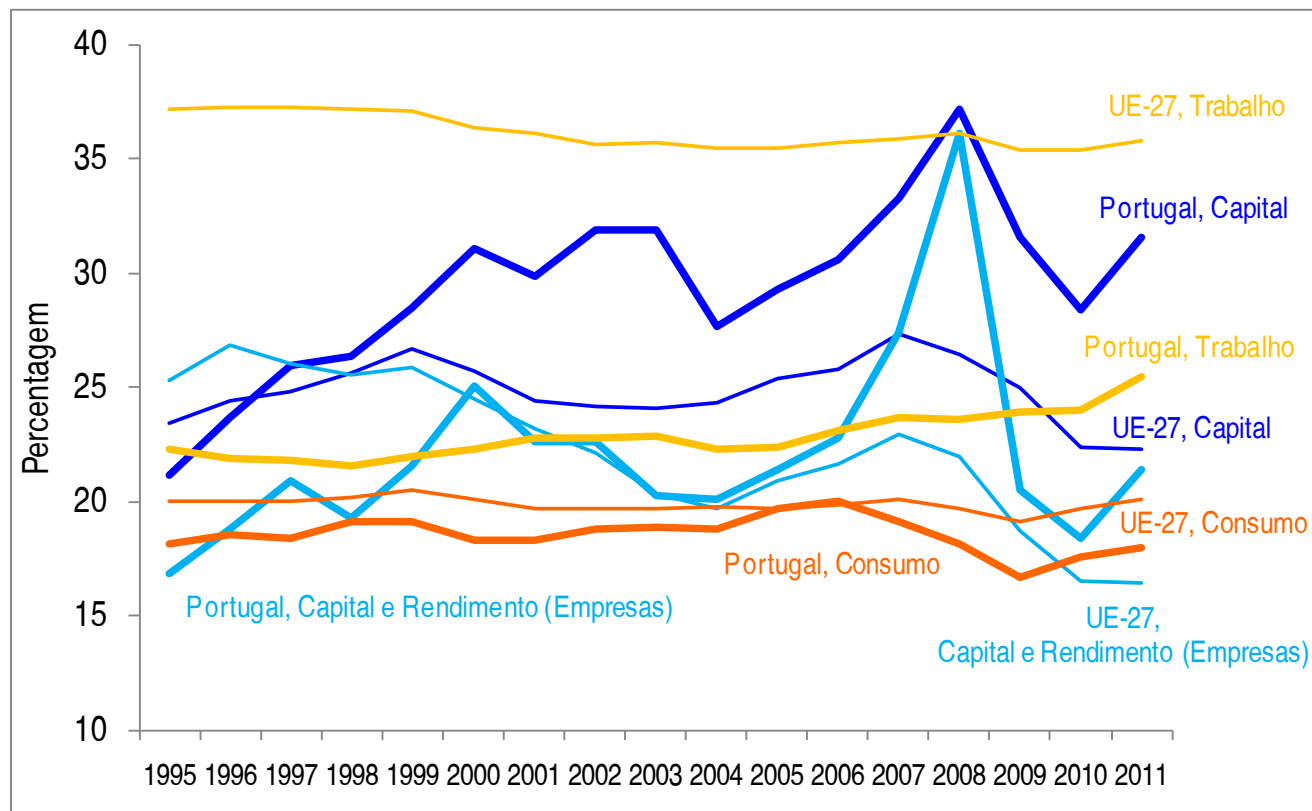
\*\*\* EUR-12: Países que aderiram à UE em 2004 (Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e Rep. Checa) e 2007 (Bulgária e Roménia).

Fontes: Eurostat; Cálculos da Comissão para a Reforma do IRC – 2013, OCDE, KPMG.

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

- Em Portugal, a tributação sobre o capital é muito mais elevada do que na UE e mais elevada do que sobre o trabalho e o consumo (que são menos tributados em Portugal do que na UE).

**Taxas de imposto implícitas\* sobre consumo, trabalho e capital, Portugal e UE-27, 1995-2011.**



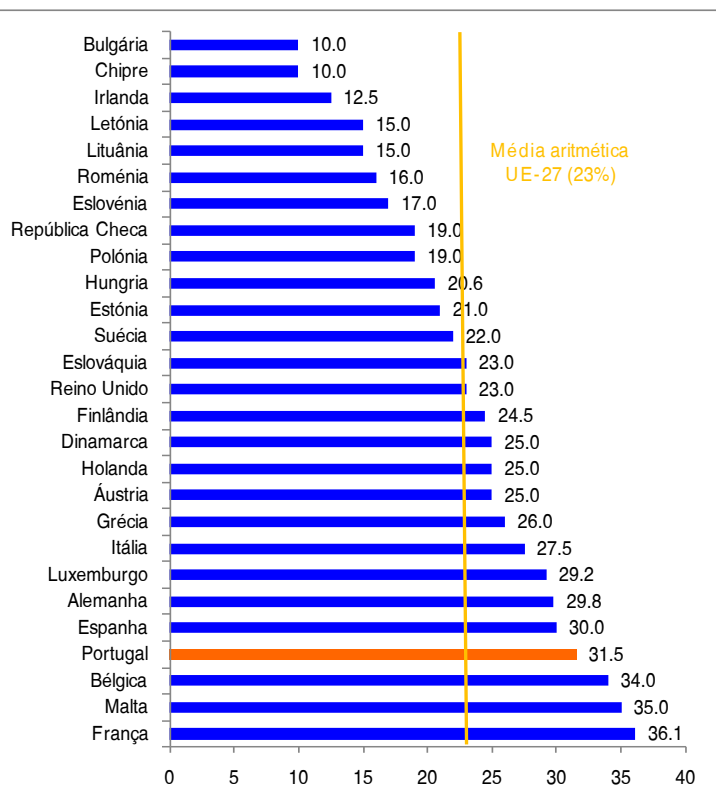
\*Obtidas em resultado da divisão das receitas fiscais pela respectiva base económica subjacente.

Fontes: Comissão Europeia; Cálculos Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

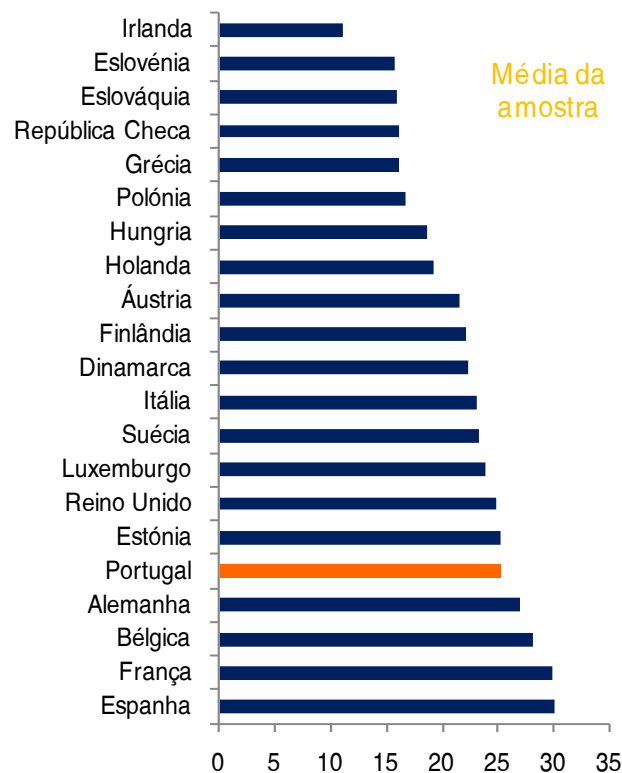
### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

➤ Portugal compara mal no universo europeu quer na taxa geral de IRC, quer nas taxas média e marginal efectivas de IRC (também importantes para a competitividade).

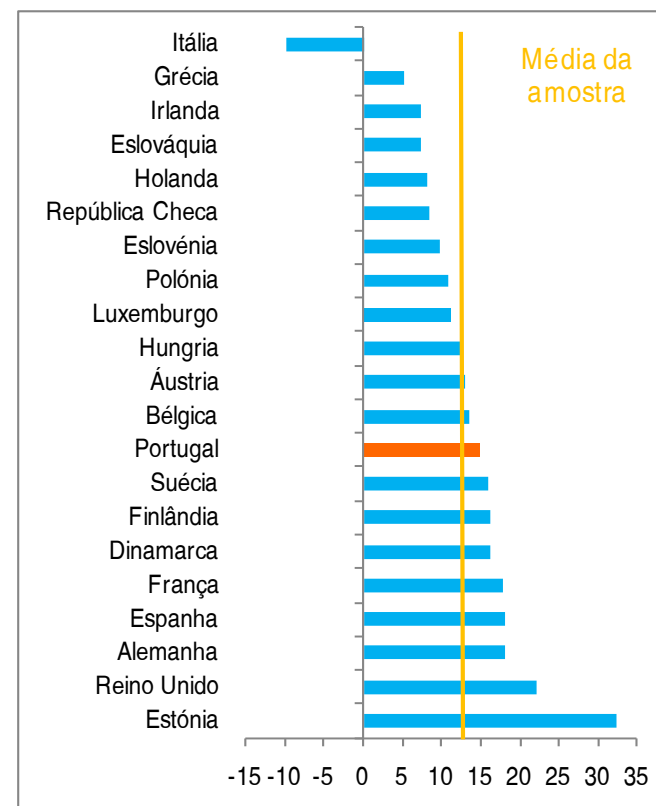
**Taxas gerais ajustadas de IRC, UE-27, 2013 (%), ranking decrescente**



**Taxa média efectiva de IRC (EATR) em 21 países da UE\* e em Portugal (%), 2012**



**Taxa marginal efectiva de IRC (EMTR) em 21 países da UE\* e em Portugal (%), 2012**



• Foram considerados os seguintes 21 países da União Europeia: Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Suécia. **Nota:** A Itália surge no topo do ranking das taxas marginais efetivas de imposto devido ao tratamento fiscal favorável dado aos capitais próprios das empresas, o que reduz o custo de oportunidade do capital, conferindo-lhe um tratamento igual ao da dívida. Se aplicado na sua forma mais pura a um investimento marginal, tal significaria que ele não seria tributado (taxa marginal efetiva de imposto nula). Contudo, por razões técnicas, Bilicka e Devereux (*op. cit.*) defendem que a fiscalidade italiana é ainda mais generosa, o que resulta numa EMTR negativa, implicando que investimentos marginais sejam financiados pelas receitas fiscais italianas. **Fontes:** Eurostat; Bilicka, K, e Devereux, M., *CBT (...), op. cit.*; <http://www.sbs.ox.ac.uk/centres/tax/Pages/Reports.aspx>; Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

*Alterações na taxa de IRC desempenham, pela sua visibilidade, um papel fundamental numa reforma como a que foi apresentada.*

- Três cenários indicativos de **descida da taxa geral ajustada de IRC**: para **19%, 18%, 17%** num horizonte de **5 anos** (2014 – 2018);
- No fim do calendário indicativo apresentado, a taxa geral ajustada tem como número das dezenas “**1**” e não “**3**” (como acontece atualmente, com 31.5%) ou “**2**” – um **factor importante de diferenciação em termos psicológicos para os investidores**;
- As **derramas estaduais e municipal são abolidas** (o que constituiria uma simplificação significativa do sistema de IRC em Portugal, muito importante para facilitar a compreensão dos investidores, sobretudo internacionais);
- **Apenas no último ano** considerado é **abolida** a **derrama estadual** aplicada às **maiores empresas** (para beneficiar prioritariamente as pequenas e médias empresas no que respeita aos efeitos da redução de taxa);
- **Perda acumulada de receita** (já incluindo efeito dinâmico sobre o investimento): **entre 0.59% e 0.79% do PIB** projectado para **2018**.
- **Modelo de equilíbrio geral** poderá permitir estimar **impactos positivos sobre o crescimento e o emprego, sobre a receita de outros impostos e as contas públicas** (reduzindo, ou mesmo anulando, a quebra de receita fiscal).

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

#### Cenário Indicativo de Descida da Taxa de IRC para 17% e Estimativa de Impacto na Receita, 2014-2018.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taxa geral (%)	25.0	23.0	20.0	17.0	17.0	17.0
Adicional – Derrama municipal (%)	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	0.0
Adicional – Derrama estadual 1 (%)	3.0	3.0	3.0	3.0	0.0	0.0
Adicional – Derrama estadual 2 (%) *	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	0.0
<b>TAXA GERAL AJUSTADA (%)</b>	<b>31.5</b>	<b>29.5</b>	<b>26.5</b>	<b>23.5</b>	<b>20.5</b>	<b>17.0</b>
Impacto anual na receita por ponto percentual de descida da taxa de IRC (% do PIB)	n.a.	-0.0656	-0.0601	-0.0546	-0.0492	-0.0492
Impacto anual na receita resultante da descida indicativa da taxa de IRC (€ milhões, preços correntes)	n.a.	-219.6	-310.1	-291.8	-272.3	-330.4
Impacto acumulado na receita (€ milhões, preços correntes)	n.a.	-219.6	-529.7	-821.5	-1 093.9	-1 424.3
Impacto acumulado na receita (% do PIB)	n.a.	-0.13	-0.31	-0.46	-0.59	-0.74
<i>Por memória</i>						
PIB (€ milhões)	164 491.0	167 451.8	171 973.0	177 992.1	184 577.8	191 960.9
Crescimento nominal do PIB (%)	n.a.	1.8	2.7	3.5	3.7	4.0

\* Adicional à Derrama estadual 1. Desta forma, até 2016 (inclusive), o adicional a pagar acima de um resultado tributável de € 7,5 milhões será de 5 pp face à taxa nominal e à derrama municipal; em 2017, com a extinção da Derrama estadual 1, o adicional a pagar na Derrama estadual 2 será de 2 pp face à taxa geral e à Derrama municipal. **Fontes:** Comissão para a Reforma do IRC – 2013; FMI (*Fiscal Affairs Department*); Documento de Estratégia Orçamental 2013-2017.

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

➤ Perante as alternativas propostas para a descida da taxa geral de IRC,

19% → PORTUGAL NO “TOP 10” UE

18% → 8º LUGAR NA UE (ULTRAPASSARIA POLÓNIA E REPÚBLICA CHECA)

17% → 7º LUGAR NA UE

*“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.”*

*in Macedo, Jorge B.; Gaspar, Vítor e Sarmiento, Luís Morais – “Imposto Linear Único Sobre o Rendimento: Perspectivas e Oportunidades para a Reforma Fiscal em Portugal”, Faculdade de Economia, Universidade Nova de Lisboa, Janeiro 1989.*

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

Posicionamento internacional e competitividade	<p><i>Participation exemption</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Eliminação da dupla tributação económica no regime universal de isenção dos lucros e mais-valias de participações qualificadas, aplicável aos rendimentos derivados de investimentos em participações sociais, desde que detidas por um período de 12 meses.</li> <li>✓ Isenção de lucros de estabelecimentos estáveis no estrangeiro não aplicável a estabelecimentos situados em paraísos fiscais, prevendo-se medidas para evitar a utilização abusiva do regime (objectivo: promover a internacionalização das empresas portuguesas).</li> </ul>	<p>Reporte e transmissibilidade de prejuízos fiscais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Período de reporte dos prejuízos fiscais sobe de 5 para 12 anos;</li> <li>✓ Regra de limitação da dedução desce de 75% para 70% do lucro tributável das empresas (apenas para os prejuízos gerados após Janeiro 01, 2014).</li> <li>✓ Prejuízos passam a ser transmissíveis automaticamente em caso de fusão de empresas.</li> </ul>	<p>Revisão do RETGS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Redução de 90% para 75% do nível de participação exigido para que uma sociedade possa integrar o RETGS (Regime Especial de Tributação de Grupos de Sociedades).</li> <li>✓ Adaptação do regime à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia.</li> </ul>
	<p>Regime simplificado para micro, pequenas e médias empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Regime de natureza opcional, aplicável às empresas com volume de negócios até EUR 200 mil e total de balanço até EUR 500 mil.</li> <li>✓ Matéria colectável determinada através da aplicação de coeficientes, reduzindo as obrigações declarativas.</li> <li>✓ Empresas abrangidas deverão respeitar as novas regras de facturação.</li> </ul>	<p>Simplificação das obrigações acessórias</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Redução das divergências entre a contabilidade e a fiscalidade;</li> <li>✓ Revisão de alguns prazos de cumprimento de obrigações declarativas;</li> <li>✓ Substituição das obrigações acessórias pela comunicação oficiosa.</li> </ul>	<p>Clarificação do regime de dedutibilidade de gastos fiscais</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Objectivo de clarificação do conceito de dedutibilidade dos gastos fiscais, com uma alteração destinada a reduzir o número de conflitos fiscais.</li> <li>✓ Introdução de outras alterações legislativas, de forma a reduzir a litigiosidade.</li> </ul>
Redução de custos, litigiosidade, e simplificação	<p>Tratamento fiscal dos encargos financeiros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Redução do limite para a dedutibilidade dos gastos líquidos de financiamento de EUR 3 milhões para EUR 1 milhão.</li> <li>✓ Reforço progressivo das regras de limitação da dedutibilidade de gastos de financiamento, nomeadamente no que diz respeito ao conceito de EBIDTA relevante (objectivo: incentivar o financiamento através de capitais próprios).</li> </ul>	<p>Reformulação dos benefícios fiscais ao investimento</p> <p>Eliminação do regime fiscal das SGPS (sociedades gestoras de participações sociais).</p>	<p>Operações de reorganização empresarial</p> <p>Alargamento do regime de neutralidade a operações de concentração até agora excluídas deste regime, de acordo com tendências jurisprudenciais já estabilizadas.</p>
Adaptação do regime do IRC ao contexto actual			

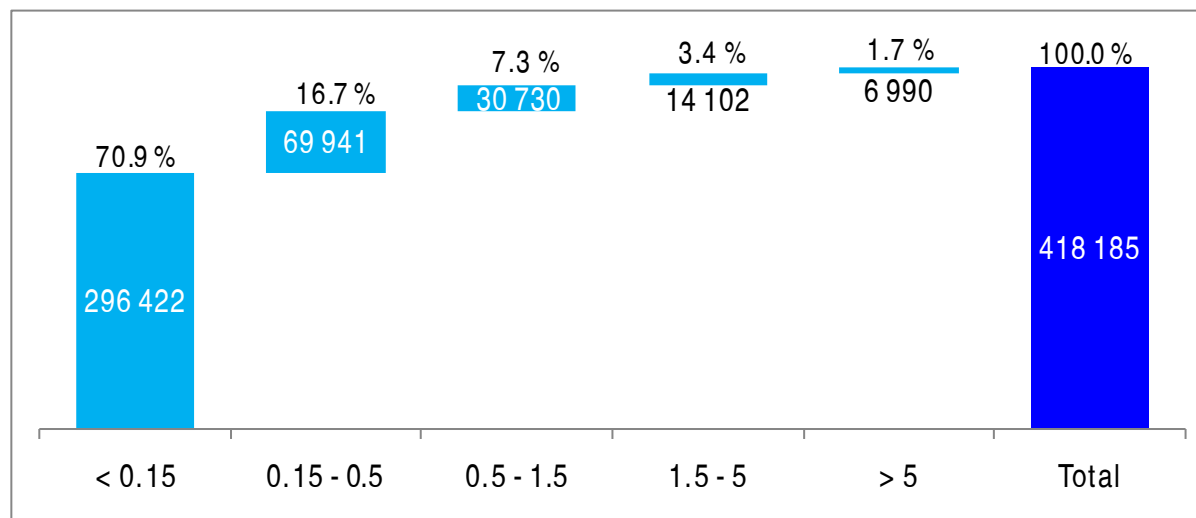
Fontes: Ministério das Finanças, Comissão para a Reforma do IRC – 2013.



### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

➤ O regime simplificado optativo proposto abrangerá mais de 75% das empresas existentes em Portugal – que, se optarem por esta solução, verão reduzida a carga fiscal que actualmente sobre elas incide.

**Número de declarações de IRC por escalão de volume de negócios, 2011 (EUR milhões, percentagens).**



**Matéria colectável, IRC liquidado e Declarações por escalão de volume de negócios, 2011.**

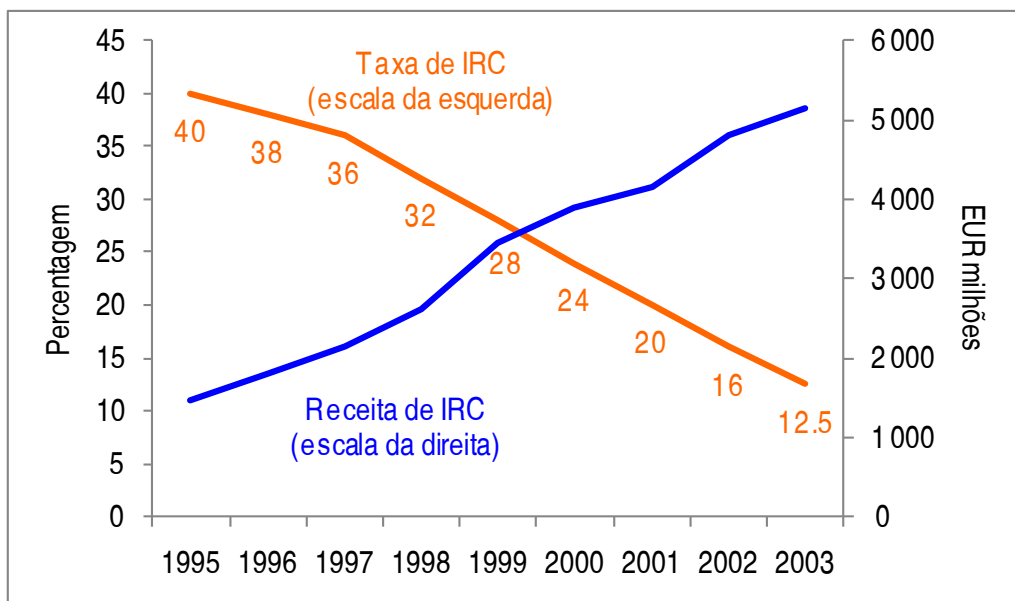
Escalões de volume de negócios	Matéria colectável		IRC liquidado		Declarações	
	EUR milhões	%	EUR milhões	%	Número	%
< 0.15	1 148.78	8.2	178.56	6.3	296 422	70.9
0.15 – 0.5	947.07	6.7	147.77	5.2	69 941	16.7
0.5 – 1.5	1.051.52	7.5	187.83	6,7	30 730	7.3
1.5 – 5	1 430.61	10.2	284.85	10.1	14 102	3.4
> 5	9 469.87	67.4	2 022.59	71.7	6 990	1.7
Total	14 047.85	100.0	2 821.60	100.0	418 185	100.0

Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira; Cálculos da Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

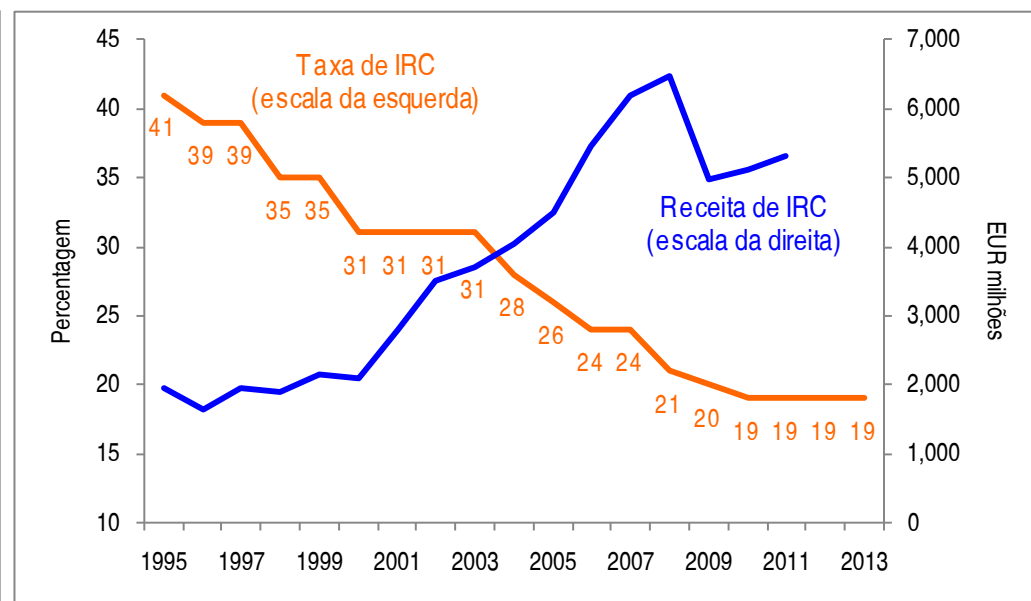
### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

- Existem várias experiências de reforma do IRC e de descida da taxa deste imposto que, ao contrário de levar a perda de receita, levaram ao aumento de receita.
- **Irlanda** e **República Checa** constituem dois bons exemplos no contexto europeu.
- O sucedido em **Portugal** de 2003 para 2004 com o IRC é também elucidativo: a taxa geral de IRC desceu de 30% para 25% e a quebra na receita – maioritariamente sentida em 2005 –, acabou por ser significativamente menor do que aquela que era esperada pelo Governo (cerca de EUR 100 milhões contra cerca de EUR 500 milhões).

**Taxa geral ajustada\* de imposto sobre as sociedades e respetiva receita na Irlanda, 1995-2003.**



**Taxa geral ajustada\* de imposto sobre as sociedades e respetiva receita na República Checa, 1995-2013.**



\* Incluindo adicionais de imposto e sobretaxas de cariz local, municipal, nacional e estadual.

Fonte: Comissão Europeia; cálculos da Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

- O caso da **Eslováquia** (2004), embora de cariz diferente – tratou-se de uma profunda reforma do sistema fiscal como um todo – é igualmente paradigmático em termos da atracção de investimento, da dinamização da economia e da criação de emprego (ao mesmo tempo que não deteriorou as contas públicas).

#### ***Eslováquia: Receitas fiscais, PIB nominal e real, investimento real, taxa de desemprego, crescimento do emprego, saldo orçamental e despesa pública, 2000-2008.***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Receitas fiscais (impostos diretos e indiretos)									
% PIB	19.9	18.8	18.4	19.1	18.2	18.4	17.2	17.2	16.9
Crescimento (%)	7.2	0.9	7.8	17.6	10.2	14.2	8.4	23.2	15.3
Crescimento do PIB nominal (%)	14.9	6.9	10.2	13.5	15.3	13.2	15.6	23.2	17.5
<i>Por memória</i>									
Crescimento do PIB real (%)	1.4	3.5	4.6	4.8	5.1	6.7	8.3	10.5	5.8
Taxa de desemprego (% população ativa)	18.9	19.5	18.8	17.7	18.4	16.4	13.5	11.2	9.6
Crescimento do investimento real (%)	-9.6	12.9	0.2	-2.7	4.8	17.5	9.3	9.1	1.0
Crescimento do emprego (variação face ao ano anterior, %)	-1.4	1.0	0.2	1.8	0.3	2.1	3.8	2.4	3.2
Saldo orçamental (% PIB)	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1
Despesa pública (% PIB)	52.1	44.5	45.1	40.1	37.7	38.0	36.5	34.2	34.9

Fontes: Eurostat; Cálculos da Comissão para a Reforma do IRC – 2013.

***1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa. 3***

***2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português. 6***

***3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade. 14***

***INTRODUÇÃO 14***

***A REFORMA DO IRC 17***

***A SITUAÇÃO NO IRS 28***

***A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA 30***

***AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 32***

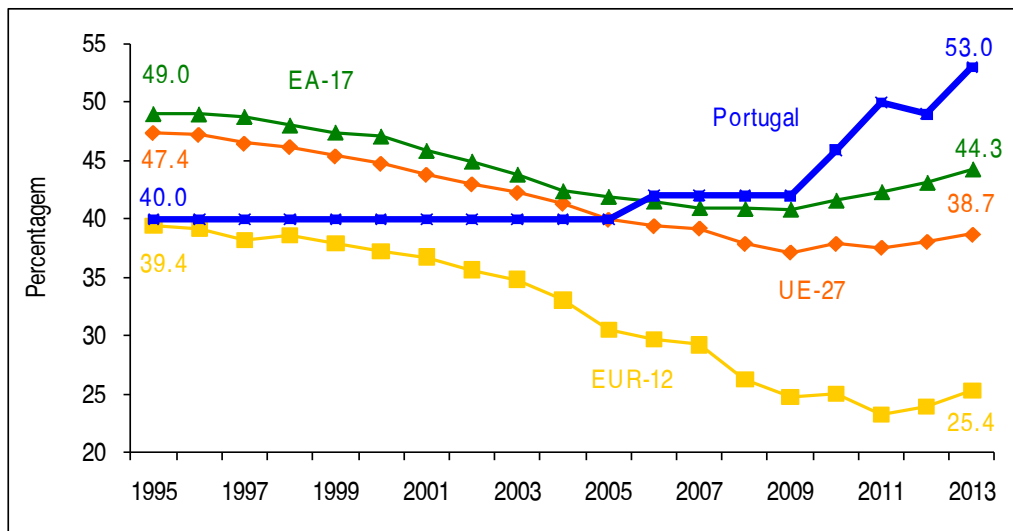
***4. Conclusões. 35***

# 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

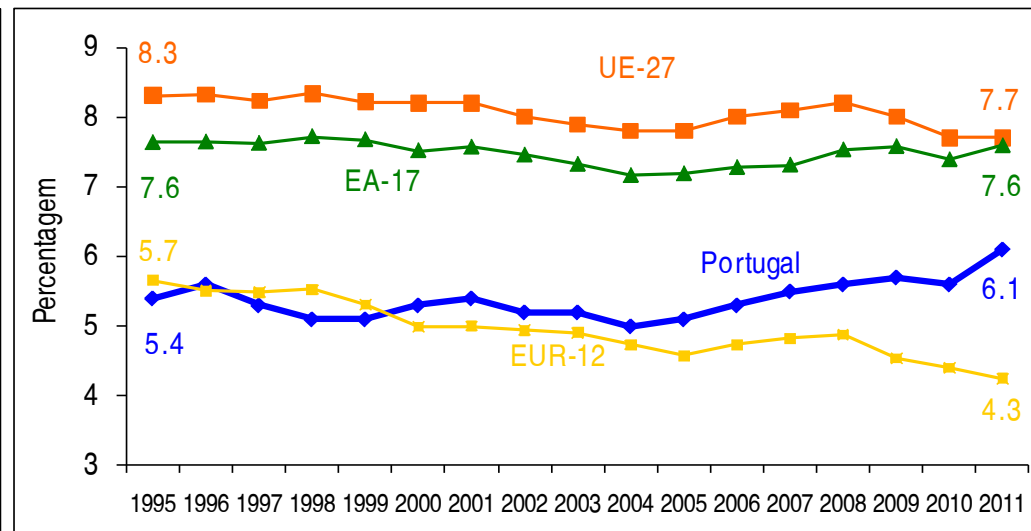
## A SITUAÇÃO NO IRS

➤ As taxas de IRS são elevadas e desincentivadoras do factor trabalho; sistema continua a ser muito complicado.

**Taxas máximas de IRS, UE-27, 1995-2013**



**Peso das receitas do IRS no PIB, UE-27, 1995-2011**



**IRS: Taxas máximas (%), peso das receitas no PIB (%) e número de escalões nos países da UE-27, 2013**

Ranking (por taxa)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
País	Bulgária	Lituânia	Hungria	Roménia	Estónia	República Checa	Letónia	Eslováquia	Polónia	Malta	Chipre	Irlanda	Itália
Taxa máxima (%)	10.0	15.0	16.0	16.0	21.0	22.0	24.0	25.0	32.0	35.0	38.5	41.0	43.0
% PIB (2011)	2.7	3.5	4.9	3.3	5.3	3.7	5.6	2.5	4.5	5.6	3.8	9.0	11.5
Número de escalões	1	1	1	1	1	1	1	2	2	4	3	2	5

Ranking (por taxa)	14	15	16	17	18	18	20	21	22	23	24	25	26	27	Média
País	Luxemburgo	Reino Unido	Grécia	Alemanha	Áustria	Eslovénia	França	Finlândia	Espanha	Holanda	Portugal	Bélgica	Dinamarca	Suécia	UE-27
Taxa máxima (%)	43.6	45.0	46.0	47.5	50.0	50.0	50.2	51.1	52.0	52.0	53.0	53.7	55.6	56.6	38.7
% PIB (2011)	8.3	9.8	4.7	8.4	9.7	5.6	7.9	9.9	7.4	8.0	6.1	12.4	24.3	14.8	7.5
Número de escalões	19	3	3	5	4	3	5	5	4	4	5	5	3	n.a.	3.6

n.a. – informação não aplicável. Fontes: INE, Comissão Europeia, OCDE, KPMG; cálculos do autor.

***1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa. 3***

***2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português. 6***

***3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade. 14***

***INTRODUÇÃO 14***

***A REFORMA DO IRC 17***

***A SITUAÇÃO NO IRS 28***

***A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA 30***

***AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 32***

***4. Conclusões. 35***

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

#### A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA

##### ➤ Menor necessidade de intervenção:

- ✓ Nível comparado com os países fronteiriços (divergências de elevada magnitude podem levar à deslocalização de consumo entre países e aos consequentes efeitos negativos quer sobre a economia, quer sobre as contas públicas).
- ✓ Espanha é o único país com que Portugal tem fronteira e, como tal, é para o nível da tributação indirecta no país vizinho que se deve dar atenção no nosso país – porque hoje, dado o diferencial existente quer em sede de IVA, quer de ISP, é bastante compensador para os portugueses consumirem uma larga maioria de bens no país vizinho (o que beneficia a economia e – ironicamente – as contas públicas espanholas).
- ✓ A filosofia da tributação em sede de IVA e de ISP deve ser, a médio prazo, e quando para tal existirem condições, a de uma aproximação progressiva à situação praticada em Espanha.

#### Portugal e Espanha: Taxas de IVA (%), 2013

Taxas de IVA	Portugal	Espanha
Taxa normal	23.0	21.0
Taxas reduzidas	13.0 6.0	10.0 4.0

#### Portugal e Espanha: Tributação sobre os combustíveis, 2013

Valores em EUR, excepto quando indicado

País	Gasolina 95 octanas						Gasóleo					
	Preço total	Sem imposto	Imposto (total)	% imposto no preço total	ISP	% ISP no preço total	Preço total	Sem imposto	Imposto (total)	% imposto no preço total	ISP	% ISP no preço total
Portugal	1.52	0.65	0.87	57.2	0.59	43.9	1.36	0.74	0.62	45.7	0.37	27.7
Espanha	1.38	0.68	0.70	50.9	0.46	34.8	1.34	0.74	0.60	45.0	0.37	27.8

Nota: Os valores obtidos para o ISP dizem respeito a Novembro 04, 2013.

Fontes: Comissão Europeia; cálculos do autor.

*1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa. 3*

*2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português. 6*

*3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade. 14*

*INTRODUÇÃO 14*

*A REFORMA DO IRC 17*

*A SITUAÇÃO NO IRS 28*

*A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA 30*

*AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 32*

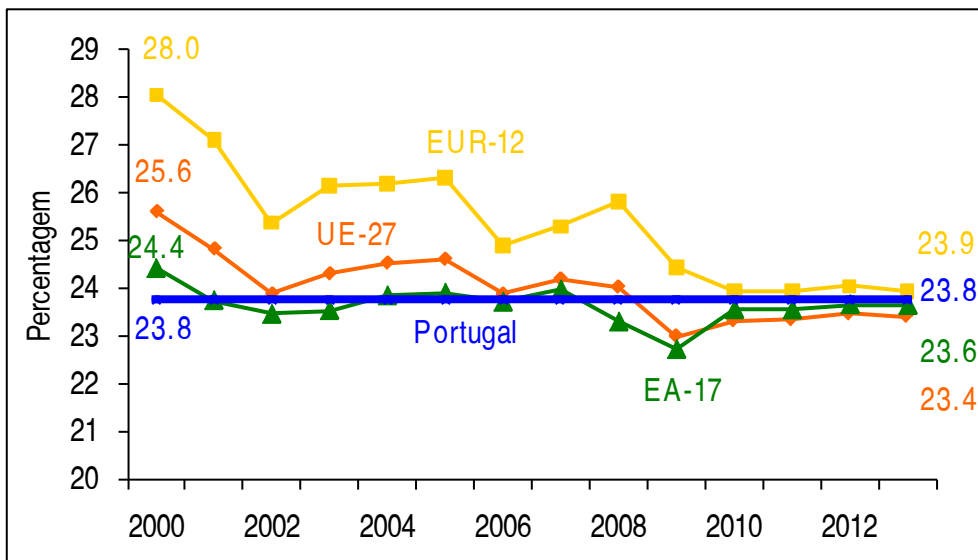
*4. Conclusões. 35*



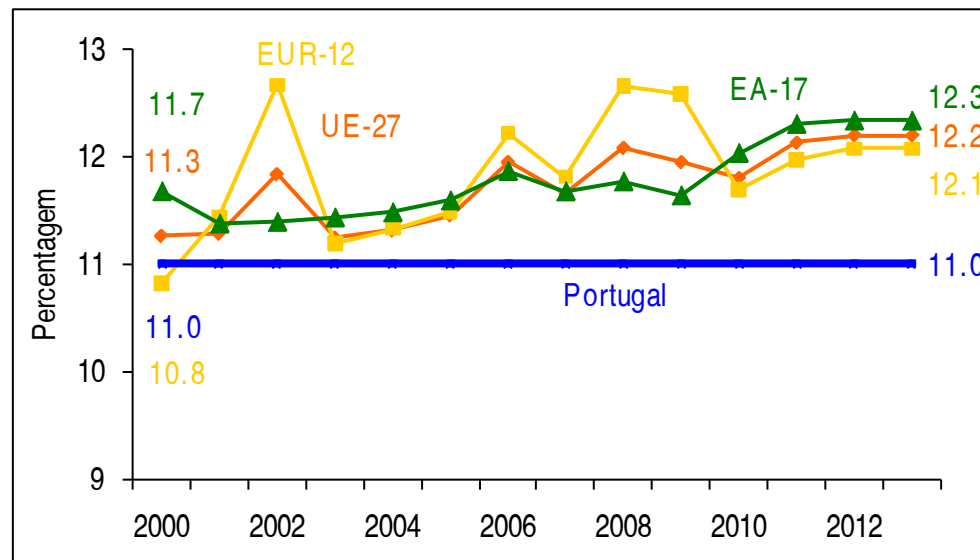
# 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

## AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

**Taxas das contribuições para a Segurança Social das entidades empregadoras na UE-27, 2000-2013**



**Taxas das contribuições para a Segurança Social dos empregados na UE-27, 2000-2013**



**Contribuições para a Segurança Social (empregadores+empregados) nos países da UE-27: taxa e peso no PIB**

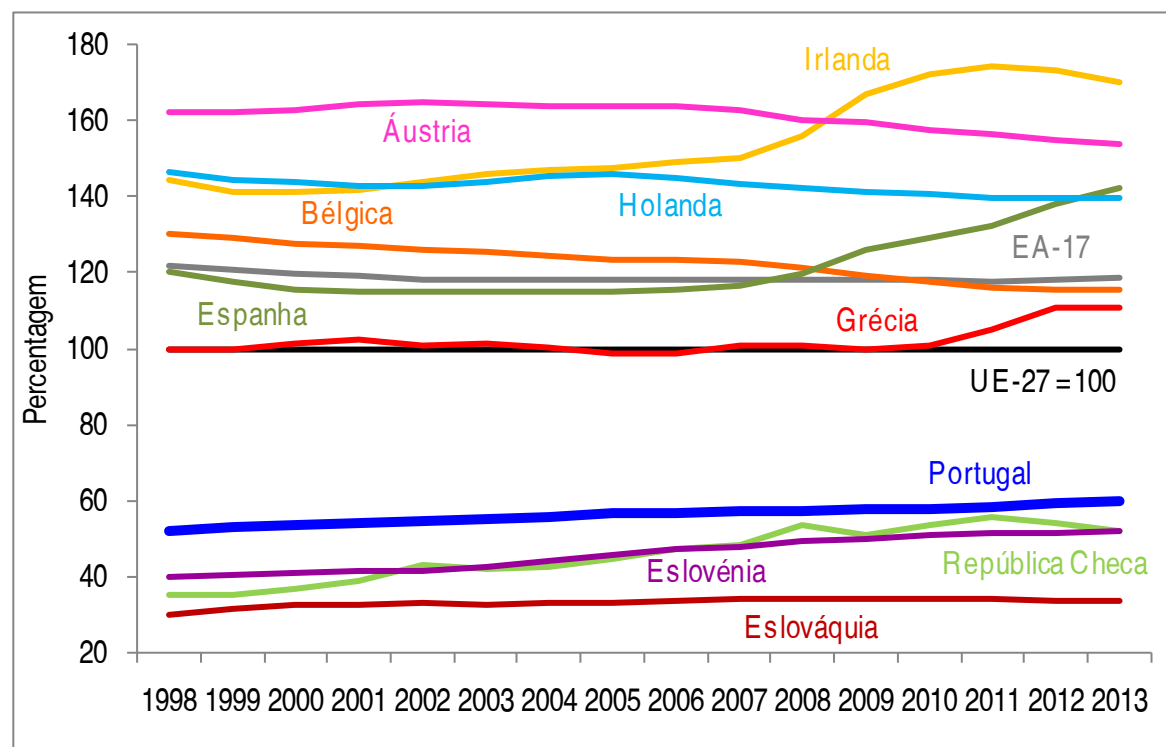
Ranking (por taxa)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
País	Dinamarca	Chipre	Malta	Irlanda	Reino Unido	Luxemburgo	Holanda	Bulgária	Finlândia	Estónia*	Portugal	Letónia	Polónia	Espanha
Taxa (%)	8.0	13.6	20.0	21.8	25.8	28.1	28.2	31.4	32.9	34.4	34.8	35.1	35.9	36.3
% PIB (2011)	1.0	8.7	6.1	5.0	7.8	11.0	14.8	7.3	12.7	12.1	9.3	8.6	11.4	12.1
Ranking (por taxa)	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	Média
País	Eslovénia	Suécia	Alemanha	Áustria	Itália	Lituânia	Roménia	República Checa	Grécia	Hungria	Bélgica	Eslováquia	França	UE-27
Taxa (%)	38.2	38.4	39.7	39.9	40.0	40.1	43.0	45.0	45.1	47.0	48.1	48.6	62.1	35.6
% PIB (2011)	15.0	7.4	15.8	14.7	13.4	9.8	9.1	15.4	10.6	13.1	14.3	12.3	16.9	11.0

Fontes: Comissão Europeia, OCDE, KPMG; cálculos do autor.

### 3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade.

- Portugal compara favoravelmente no contexto europeu no que toca às contribuições para a Segurança Social.
- Além disso, o facto de Portugal ser, reconhecidamente, um país com baixa intensidade capitalística (rácio de capital investido por trabalhador, ou utilização do factor capital face à utilização do factor trabalho, que no nosso país se situa em redor de 60% da média da UE), **não aconselha à chamada desvalorização fiscal** (descida da TSU para empresas), que reduziria os custos sobre o factor trabalho – quando uma **maior utilização do factor capital, por aumento do investimento, é claramente a melhor via para aumentar a eficiência, a competitividade, dinamizar a actividade, melhorar o bem-estar da população e criar mais e melhor emprego de forma sustentada**. Ora, como a literatura da especialidade confirma, a **tributação em sede de IRC** é o instrumento fiscal mais adequado para a atracção do factor capital.

**Peso do factor trabalho (salários) no PIB em países europeus seleccionados, e na UE-27, 1995-2013**



Fonte: Eurostat.

*1. A Falta de Competitividade da Economia Portuguesa. 3*

*2. Os Principais Problemas do Sistema Fiscal Português. 6*

*3. Uma Política Fiscal Orientada para a Competitividade. 14*

*INTRODUÇÃO 14*

*A REFORMA DO IRC 17*

*A SITUAÇÃO NO IRS 28*

*A TRIBUTAÇÃO INDIRECTA 30*

*AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS 32*

*4. Conclusões. 35*

## 4. Conclusões.

- A **política fiscal** é um dos **poucos instrumentos de política económica tradicionais** que restam a **Portugal** no contexto de **membro da Zona Euro**. Além disso, e sobretudo no que toca à **tributação directa**, é um **importante instrumento de competitividade e atractividade**.
- **Depois da proposta na tributação directa sobre as empresas (IRC)**, sem dúvida o instrumento fiscal mais importante em termos de competitividade e atractividade, **deve seguir-se uma actuação na tributação directa sobre os indivíduos (IRS) no mesmo sentido: simplificar o sistema e reduzir a carga fiscal**.
- A **tributação indirecta** deve também merecer atenção, mas **não possui**, enquanto **instrumento de competitividade e atractividade**, a **mesma relevância da tributação directa**.
- Na área das **contribuições sociais**, a atenção deve focar-se na **sustentabilidade da segurança social**, não parecendo ser adequado utilizar a chamada desvalorização fiscal para aumentar a competitividade da economia portuguesa, que já é muito trabalho-intensiva.
- **A política fiscal não pode continuar**, como tem acontecido, **a ser esquecida enquanto instrumento fundamental de uma política económica virada para a competitividade e a atractividade**, sobretudo na realidade global e concorrencial que enfrentamos.

Plataforma para o Crescimento Sustentável

# Portugal: Política Fiscal & Competitividade

---

**Miguel Frasquilho**

*Economista*

*Vice-Presidente do Grupo Parlamentar do PSD*

*Ex-Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças*

.ISCSP • Lisboa

.Novembro 09, 2013