

## AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

### ***A actividade económica permaneceu forte***

Em 2000, a expansão económica continuou pelo sétimo ano consecutivo, dado que o aumento da procura por parte dos parceiros comerciais da UE mais do que compensou a desaceleração do consumo privado. O crescimento do PIB, de 3 ¼ por cento, reflectiu-se no aumento do emprego, com a taxa de desemprego a cair para um mínimo histórico de cerca de 4 por cento. O processo de desinflação, que em 1999 fizera descer a taxa de crescimento dos preços para um pouco acima dos 2 por cento, foi interrompido em Abril, tendo o IHPC aumentado de 3,8 por cento em 2000, ligeiramente acima da média da UE. Para tal contribuíram a subida dos preços do petróleo e o enfraquecimento do euro. No entanto, e apesar do abrandamento da procura interna, a posição mais avançada de Portugal no ciclo económico parece ter aumentado as pressões sobre os recursos, dado que o desvio entre o PIB efectivo e potencial diminuiu. O défice da balança corrente continuou a aumentar, atingindo cerca de 10 ½ por cento do PIB em 2000.

### ***Prevê-se o abrandamento do crescimento do produto, mas a inflação permanecerá acima da média da área do euro***

Apesar do clima económico ter continuado positivo e do aumento das transferências da UE ter sustentado o investimento, prevê-se que o crescimento do produto abrande ligeiramente em 2001 e 2002. As condições monetárias tornaram-se mais restritivas, dado que o BCE tem vindo a subir

gradualmente as taxas desde Novembro de 1999: a taxa EURIBOR a três meses subiu acima dos 5 por cento no último trimestre de 2000 e as taxas do mercado de crédito subiram mais ou menos em paralelo. As empresas mantiveram o seu endividamento, tendo a depreciação do euro limitado os efeitos da restritividade monetária sobre o sector orientado para a exportação. Mas as famílias estão actualmente altamente endividadas e são rapidamente afectadas pelas variações das taxas de juro de curto prazo (dado que a maior parte do endividamento é a taxas variáveis). As despesas das famílias deverão continuar a abrandar, visto que os consumidores controlam o seu endividamento e o rácio de poupança estabilizou. Em geral, não se prevendo estímulo do consumo público, espera-se um crescimento do PIB de cerca de 3 por cento para 2001. O desemprego deverá estabilizar na sua taxa estrutural de cerca de 4 por cento. No contexto de uma economia que continuará a operar perto do seu potencial e apesar do pressuposto de uma melhoria do preço médio do petróleo abaixo dos 30 dólares americanos, a inflação poderá não descer abaixo dos 3 por cento nos próximos dois anos, ou seja, 1 ponto percentual acima da média da área do euro.

***A balança corrente aumentou, o que poderá constituir um sinal de sobreaquecimento***

De acordo com os pressupostos para o comércio mundial da OCDE, o défice da balança corrente poderá manter-se em cerca de 10 por cento do PIB até 2002. Nos países com moeda nacional, este nível de défice seria uma fonte considerável de

tensão cambial, mas dentro da UEM a economia está isolada de tensões provenientes do sector externo. O défice, de facto, alivia as pressões da oferta interna. No entanto, mesmo dentro de uma união monetária, o défice constitui um motivo de preocupação. Em primeiro lugar, na medida em que reflecte um desvio crescente entre a oferta e a procura, poderá ser um indicador de pressões inflacionistas futuras. De facto, a inflação e os seus possíveis efeitos sobre a competitividade externa de Portugal são provavelmente os maiores elementos de incerteza nas projecções. Desde 1999, assistiu-se a um desvio salarial crescente e será necessária disciplina nas negociações salariais de 2001, de modo a assegurar um resultado mais moderado. É essencial que se evite uma espiral salários-preços, cujas consequências implicariam uma maior deterioração da competitividade dos custos ou margens mais apertadas, que implicariam a diminuição das exportações e do investimento. Em qualquer dos casos, na ausência de moderação salarial, assistir-se-á a um alargamento do défice da balança corrente, conduzindo a um abrandamento mais acentuado da actividade, dado que os ajustamentos se tornam necessários. Tal risco seria agravado na eventualidade de uma deterioração do enquadramento externo – tal como foi referido, o crescimento do produto português depende fortemente da actividade na Europa.

***... ENQUANTO A DÍVIDA DO SECTOR PRIVADO SUBIU  
DEMASIADO DEPRESSA***

Mais marcante, o défice externo pode ser um sintoma de poupança interna inadequada. Mesmo tendo em conta as

entradas líquidas normais de transferências de capitais para Portugal, de cerca de 2 por cento do PIB, o défice é elevado e esteve associado a uma acentuada subida da dívida do sector privado, e não a uma entrada de investimento directo estrangeiro. Na medida em que, anteriormente, a reduzida mobilidade de capital impedia a prossecução de padrões de investimento e consumo óptimos, seria de esperar que uma maior integração do mercado de capitais fizesse aumentar o endividamento português no estrangeiro e o défice externo não seria motivo de preocupação. Além disso, como é referido abaixo, as regras prudenciais foram restringidas e os indicadores de risco do sector financeiro (tais como créditos vencidos) não revelam nenhuma mudança indesejável no sentido de uma maior aceitação de risco. No entanto, mesmo que, tal como previsto, o défice externo estabilizasse agora, estaria associado a uma deterioração contínua da posição dos activos estrangeiros líquidos de Portugal. Este endividamento aumenta a vulnerabilidade da economia face a uma alteração das condições económicas, na medida em que aumenta a possibilidade de um ajustamento severo da procura vir a ser necessário. Quanto mais rapidamente for aumentada a poupança interna, maior será a probabilidade de manter um padrão de crescimento relativamente estável.

### ***O RITMO DA CONSOLIDAÇÃO ORÇAMENTAL TEM SIDO LENTO***

Nestas circunstâncias, a política orçamental é o principal instrumento disponível das autoridades para atenuar as

pressões da procura e fazer descer a inflação e o défice da balança corrente. O défice orçamental das administrações públicas continuou a descer, em linha com os compromissos de Portugal face ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, caindo para 1,4 por cento do PIB em 2000. Mas, desde 1997, o ritmo da consolidação orçamental tem sido lento, já que a maioria dos ganhos em receitas e no serviço da dívida tem sido utilizada para aumentar as despesas correntes primárias. Numa base corrigida do ciclo, e excluindo receitas excepcionais decorrentes da venda de licenças de telefones móveis em 2000, o endividamento líquido diminuiu apenas muito ligeiramente durante o período de 1998-2000. Tal implicou uma orientação orçamental globalmente neutra. Dada a fase avançada do ciclo, um ritmo mais rápido da redução do défice teria servido quer o objectivo da consolidação orçamental quer o de um melhor controlo das pressões da procura.

### ***SURGIRAM PROBLEMAS NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO...***

Os problemas que surgiram na execução do Orçamento de 2000 são um indício das dificuldades adicionais que a política orçamental enfrenta presentemente, não tendo a oportunidade de acelerar a consolidação orçamental sido explorada numa altura em que as condições eram favoráveis. Os problemas de planeamento e de controlo surgiram quer do lado das receitas quer do lado das despesas. O total das receitas esteve abaixo do previsto em 2000, em parte devido a reduções nos impostos para limitar o impacto interno dos preços internacionais do

petróleo mais elevados, enquanto as pressões das despesas correntes se intensificaram depois da aprovação do orçamento. Para atingir os objectivos do défice orçamental, foi implementado um congelamento de despesas intra-anual, caindo desproporcionalmente sobre as despesas em investimento, registando um aumento da despesa corrente primária em 1,7 pontos percentuais do PIB. Neste contexto, a execução do Orçamento de 2001 pode criar grandes desafios. Prevê uma maior redução no défice das administrações públicas para 1,1 por cento do PIB, o qual, numa base corrigida do ciclo e excluindo as receitas não recorrentes da venda de concessões de telefones móveis em 2000, implica uma política significativamente restritiva. No entanto, tal como em anos anteriores, as autoridades esperam que a consolidação seja alcançada principalmente através de um aumento da receita corrente, que pode não se concretizar, aumentando o espectro de um novo congelamento de despesas intra-anual. A contínua confiança em medidas de contingência sugere fragilidades fundamentais no processo orçamental, que deverão conduzir a ineficácias na composição da despesa pública. Não se deveria permitir que os recursos de curto prazo substituíssem a disciplina orçamental a mais longo prazo, que deveria incluir medidas impedindo que as receitas orçamentais fossem utilizadas para atenuar as flutuações causadas pelos preços internacionais do petróleo. Mais fundamentalmente, o processo orçamental deveria ser reexaminado de modo a assegurar uma programação das despesas e das receitas mais realista, no âmbito de uma estratégia de consolidação de mais longo prazo, que não requeira uma regularização contínua em face de

perturbações de curto prazo. A nova lei quadro para o orçamento do Estado, actualmente em discussão, deveria assegurar progressos no sentido de um melhor planeamento e execução do orçamento, com base, nomeadamente, numa programação financeira plurianual e numa orçamentação por actividades.

### **...sendo necessário um maior controlo das despesas públicas**

O programa orçamental a médio prazo de 2001-04 não engloba ainda progressos significativos no controlo das despesas, mas o programa de consolidação das finanças públicas, presentemente em elaboração, constitui uma oportunidade de reavaliação e reestruturação das prioridades do programa em matéria de custo e eficácia. Atingir o objectivo do equilíbrio orçamental até 2004 continua a depender de significativos aumentos anuais da eficiência fiscal, igual ou superior à taxa de crescimento do PIB, o que significa que o défice poderá continuar sujeito a erros de previsão. Mesmo que as receitas fiscais extraordinárias se concretizem, aumentar a carga fiscal em mais de 1 ponto percentual do PIB poderá prejudicar a posição competitiva de Portugal. Este não é a forma mais eficaz de apoiar o forte crescimento da actividade baseado em exportações, do qual a consolidação orçamental em parte depende. No lado da despesa, a convergência para os níveis de produtividade dos países mais avançados da UE implica que as reduções sobre as despesas com o investimento sejam evitadas, para que se justifique o elevado rácio das despesas de capital em relação ao PIB. Mas tal deveria apontar para a

necessidade de maiores esforços para controlar as despesas correntes primárias, incluindo acções destinadas a fazer face às causas estruturais das derrapagens das despesas. Estas têm origem em três áreas principais: i) o sector da saúde, cheio de ineficiências que não foram completamente resolvidas pelas reformas recentes; ii) os encargos com os vencimentos do sector público, no qual as despesas por empregado têm vindo a crescer rapidamente, devido a aumentos salariais generosos e a tensões relacionadas com as pensões de reforma; e *iii*) o sistema de segurança social, no qual o envelhecimento da população constituirá um desafio crescente para o esquema de repartição. Cada uma destas áreas requer uma atenção especial.

### ***OS OBJECTIVOS ORÇAMENTAIS A MÉDIO PRAZO NÃO SÃO AMBICIOSOS***

No que respeita aos objectivos do défice orçamental a médio prazo para Portugal, estes estão totalmente em conformidade com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas o objectivo de alcançar o equilíbrio orçamental até 2004 não é ambicioso e deveria ser antecipado. Na eventualidade de uma trajectória descendente do ciclo, o limite de 3 por cento do défice orçamental, em circunstâncias normais, deveria ser respeitado, permitindo o funcionamento dos estabilizadores automáticos. No entanto, um crescimento tão forte como o previsto no Programa colocaria o produto num nível em que este provavelmente estaria no potencial, ou mesmo acima deste, em 2004, de acordo com as estimativas da OCDE. Tal implica que o



equilíbrio orçamental está planeado para ser alcançado apenas num nível de actividade próximo do máximo do ciclo. Seria necessário um excedente significativo nesse ponto para assegurar o equilíbrio do orçamento ao longo do ciclo, tal como deveria ser o objectivo. Especificar as restrições orçamentais deste modo resultaria na correcção das deficiências da poupança nacional, além de reduzir mais o risco de ter de recorrer a medidas anti-cíclicas para impedir o incumprimento do limite do défice, na eventualidade de uma acentuada correcção da poupança privada proveniente do forte endividamento acima mencionado.

***O sistema fiscal tem aspectos positivos, mas também grandes falhas***

Por razões orçamentais e de eficiência, a reforma fiscal é uma das rubricas mais prementes da agenda da reforma estrutural, tal como foi reconhecido em iniciativas legislativas recentes. O sistema teve um desenvolvimento positivo na última década. No seguimento da reforma fiscal de 1989, as bases fiscais foram alargadas e os impostos estatutários reduzidos. Foram tomadas medidas satisfatórias para o aumento do cumprimento fiscal, as quais contribuíram para acelerar o crescimento das receitas na última metade da década de 90. A introdução do IVA implicou grandes melhorias no sistema fiscal. Situando-se em 34 por cento do PIB, a carga fiscal global não é especialmente elevada, e em linha com os outros países da OCDE com rendimentos *per capita* semelhantes. A “cunha” fiscal marginal agregada sobre o rendimento do trabalho situa-se ligeiramente abaixo da média da

OCDE para a maioria das situações salariais e familiares, de modo que as distorções no mercado de trabalho provenientes desta fonte deveriam ser limitadas. Contudo, existem alguns aspectos do sistema fiscal, tais como a tributação não neutra do capital e a aplicação de alguns benefícios e incentivos fiscais, que contribuem para aumentar o excesso da carga fiscal, enquanto a evasão fiscal contribui para uma percepção generalizada da falta de equidade do sistema. Apesar de manter os aspectos positivos do sistema, incluindo, em particular, o reduzido rácio global impostos/PIB, a reforma da estrutura fiscal para aumentar a eficiência e equidade tornou-se uma prioridade de política. Foram aprovadas várias medidas no final de 2000 e o processo de reforma ainda está em curso.

***É NECESSÁRIO GARANTIR UM CUMPRIMENTO FISCAL MAIS UNIFORME ...***

Um dos problemas mais importantes do sistema de tributação do rendimento está relacionado com a tributação dos empregados por conta própria e pequenas empresas, em relação aos quais o cumprimento fiscal é difícil. As receitas provenientes desses grupos, que compreendem um grande número de contribuintes potenciais, são muito reduzidas. Para fazer face a este problema, foi introduzido um regime fiscal simplificado no início de 2001. Tal deverá ser visto como a primeira medida na luta contra a evasão fiscal. No entanto, para uma maior justiça e neutralidade, é necessária uma avaliação e uma verificação mais precisas dos rendimentos dos empregados por conta própria e das pequenas empresas, sendo necessária

uma contabilidade fiável. A generosidade das isenções fiscais deveria ser reconsiderada, assim como as ainda reduzidas contribuições dos empregados por conta própria para o sistema de segurança social. Receitas adicionais provenientes de um alargamento de base desta natureza permitiriam a redução das taxas dos impostos sobre o rendimento pessoal e das contribuições para a segurança social, as quais por seu lado contribuiriam para a redução dos desincentivos ao trabalho na economia “declarada” (formal). Neste contexto, a lei fiscal deveria ser clarificada e mais definitiva, os processos dos tribunais acelerados, o processo de investigação para a evasão fiscal mais expedito e a formação de inspectores melhorada. Em Dezembro de 2000, foram tomadas algumas medidas para aliviar o sigilo bancário para efeitos fiscais, o que constitui um avanço na direcção certa.

***... assim como uma verificação das isenções fiscais ao abrigo dos impostos sobre as empresas***

A reforma do sistema fiscal das empresas constitui um desafio ainda maior. O imposto sobre o rendimento das empresas está a descer gradualmente. Todavia, os incentivos fiscais para o sector das empresas complicam a gestão fiscal e aumentam os custos económicos. Dadas as dificuldades em verificar se todas as rubricas deduzidas estão de facto relacionadas com a actividade da empresa, e não associadas a práticas de evasão fiscal, são apresentados para efeitos fiscais um grande volume de perdas inadmissíveis, reduzindo as receitas fiscais. Actualmente, em Portugal, um número reduzido de empresas

paga a totalidade das receitas fiscais das empresas. Os incentivos e as deduções precisam de ser reavaliados e aferidos de modo a permitir o alargamento da base e uma harmonização da taxa de imposto sobre os rendimentos das empresas numa taxa única relativamente baixa. Tal reduziria o actual enviesamento em favor das pequenas empresas.

***O sistema fiscal deverá ser mais neutro relativamente a decisões de poupança e investimento***

No conjunto dos impostos sobre os rendimentos e sobre o capital, a tributação das várias formas de rendimentos do capital financeiro tem sido irregular, distorcendo as decisões da poupança. Diferentes formas de rendimento do capital são tributadas a taxas substancialmente diferentes, e as disparidades tendem a afectar quer a afectação de capital quer as decisões financeiras das empresas. Aos pagamentos de juros (dos depósitos bancários e das obrigações) é aplicada uma taxa efectiva de 20 por cento, já que eles são totalmente dedutíveis da base do imposto sobre o rendimento das empresas. As mais-valias financeiras, às quais não eram aplicados impostos a nível dos particulares se as acções fossem detidas pelo menos doze meses, foram uma das formas mais favorecidas de transmissão de lucros. As mais-valias (a partir de 2001) e os dividendos (a partir de 2002) estão sujeitos ao imposto progressivo sobre o rendimento. Esta alteração irá de algum modo melhorar a neutralidade fiscal entre o financiamento das empresas com novos títulos de participação e retenção de lucros, mas não eliminará o forte enviesamento em favor do

financiamento através de empréstimo. Relativamente aos regimes especiais das zonas francas da Madeira e dos Açores, estes estão actualmente em revisão no contexto da iniciativa da OCDE sobre práticas fiscais potencialmente nefastas. A tributação da propriedade está também a ser revista e necessita de ser alvo de reforma, desde que assegure uma transição harmoniosa de modo a evitar efeitos disruptivos sobre os preços das propriedades. O Registo Nacional de Propriedades deveria ser actualizado, de modo a proporcionar uma base mais exacta para a avaliação de propriedades e o IVA sobre a venda de edifícios novos (como recomenda a Sexta Directiva da UE) poderia substituir o ineficaz imposto de transacção SISA. Poderia ser dada maior flexibilidade às administrações regionais na aplicação de impostos sobre as propriedades, permitindo-lhes ficar mais receptivos às preocupações dos eleitores.

***O desemprego é baixo, mas são necessários mais esforços para melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho***

O mercado de trabalho português caracteriza-se por baixo desemprego e uma taxa de emprego relativamente elevada. Estas características favoráveis são o resultado de um elevado grau de flexibilidade salarial, o contínuo reforço das políticas de emprego activas e um recurso crescente a formas mais flexíveis de emprego (por exemplo, contratos a prazo). De facto, as medidas activas do mercado de trabalho foram, em larga medida, organizadas para facilitar a entrada e a reentrada no mercado de trabalho dos grupos da população em risco, os

jovens e os desempregados de longa duração. Além disso, enquanto a rede de segurança social foi reforçada, os subsídios de desemprego e as provisões para pensões foram ajustadas para contribuir para “fazer com que o trabalho compense”, melhorando assim os incentivos para aceitar empregos declarados. É importante preservar os aspectos que, de facto, deram flexibilidade ao mercado de trabalho. A legislação de protecção ao emprego é um elemento de inflexibilidade que permanece, sendo relativamente restritiva e podendo constituir um obstáculo à contratação “regular”. As normas de despedimento individual continuam bastante dispendiosas. Os incentivos fiscais propostos às entidades patronais para transformar os contratos a prazo em contratos permanentes para jovens e desempregados de longa duração não deverão ser vistos como substitutos para uma flexibilização das normas restritivas de protecção ao emprego, as quais, associadas à estrita aplicação das regras laborais, constituirão o melhor modo de facilitar o ajustamento ao enquadramento competitivo.

***A actualização de aptidões e de competências é essencial para a convergência económica***

Foram tomadas iniciativas recentes no âmbito do Plano Nacional de Emprego, cujas linhas de acção estão de um modo geral em conformidade com as recomendações feitas, no contexto da *Estratégia de Emprego* da OCDE, em passados *Estudos Económicos de Portugal*. Estas políticas tiveram apoio financeiro através de transferências consideráveis da UE. A estratégia de emprego engloba, entre outros objectivos, os de ajustamento da

legislação laboral a novas formas de emprego, tais como o trabalho em tempo parcial e o emprego de curta duração, assegurando ainda que os trabalhadores envolvidos nesses acordos estejam legalmente protegidos. A adaptabilidade das práticas de trabalho é particularmente crucial para tirar partido de novas oportunidades de trabalho. A avaliação dos resultados alcançados pelo Plano deverá servir para ajustar e nivelar a estratégia e deverá tornar-se um processo contínuo e sistemático, com vista a melhorar a eficácia dos programas do mercado de trabalho e racionalizar os numerosos instrumentos (e por vezes sobrepostos) existentes. O processo de reforma deverá ser facilitado pelas melhorias consideráveis alcançadas nos últimos anos facultando educação e formação mais abrangentes e de melhor qualidade, que desempenharam um papel importante no bom desempenho do mercado de trabalho de Portugal. O actual desafio, se o país avançar com sucesso para uma economia baseada na aptidão, passa por continuar a melhorar as aptidões e as competências.

### ***A LIBERALIZAÇÃO DO MERCADO DO PRODUTO DEVERÁ SER ACELERADA***

Foram efectuados progressos significativos na promoção da concorrência no mercado do produto desde o início da década de 90, mas o ritmo da mudança abrandou ligeiramente nos últimos anos. O programa de privatizações está entre os mais ambiciosos da área da OCDE, envolvendo cerca de €14 mil milhões nos dez anos que precederam 1999. No entanto, não foram privatizadas empresas importantes desde 1998 e o

processo pode ser aprofundado. No geral, a dimensão relativa (e o âmbito) do sector público português continua ampla. A detenção pelo Estado continua significativa nos transportes (aéreos, ferroviários, marítimos) e nas finanças. Na medida em que eventuais ganhos de eficácia nesses sectores poderiam ter fortes efeitos de disseminação no resto da economia, deveriam ser consideradas novas alienações. É importante, contudo, que a contínua intervenção do Estado, por exemplo através da detenção de direitos de voto especiais em algumas empresas, não impeça os ganhos de eficiência, os quais constituem os principais fundamentos para transferir a posse das empresas para o sector privado. Acima de tudo, apesar da concorrência feroz ter sido criada pela liberalização do sector das telecomunicações, a abertura de outras redes foi por vezes demasiado lenta ou ineficaz, conduzindo a uma situação inadequada de contestabilidade do mercado e a ineficiências:

- No sector da electricidade, medidas recentes de desregulamentação tomadas em conformidade com Directivas da UE não foram suficientes para criar um mercado concorrencial. A Electricidade de Portugal tem tido uma posição dominante na geração, transmissão e distribuição, dado que a capacidade dos produtores nacionais independentes se mantém limitada e a actual estrutura de preços incentiva pouco o fornecimento de electricidade directamente ao consumidor final. Deverá ser dada prioridade à revisão dos acordos de aquisição de energia no sistema público, eliminando assimetrias relacionadas com a transmissão da redução dos custos aos preços. Deveriam ser envidados mais esforços a nível da UE



para aplicar um sistema harmonizado de tarifas transfronteiras.

- No sector de distribuição dos combustíveis e do gás, foi criada uma sociedade gestora de participações sociais (GALP), em Abril de 1999, com a fusão das companhias nacionais de gás e combustíveis. A nova companhia tem vindo a ser privatizada gradualmente e foram efectuados progressos no desenvolvimento adequado do enquadramento legal. No entanto, o órgão regulamentador não está ainda a exercer funções e no caso do gás a rede está ainda a ser construída. As regulamentações existentes sobre os preços da gasolina sem chumbo e do gasóleo deveriam ser abolidas, e o monopólio da GALP no transporte e venda de gás natural deveria ser progressivamente eliminado antes de 2007, data-limite prevista nos termos da derrogação que Portugal obteve da Directiva sobre o Gás da UE.

Finalmente, o actual quadro regulamentador contém ainda importantes deficiências e necessita de actualização, particularmente no que respeita à formulação institucional da política de concorrência. As reformas deverão procurar dar à Autoridade da Concorrência uma maior autonomia administrativa e financeira.

## **AS QUESTÕES PRUDENCIAIS DO SECTOR FINANCEIRO ESTÃO A SER RESOLVIDAS**

As reformas levadas a cabo desde o final da década de 80 transformaram significativamente o sector financeiro português, na medida em que a maioria dos indicadores de desempenho convergiram com as médias da OCDE, ou ultrapassaram-nas, e o sector está em relativa boa forma. Mais recentemente, as autoridades procuraram resolver importantes questões de política relativas à regulamentação e supervisão prudencial. A criação do Conselho Nacional de Supervisão do Sector Financeiro e a aprovação de um novo Código de Valores Mobiliários constituíram medidas importantes que ajudarão a assegurar a futura solidez e eficácia do sistema. Foram ainda envidados esforços no sentido de fazer face às preocupações de natureza prudencial que possam surgir da expansão rápida recente do crédito interno e o conseqüente aumento do endividamento das famílias. Tal incluiu a subida das provisões necessárias sobre o crédito ao consumidor e a restritividade das normas de adequação do capital relacionadas com os empréstimos para habitação. Estas medidas foram complementadas com esforços para constituir o enquadramento legal e prudencial para o desenvolvimento de títulos com garantias hipotecárias, as quais facilitarão a gestão de liquidez dos bancos, enquanto lhes permite reduzir a exposição do seu balanço.

Falta ainda resolver questões relacionadas com a consolidação e a reestruturação em curso do sistema bancário. Nessa matéria, a atenuação das normas de transferibilidade para o

sistema de pensões dos empregados bancários facilitará o ajustamento contínuo, enquanto deveriam ser planeadas novas privatizações no sector financeiro.

### **Conclusão**

No geral, o desempenho favorável da economia portuguesa registado nos *Estudos* anteriores continuou, mas existem vários sinais de aviso. O crescimento do produto permaneceu forte em 2000 e o desemprego caiu para um nível baixo, mas depois de sete anos de expansão, o desvio do produto face ao potencial diminuiu e as pressões sobre a capacidade produtiva começaram a fazer-se sentir. O diferencial de inflação subjacente face à média da área do euro permaneceu em cerca de 1 ½ pontos percentuais e o défice da balança corrente aumentou, atingindo 10 ½ por cento do PIB. Mesmo dentro da união monetária, a acumulação da dívida do sector privado associada a um défice da balança corrente desta dimensão conduzirá necessariamente, se não forem tomadas medidas de política, a uma reacção endógena das famílias para reduzir o seu endividamento. Existem já sinais de que se iniciou um processo de ajustamento, evidenciado pelo abrandamento da procura interna e pela estabilização do rácio de poupança. Mas o processo de restabelecer um melhor equilíbrio entre a oferta e a procura implicará um forte apoio da política orçamental, que continua a ser o principal instrumento macroeconómico disponível. Portugal atingiu de forma consistente os seus objectivos de défice orçamental de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas estes não foram ambiciosos, dadas as condições económicas geralmente favoráveis e

continuam a não ser ambiciosos para os próximos quatro anos. Além disso, ao atingir os seus objectivos do défice orçamental, Portugal aumentou acentuadamente quer as receitas fiscais quer as despesas correntes em relação ao PIB nos últimos anos. No futuro, o ajustamento orçamental necessitará provavelmente de um maior controlo das despesas públicas, o que implica novas reformas estruturais nos sectores da saúde e outros sectores de despesas sociais, assim como maiores esforços para controlar os encargos com os vencimentos do sector público. De facto, uma reforma fiscal que reduz as distorções, melhora o cumprimento fiscal e harmoniza os impostos a um nível mais reduzido, tal como previsto em algumas propostas do actual governo, irá fortalecer o desempenho do lado da oferta de Portugal, melhorando ainda a equidade. Tal seria reforçado por novas medidas para aumentar a competitividade do mercado do produto e revitalizar o programa de privatizações. Em conjugação com os esforços em curso para melhorar o capital humano e as infra-estruturas, tais reformas estruturais deveriam permitir que a convergência de rendimentos *per capita* para os níveis dos parceiros avançados da UE continuasse numa base sustentável.

### III. REFORMA DO SISTEMA FISCAL

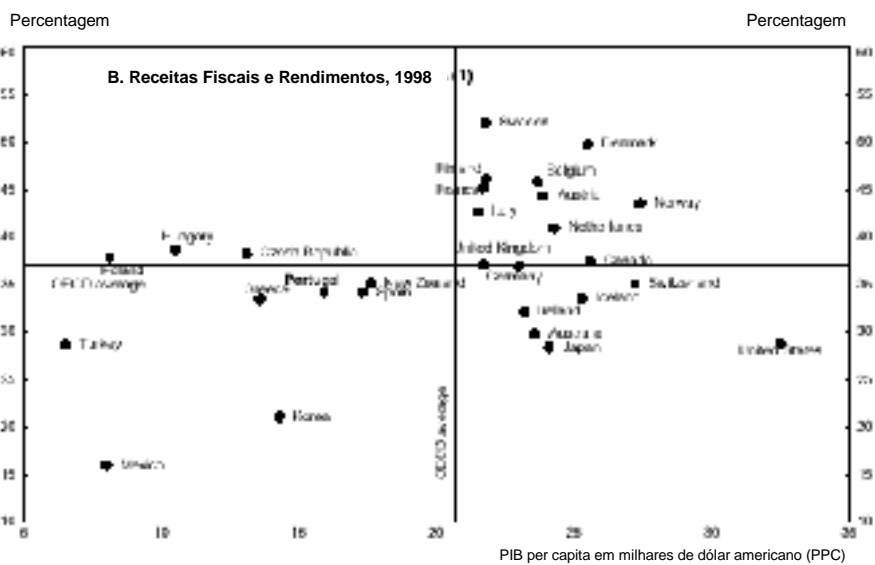
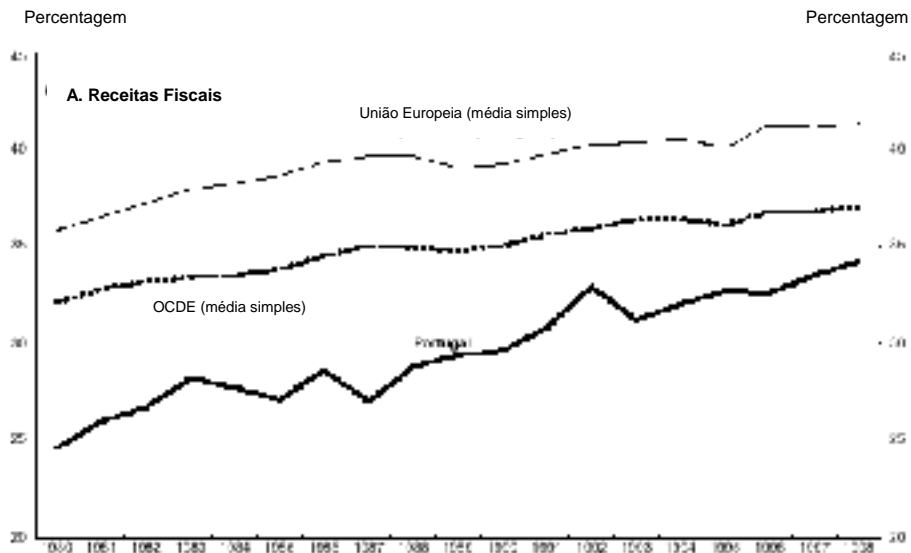
Ao longo da última década, o sistema fiscal português tem vindo a evoluir segundo linhas similares às de outros países da OCDE. Na sequência da reforma fiscal de 1989, verificou-se um alargamento das bases de incidência e uma redução das taxas, o que veio reduzir os custos económicos da fiscalidade. Foi dada também maior relevância ao papel redistributivo do sistema fiscal. Representando 34% do PIB, a carga fiscal global (receita fiscal total/PIB) não é elevada em termos de comparação a nível internacional ou em confronto com outros países da OCDE com rendimentos *per capita* idênticos (*gráfico 19*)<sup>1</sup>. Todavia, o sistema tem sido objecto de críticas relativamente a alguns aspectos – muitos dos quais são heranças do passado – que continuam a contribuir para a complexidade do sistema e dificultam a administração fiscal, criando lacunas com prejuízo para a eficiência e a equidade. Foram introduzidas algumas alterações desde 1998<sup>2</sup>, mas a reforma fiscal voltou a figurar na agenda política, tendo sido apresentadas propostas por parte do governo visando uma estratégia de reforma a ser implementada em duas fases, iniciada com a Lei de Reforma Tributária de Dezembro de 2000 recentemente aprovada e a Lei Orçamental para 2001, e a concluir na primeira metade de 2002. O impulso reformista resulta não só da necessidade de alargar a base de incidência e reforçar a administração fiscal, como da necessidade de resolver algumas preocupações suscitadas pela tendência de uma crescente mobilidade internacional das bases de incidência. Partindo desta perspectiva, o presente capítulo começa por analisar as forças-chave que moldam a política fiscal em Portugal. Segue-se uma panorâmica geral das principais características do sistema fiscal, com a identificação das suas principais debilidades. A terceira parte fornece uma visão das questões essenciais que necessitam ser resolvidas por um aperfeiçoamento do sistema, enquanto a secção final traça as principais opções da reforma.

---

<sup>1</sup> Quando calculado segundo as contas nacionais. O nível de fiscalidade é mais elevado (*Gráfico 23*). A diferença resulta essencialmente do cálculo das contribuições para a segurança social por parte do empregador relativas a funcionários públicos, as quais são consideradas como impostos nas contas nacionais mas não nas estatísticas das receitas da OCDE (dado que estas últimas assentam nos fluxos de tesouraria). Isto não altera, porém, a posição de Portugal no que respeita às médias da UE e da OCDE.

<sup>2</sup> Em 1999, alguns abatimentos foram convertidos em deduções à colecta créditos de imposto; foram também introduzidos um novo Código do Imposto de Selo (em 2000), uma nova Lei Geral Tributária e o Defensor do Contribuinte, cujo papel é o de facilitar a interacção entre os contribuintes e a administração fiscal.

Gráfico 19. Rácio das receitas fiscais na OCDE  
% do PIB



1. 1998 ou o mais próximo.  
Fonte: OECD (1999b); OECD, National Accounts.

## Forças moduladoras do sistema

### Insuficiências administrativas e cumprimento deficiente das obrigações fiscais

O sistema fiscal português, que foi criado na sua forma actual em 1989<sup>3</sup>, visa simultaneamente satisfazer as necessidades financeiras do país e proceder a uma redistribuição do rendimento. Nos termos da Constituição de 1976, todo o rendimento deverá ficar sujeito a um imposto sobre o rendimento, de natureza progressiva e abrangente, de modo a satisfazer o princípio da capacidade contributiva<sup>4</sup>. Todavia, enquanto a legislação optou pela tributação progressiva do rendimento do trabalho, a tributação de vários tipos de rendimentos não derivados do trabalho ficou sujeita a uma taxa uniforme com retenção na fonte. Ao mesmo tempo, as inúmeras deduções e isenções herdadas do regime anterior foram mantidas: em consequência disto, diferentes fontes de rendimentos ficaram sujeitas a diferentes taxas de imposto efectivas. Deste modo, aumentaram as disparidades na distribuição do rendimento durante a década de 1990, colocando em grave risco a aceitação social e política do sistema fiscal.

O facto de o sistema fiscal não ter merecido em Portugal aceitação social e política explica em parte a longa subsistência de um deficiente cumprimento das obrigações fiscais. Estima-se que a economia informal gera um produto equivalente a qualquer coisa que vai dos 24% aos 30% do PIB<sup>5</sup>, sendo que a cobrança fiscal é dificultada por diversos factores: uma força de trabalho com uma grande proporção de trabalhadores independentes; ineficiências da administração fiscal; falta de um cadastro predial moderno e actualizado; rigoroso sigilo bancário para efeitos fiscais; e o lento desenvolvimento do cruzamento de informações cruzadas entre as diversas autoridades fiscais e entre os registos fiscais e da segurança social. A complexidade

---

<sup>3</sup> O IVA foi introduzido três anos antes.

<sup>4</sup> A Constituição (Revisão de 1997) possui carácter normativo no que concerne ao sistema fiscal. Define as metas do sistema fiscal português nos seguintes termos: “ao mesmo tempo que satisfaz as necessidades do país, o sistema fiscal tem um papel redistributivo”. Traça também os objectivos de cada imposto. Cabe ao IRS redistribuir o rendimento e, por conseguinte, ser progressivo e abrangente. O IRC deverá incidir sobre o “rendimento real” (em regra, segundo normas contabilísticas uniformes). A tributação da propriedade imobiliária também deveria desempenhar uma função de redistribuição. Por último, a tributação do consumo deveria “visar o ajustamento da estrutura do consumo ao desenvolvimento das exigências económicas e de justiça social, e onerar o consumo sumptuário”.

<sup>5</sup> Schneider *et al.*, 2000.

das leis fiscais, exacerbada pelas frequentes revisões e correcções que se seguiram à reforma fiscal de 1989, associada à complacência da legislação contra a evasão fiscal, tem contribuído igualmente para desincentivar o cumprimento por parte dos contribuintes.

### **Constrangimentos decorrentes da despesa pública e da consolidação fiscal**

O nível de fiscalidade tem aumentado acentuadamente ao longo dos últimos 20 anos. Entre 1980 e 1995, a carga fiscal global, que se contava entre as mais baixas da OCDE, aumentou 9 pontos percentuais, com uma participação equivalente dos impostos sobre bens e serviços e dos impostos sobre o rendimento nesse aumento. A expansão continuada das despesas públicas, em particular os compromissos assumidos em relação ao crescimento das despesas sociais, faz parte da dinâmica subjacente ao referido aumento. Nesse período assistiu-se também a reduções acentuadas do défice orçamental e do “imposto inflação”, o qual teve que ser substituído por receitas fiscais mais ortodoxas<sup>6</sup>. No período subsequente a 1995, a pressão no sentido de reduzir o défice aumentou com a corrida para a união monetária, ao passo que a despesa primária continuou a crescer, e continua a crescer a despeito do compromisso assumido post-1997 com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (ver Capítulo II). As receitas fiscais atingiram 38,6% do PIB em 1999. O crescimento verificou-se sobretudo nas receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, em consequência da redução de alguns benefícios fiscais e encargos dedutíveis, e nos impostos sobre o consumo graças ao forte contributo da procura interna para o crescimento do PIB (*gráfico 20*). Por outro lado, o aperfeiçoamento da cobrança fiscal e uma certa recuperação de pagamentos em atraso de impostos e de contribuições para a segurança social graças ao Plano Mateus<sup>7</sup> contribuíram para o recente aumento das receitas fiscais.

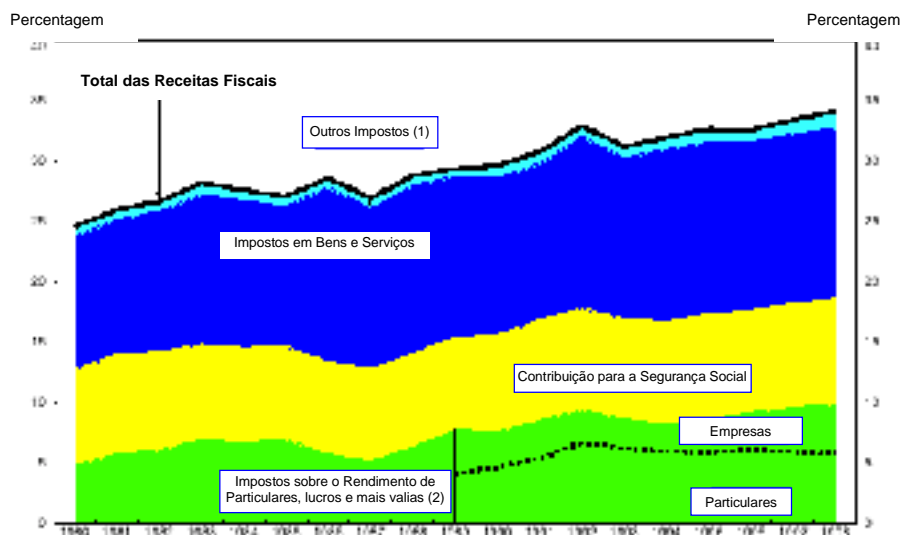
---

<sup>6</sup> Desde 1979 até 1986 as receitas de senhoriação (isto é, os aumentos na base monetária) atingiram em média 4,2% do PIB por ano, o que equivale a 11,9% do total das receitas governamentais (Giavazzi, 1988). Em 1995, este valor foi reduzido para 7,4%.

<sup>7</sup> O Decreto-Lei 124/96, conhecido como o *Plano Mateus* (do nome de A. Mateus, Ministro da Economia na altura), estabelece as regras que visam promover a recuperação das empresas em dificuldades financeiras e, ao mesmo tempo, prevê as condições para a recuperação dos pagamentos em atraso de impostos e da segurança social.



Gráfico 20. Evolução das receitas fiscais em Portugal



1. Inclui Impostos sobre o Património.  
 2. O sistema anterior a 1989 tinha por base o imposto de transacções e impostos celulares.  
 Fonte: OECD (1999b).

Temas 21 de 11 - 10/11

No médio e longo prazo, o sistema fiscal irá confrontar-se com uma pressão crescente decorrente do aumento das despesas públicas e da diminuição da possibilidade de financiamento através de défice. O programa de Estabilidade e de Crescimento implica a necessidade de reduzir o défice estrutural em cerca de 2 pontos percentuais do PIB nos próximos quatro anos. Num horizonte a mais longo prazo, e na ausência de reformas, o envelhecimento da população irá aumentar a despesa pública com pensões e cuidados de saúde. Como se indica no Capítulo II, na ausência de reformas no que toca à vertente de despesas (direito a, e generosidade de, certos benefícios), o envelhecimento da população poderá exigir o aumento do nível da fiscalidade. É provável que a carga fiscal extra recaísse, *ceteris paribus*, sobretudo nos rendimentos do trabalho, dado que as pensões são essencialmente financiadas através de contribuições com base nos salários e o capital constitui uma base de crescente mobilidade. O futuro alargamento da UE implicaria também menores receitas das transferências líquidas, uma vez que se espera que as transferências líquidas adicionais para novos membros sejam em parte financiadas por cortes nos

fundos estruturais dos beneficiários actuais e por poupanças associadas à reforma da política agrícola comum.

### **Mobilidade da base de incidência**

As pressões no sentido da reforma intensificar-se-ão na medida em que as bases de tributação do capital, do consumo e das sociedades se vão tornando mais vulneráveis à erosão. É possível que as pressões de erosão da base de incidência se intensifiquem no que respeita à fronteira com Espanha, que pratica uma taxa efectiva do imposto sobre o consumo mais baixa. Por outro lado, a tendência no sentido da globalização dos mercados financeiros e o advento de ligações electrónicas rápidas e baratas com os mercados financeiros extra-territoriais possibilita transacções alargadas aos investidores e aforradores, ao mesmo tempo que torna cada vez mais difícil a tributação efectiva do rendimento de capitais. Em Portugal, o inadequado fluxo de informação existente entre intermediários financeiros e a administração fiscal – incluindo o rigorismo no passado das regras de sigilo bancário – tem dificultado a luta contra a evasão fiscal. Um factor agravante é o desenvolvimento do investimento de capitais *offshore* via Internet, muito embora os problemas de segurança e a penetração relativamente reduzida da Internet em Portugal limitem ainda a expansão destas transacções financeiras. Contudo, afiguram-se em rápida expansão a médio prazo, agravando os problemas relacionados com as zonas de comércio livre da Madeira e dos Açores (ver infra). É de esperar que o advento de telefones móveis “inteligentes”, o acesso livre à Internet e tarifas mais baixas das telecomunicações façam disparar as transacções de comércio electrónico.

## Principais características do sistema<sup>8</sup>

Uma característica específica do sistema fiscal português é o peso relativamente elevado dos impostos de consumo, actualmente responsáveis por 41% das receitas fiscais globais, muito acima das médias da OCDE e da UE (*Quadro 16*). Este resultado foi conseguido após a introdução do sistema do IVA e o subsequente alargamento da respectiva base, e deve-se também a um sustentado crescimento nos impostos especiais de consumo, nomeadamente dos impostos sobre os produtos petrolíferos, sobre os veículos automóveis e o tabaco. O imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas também aumentou substancialmente nos últimos cinco anos, sendo a sua contribuição superior à média da OCDE. Inversamente, as receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares são responsáveis por uma fracção mais reduzida das receitas fiscais do que na maior parte dos países da OCDE, e o mesmo sucede no caso dos impostos sobre o património.

Quadro 16. Estrutura da fiscalidade por tipo de imposto

	1998				
	Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares	Segurança social e imposto sobre salários	Impostos sobre o consumo	Outros impostos, incluindo os impostos sobre o património
Em percentagem da receita fiscal global					
<b>Portugal</b>	<b>11,6</b>	<b>17,1</b>	<b>25,5</b>	<b>41,3</b>	<b>4,4</b>
Canadá	10,0	37,8	15,8	24,7	11,8
França	5,9	17,4	38,5	26,6	11,6
Alemanha	4,4	25,0	40,4	27,4	2,8
Grécia	6,4	13,2	32,2	41,0	7,2
Irlanda	10,7	30,9	13,8	38,7	6,0
Itália	7,0	25,0	29,5	27,4	11,0
Japão	13,3	18,8	38,4	18,8	10,8
Espanha	7,3	20,8	35,2	29,4	7,3
Reino Unido	11,0	27,5	17,6	32,6	11,3
Estados Unidos	9,0	40,5	23,7	16,2	10,6
OCDE média não ponderada	8,8	27,1	25,9	30,7	7,5
OCDE média ponderada	8,8	29,1	27,8	24,0	10,3
UE média não ponderada	8,5	25,5	28,9	30,4	6,6
UE média ponderada	7,1	23,9	32,5	28,8	7,7

Nota: impostos de consumo igual impostos sobre bens e serviços menos "lucros de monopólios fiscais" e "outros impostos".

1. Dados 1997.

Fonte: OCDE (1999b).

<sup>8</sup> O sistema fiscal português é exposto em pormenor no Anexo II.

## Progressividade limitada e complexidade do sistema de IRS

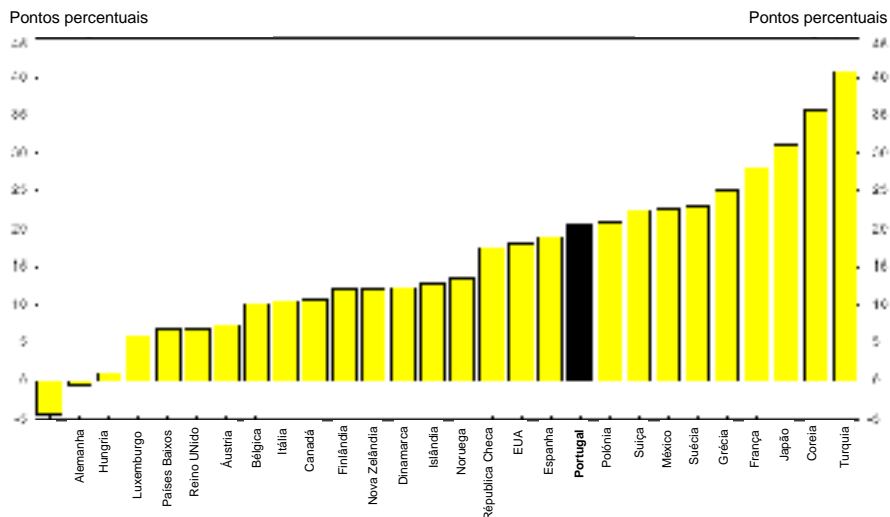
Tanto os trabalhadores dependentes como os trabalhadores independentes estão sujeitos a IRS, que aplica uma tabela progressiva a todo o rendimento do trabalho líquido de uma dedução forfetária e das despesas dedutíveis. O actual conjunto de taxas de imposto legais, que vai de 12% a 40%, está mais próximo da do Reino Unido e de Espanha do que da do núcleo das economias da UEM (*Quadro 17*), ao passo que a progressividade é média, sendo calculada como a diferença entre a taxa de imposto marginal “*all-in*” aplicável a um assalariado de topo e a taxa de imposto marginal “*all-in*” aplicável a um operário médio da produção (*gráfico 21*). Neste contexto, a taxa mais elevada só começa a ser aplicável a um nível de rendimento relativamente elevado. Além disso, este critério de progressividade algo grosseiro não leva em linha de conta a vasta gama de deduções e de créditos de imposto generosos<sup>9</sup> que afectam a progressividade efectiva no sistema de IRS. Em 1998, apenas 60% do rendimento bruto declarado pelos agregados familiares era tributável<sup>10</sup> e uma parcela significativa das despesas fiscais reverteu para contribuintes integrados nos escalões de rendimentos mais elevados (*gráfico 22*).

---

<sup>9</sup> Em 1999, para melhorar o impacto redistributivo do imposto sobre o rendimento, alguns abatimentos foram convertidos em deduções à colecta (i.e., juros de hipoteca, despesas de educação e de saúde, e poupança). O seu impacto sobre a redistribuição do rendimento parece ser muito pequeno (Reis, 2000a).

<sup>10</sup> A maior parte (28 pontos percentuais) da redução do rendimento tributável pode ser atribuída às despesas dedutíveis; 8 1/2 pontos percentuais às despesas dedutíveis de saúde, educação e juros de hipoteca; e os restantes 3% reverteram em benefício de contas de poupança-reforma e poupança-habitação, aquisição de acções, etc.

Gráfico 21. Progressividade na estrutura de taxas do IRS (1)  
Alguns países da OCDE, 1999



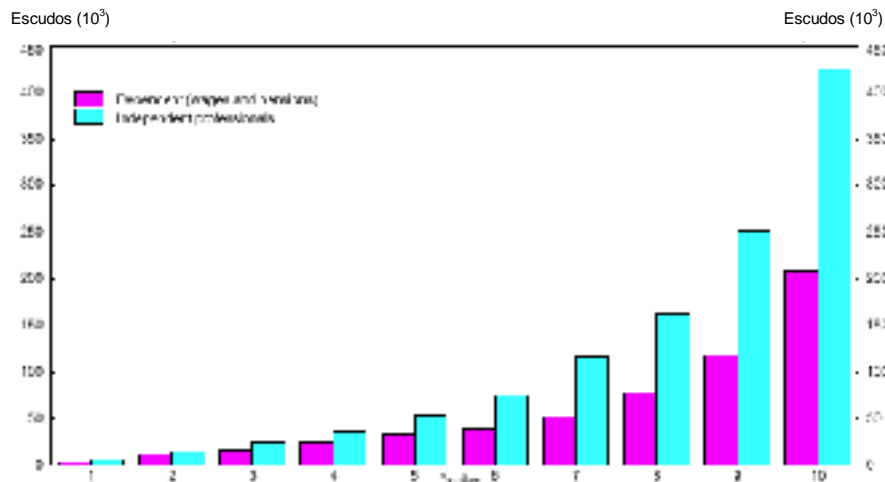
1. Progressividade é medida pela diferença entre a taxa marginal total do mais elevado rendimento e a taxa marginal total do rendimento médio do trabalho da indústria transformadora. A taxa marginal total inclui a contribuição para a segurança social, outras taxas e impostos locais quando aplicável.  
Fonte: OECD (2000a); OECD.

Quadro 17. Tributação do rendimento das pessoas singulares em alguns países da OCDE  
1999

	Portugal <sup>1</sup>	Canada	France	Germany	Greece <sup>1</sup>	Italy	Ireland	Japan <sup>1</sup>	Spain	United Kingdom	United States
<b>Rendimento do trabalho:</b>											
Impostos cobrados pela adm. central											
Intervalo de taxas legais (%)	14-40	17.51-31.3	10.5-54	0-53	5-45	18.5-45.5	24-46	10-37	15-39.6	20-40	15-39.6
Número de escalões <sup>2</sup>	5	4	6	4	5	5	2	4	6	3	5
Taxas de impostos sub-nacionais (%)	..	22.8	..	..	..	0.5	..	5-13	8.4	..	0-11.6
Taxa marginal "all-in" para titulares de rendimentos mais elevados <sup>3</sup> (%)	46.6	54.1	62.9	55.9	53.7	50.8	50.25	50	48	40	48.1
Limite do imposto (% do rendimento do APW) <sup>4</sup>	0.7	0.03	0.2	0.21	0.6	0.02	0.20	0.09	0.21	0.24	0.24
A taxa mais elevada é aplicável a partir de (proporção do rendimento do APW) <sup>5</sup>	4.3	1.8	2.2	2.1	4.7	3.5	0.7	7	4.6	1.8	9.7
<b>Taxas de imposto sobre os rendimentos de capital:</b>											
Juros de depósitos bancários	20	54.1	25	55.9	15	27	24	20	48	40	46.6
Dividendos	306	54.1	61.2	55.9	0	12.5	46	50	48	40	46.6
Mais-valias financeiras	0 <sup>6</sup>	54.1	26	0	0	12.5	40	26	20	40	20

1. As taxas legais são igualmente aplicáveis em 2000.
  2. O imposto sobre os dividendos depende do valor da distribuição. O crédito de imposto não está incluído.
  3. Excluindo o mínimo de isenção ou as deduções mínimas.
  4. Inclui as taxas dos impostos sub-nacionais e as contribuições para a segurança social do trabalhador.
  5. APW = average production worker (operário médio da indústria manufactureira), solteiro e sem dependentes. O salário do APW para Grécia e Portugal é relativo a 1998 e 2000, respectivamente.
  6. Inclui o imposto sobre sucessões e doações (5%). Para títulos cotados em bolsa, só 60% dos dividendos estão sujeitos a imposto no ano 2000 (e 80% em 2001).
  7. As mais-valias resultantes da alienação de participações sociais (acções) e outros valores mobiliários estão sujeitas a uma taxa de 10% se forem detidas por um período inferior a 12 meses.
- Fonte: OECD Tax Data Base, 1999; OECD (2000a); Dalsgaard *et al.* (2000).

Gráfico 22. Benefícios fiscais por tipo e nível de rendimentos dos particulares  
Média dos benefícios fiscais por decil, 1997



1. Média dos benefícios fiscais é calculada, para cada decil de rendimento, como a diferença entre a média do imposto, incluindo deduções e abatimentos, e a média do imposto, líquida das deduções e abatimentos. Em 1997, o rendimento médio do trabalhador da indústria transformadora ascendia a 1388 contos, incluído no 3º decil.  
Fonte: Reis (2000a).

O diferente tratamento fiscal do rendimento de fontes e de tipos de actividade distintos, embora em parte justificado pela especificidade da respectiva natureza, facilita a prática de evasão e de fraude fiscais, traduzindo-se numa menor equidade horizontal e vertical. De acordo com as estimativas do Ministério das Finanças, 26% dos trabalhadores independentes, que com frequência sobrevalorizam os custos da actividade e subvalorizam as receitas, declaram rendimentos tributáveis abaixo do salário mínimo nacional<sup>11</sup>. Conjugada com a tributação do rendimento de capitais (i.e., pagamentos de juros e mais-valias), consideravelmente inferior à taxa máxima da tabela de taxas progressivas, a tributação do rendimento fica muito aquém no que concerne à redistribuição do rendimento. Na verdade, em Portugal a disparidade na distribuição do

<sup>11</sup> Este valor é inflacionado pelos contribuintes que cessaram a respectiva actividade (portanto, com rendimento zero de actividade independente) ou que têm outra actividade (por exemplo, como assalariados, auferindo apenas rendimentos irrelevantes das suas actividades por conta própria, incluindo os contribuintes com rendimentos da propriedade intelectual).

rendimento, depois da dedução do imposto, é das maiores entre os países da OCDE<sup>12</sup>.

Um elemento positivo é o facto de as distorções fiscais no mercado de trabalho serem limitadas. A combinação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições para a segurança social cria um *wedge* (diferencial) entre o custo da mão-de-obra para o empregador e a remuneração líquida recebida pelo empregado que, consoante a sua dimensão e incidência, poderá ter um impacto adverso sobre a oferta e a procura de mão-de-obra. Todavia, em Portugal, quer as taxas legais quer as taxas líquidas (i.e., calculadas tendo em conta as deduções do imposto de rendimento) situam-se dentro dos parâmetros dos países da OCDE (*Quadro 18*)<sup>13</sup>, ao passo que os *tax wedges* (diferencial entre o rendimento antes e depois de imposto) marginais sobre o rendimento do trabalho ficam um pouco abaixo da média da OCDE, na maior parte das situações salariais e familiares (*gráfico 23*). Isto implica que, pelo menos, os titulares de baixos e médios níveis de rendimento do trabalho não são desincentivados de modo anómalo por taxas marginais elevadas<sup>14</sup>. O sistema fiscal também parece não desincentivar a participação de um segundo titular de rendimento do trabalho, qualquer que seja o nível de rendimento do agregado familiar no seu conjunto<sup>15</sup>. Contudo, é possível que os efeitos conjugados do imposto e do regime de transferências da segurança social gerem mecanismos de desemprego (*Caixa 3*). Por outro lado, a um trabalhador que se encontre em licença por doença são garantidas remunerações a uma taxa média de substituição de 85% do salário líquido, ficando desobrigado de contribuir para o regime de segurança social, ao mesmo tempo que o empregador paga uma

<sup>12</sup> Em 1997, com um coeficiente Gini abaixo de 0,40, a distribuição do rendimento depois de imposto em Portugal era uma das mais desiguais na OCDE. Para a maioria dos países os coeficientes situavam-se entre 0,25 e 0,35. O rendimento individual antes do imposto também é distribuído de forma desigual. Em 1994, a distribuição dos salários brutos por decil apresentava um coeficiente de Gini de 0,42 com os dois decis superiores auferindo 52,5% do rendimento salarial bruto global (Gouveia e Duarte Neves, 1997). Em 1997, a distribuição do rendimento salarial bruto sofreu um ligeiro alargamento e o coeficiente de Gini atingiu 0,42 (Reis, 2000a).

<sup>13</sup> O regime de segurança social foi descrito em pormenor *in* 1996 *Survey of Portugal* (OECD, 1996), sendo algumas das reformas mais recentes objecto de capítulos posteriores de análise estrutural.

<sup>14</sup> Os *tax wedges* referidos não incluem a tributação indirecta, pelo que sofrem diferentes graus de desvio nos vários países.

<sup>15</sup> Um estudo realizado pelo Ministério das Finanças revela que em 1997 a taxa marginal de imposto sobre os segundos titulares de rendimentos era baixa em todos os decis de rendimento (Reis, 2000b).

contribuição para a segurança social mais baixa e fica dispensado do pagamento de salário. Este esquema pode ser usado como uma espécie de “rede de segurança” durante períodos de recessão económica (as entidades empregadoras podem conceder uma licença por doença em lugar de despedirem trabalhadores), em particular dado que os custos de despedimento são relativamente elevados e a legislação rigorosa (Capítulo IV).

Quadro 18. Contribuições para a segurança social de assalariados de topo  
2000 (a partir de 1 de Janeiro)

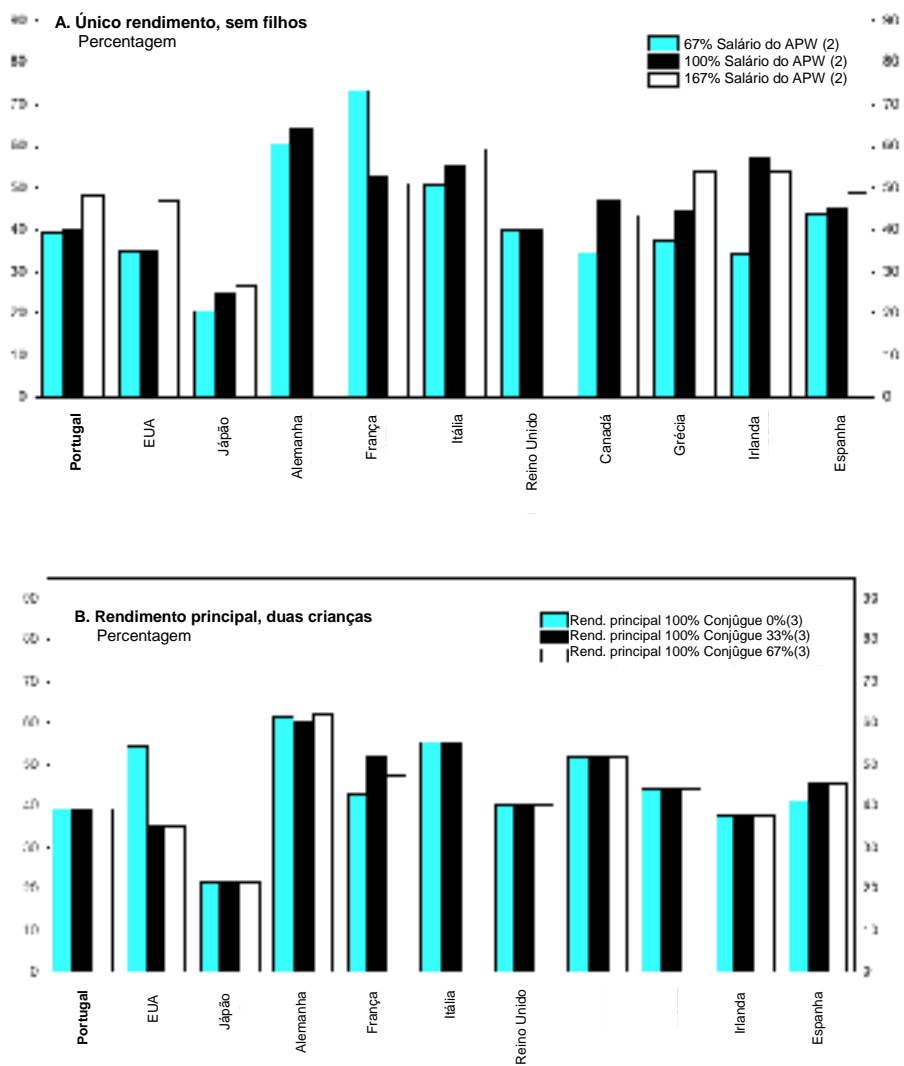
País	Contribuições a cargo do trabalhador		Contribuições a cargo da entidade patronal	
	Taxa legal	Taxa líquida <sup>1</sup>	Taxa legal	Taxa líquida <sup>1</sup>
<b>Portugal<sup>2</sup></b>	<b>11,0</b>	<b>6,6</b>	<b>23,7</b>	<b>15,4</b>
Canadá	6,5	cap	7,7	Cap
França <sup>2</sup>	0,9	0,3	20,2	12,5
Alemanha <sup>2</sup>	20,5	cap	20,5	Cap
Grécia <sup>2</sup>	15,9	8,7	28,0	16,8
Irlanda	2,0	2,0	12,0	Cap
Itália <sup>2</sup>	10,2	5,4	39,9	25,2
Japão	12,8	cap	27,7	13,9
Espanha <sup>2</sup>	6,4	cap	31,8	Cap
Reino Unido	10,0	cap	12,2	8,5
Estados Unidos	1,5	1,5	1,5	0,9

1. A taxa líquida difere da taxa legal nas situações em que as contribuições a cargo do trabalhador são dedutíveis no imposto sobre o rendimento pessoal ou em que as contribuições a cargo da entidade patronal são dedutíveis no imposto sobre o rendimento das sociedades. Quando é aplicável um tecto a todas as contribuições a taxa legal refere-se à taxa das contribuições imediatamente abaixo desse tecto (*cap*).
2. Além destas taxas, trabalhadores e entidades patronais são obrigados a contribuir para fundos de pensões (suportados igualmente por trabalhadores e entidades patronais).

Fonte: OECD, Tax database; De Sampayo Ribeiro (2000).



Gráfico 23. Taxas marginais por tipo de famílias e salários (1)  
1999



1. As taxas marginais incluem as contribuições para a Segurança Social patronais e dos trabalhadores e o IRS; não incluem os impostos indirectos, afectando assim a comparação entre os países.
  2. APW: rendimento médio do trabalhador da indústria transformadora.
  3. Proporção do rendimento do APW.
- Fonte: OECD (2000a).

STATSOFT PAISES ESTATISTISKE TÆNINGSBUREAU

### **Caixa 3. O impacto dos impostos e das prestações da segurança social sobre a oferta de mão-de-obra**

Da conjugação entre as prestações sociais e os impostos sobre o rendimento do trabalho podem resultar taxas de impostos marginais efectivas elevadas que desencorajem a participação no mercado de trabalho, especialmente na base mais baixa da escala salarial. Os sistemas de impostos e de segurança social podem actuar no sentido de impedir o trabalho legal a tempo parcial, e conseqüentemente encorajar à fraude e a uma dependência de longo prazo das prestações pagas pelo sistema de segurança social. (OCDE, 1997).<sup>1</sup>

Os agregados familiares com baixos rendimentos que recebam prestações sociais defrontam-se muitas vezes com uma taxa de tributação marginal efectiva superior a 100 por cento. Em Portugal, este pode ser o caso de uma família com dois filhos e sem um segundo titular de rendimento, quando o titular principal inicia um trabalho a tempo parcial. (OCDE, 1999c). Isto é devido em parte ao facto, da taxa de substituição depois de imposto ser relativamente elevada, muito embora as regras de elegibilidade sejam rigorosas. O que se deve principalmente a um sistema de prestações sociais generoso, que é suprimido logo que um trabalho seja exercido, pois a taxa de imposto marginal efectiva para um agregado auferindo dois terços do salário de um operário médio (APW) é somente de 11%. Um desempregado beneficia de uma taxa líquida de substituição, que é em média de 70% do último salário líquido, a que tem direito por um período que pode ir até cinco anos de desemprego e que é isento de impostos e de contribuições para segurança social. Embora Portugal tenha ainda uma taxa de emprego relativamente elevada, reconhece-se que uma percentagem significativa da população está empregada no sector informal, que segundo as estimativas representará entre 24 a 30% do PIB. Em particular, a generosidade das prestações sociais, isentas de imposto, concedidas a agregados familiares com filhos pode dar azo a situações de «armadilhas de desemprego» com taxas marginais de tributação efectivas próximas ou superiores a 100%, apesar de algumas características do sistema que minimizam este risco em Portugal.<sup>2</sup>

1. Um estudo recente sobre o modo como os benefícios nos países da UE (incluindo Portugal) podem influenciar a taxa de saída de desemprego dos indivíduos pode ser consultada em [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/missoc99/](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/missoc99/).
2. Às famílias de baixo rendimento é garantido um rendimento mínimo (RMG) que se baseia na pensão social mínima. Em 2000, uma família com três filhos e pais desempregados tem direito a um rendimento mínimo garantido de 87 500 escudos, o que é superior ao ordenado mínimo nacional (63 800 escudos). Ver Capítulo IV, para outros detalhes.

## O IRC carece de um campo de acção nivelado

Como referido supra, o IRC tem contribuído de modo considerável para o aumento das receitas fiscais globais, tendo excedido com frequência nos últimos cinco anos as metas orçamentais estabelecidas. No entanto, a carga recai sobre um número muito reduzido de sociedades (*Quadro 19*)<sup>16</sup>. Devido à dificuldade de apuramento das receitas e custos de pequenas empresas, ao controlo pouco frequente dos registos contabilísticos das empresas e a práticas abusivas de evasão fiscal, aproximadamente um terço das sociedades declara prejuízos para efeitos fiscais (*Quadro 20*). Em 1998, cerca de 14% da totalidade das empresas declararam lucros nulos (de que uma parte significativa poderá corresponder ao grande número de sociedades inactivas), enquanto 50% das empresas que exerceram actividade declararam rendimentos abaixo dos 30 mil contos (150 000 euros). Apenas 4,5% do número total de empresas declararam lucros globais acima dos 500 mil contos (2,5 milhões de euros) e destas 50 contribuíram com 45% das receitas globais do IRC.

---

<sup>16</sup> Os valores que figuram na primeira coluna do *Quadro 19* devem ser interpretados com cautela, dado que representam sobretudo grupos de sociedades e não empresas em nome individual ou unipessoais. Cada grupo (em 1997 havia 170 integrando 1300 empresas) é considerado como uma entidade tributável única nos termos do código fiscal. Se os grupos de sociedades forem ordenados segundo as respectivas dimensões, é provável que se situem no nível superior da distribuição dos lucros das empresas e tendam a ser os maiores contribuidores fiscais.

Quadro 19. Receitas de IRC por dimensão das empresas

1998

Número de empresas	Receitas IRC (total acumulado)	
	Valor (milhares de contos)	Percentagem do total
5 maiores	159	28
10 maiores	187	33
20 maiores	213	37
50 maiores	254	45
100 maiores	293	51
Total nacional	569	100

Fonte: Ministério das Finanças.

Quadro 20. Empresas que apresentam prejuízos fiscais

Anos	Total de empresas	Empresas com prejuízos fiscais	
	Número (1000)	Número (1000)	Em % do total de empresas
1996	233	92	39
1997	230	89	37
1998	248	85	34

Fonte: Ministério das Finance (DGCI).

Portugal apresenta uma taxa legal de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas de 35,2% (32% mais a derrama cobrada pelos municípios), próxima da média da UE. Contudo, em consequência de um vasto leque de benefícios fiscais e de práticas de evasão fiscal, a taxa efectiva é muito inferior à taxa legal: algumas estimativas para o sector da indústria manufactureira sugerem que a discrepância entre a taxa legal e a taxa efectiva poderá ter sido superior a 20 pontos percentuais no período de 1990-1996, superior ao

desagravamento fiscal médio na União Europeia<sup>17</sup> (*gráfico 24*). Não obstante, o cálculo das taxas de imposto efectivas constitui um exercício complexo e as comparações a nível internacional nesta área devem ser interpretadas com cautela. Os benefícios fiscais, que são equivalentes a despesas fiscais, podem ser usados para corrigir falhas de mercado com que se confrontam alguns sectores específicos ou regiões mais desfavorecidas. Contudo, para que sejam eficazes requerem uma definição precisa e um controlo apertado, ambos de muito difícil concretização, já que de outro modo poderão distorcer a afectação de recursos (*Caixa 4*). Em Portugal, os principais benefícios fiscais em sede de IRC são concedidos numa base regional e sectorial. Compreendem créditos de imposto ao investimento, a isenção parcial ou total da base de incidência do imposto, taxas legais reduzidas para micro empresas e para sociedades que operam na região dos Açores, enquanto as entidades registadas nas zonas francas da Madeira e dos Açores estão isentas de imposto. Os principais beneficiários são as PME's, todas as entidades residentes que invistam em I&D (característica comum à maioria dos países da OCDE), que levam a cabo grandes projectos comerciais e industriais (de pelo menos 1 bilião de escudos) ou projectos que visem a internacionalização da economia portuguesa, além de sociedades que operam nos mercados financeiros. As despesas fiscais globais que reverteram para o sector empresarial, incluindo as despesas conexas com as zonas francas da Madeira e dos Açores, totalizaram 1% do PIB em 1999 (*Quadro 21*). Todavia, as isenções fiscais respeitantes às zonas francas da Madeira e dos Açores correspondem a uma despesa fiscal efectiva apenas em parte: na ausência dessa isenção

---

<sup>17</sup> Os cálculos são efectuados a partir dos dados das contas anuais consolidadas de um painel de 2118 sociedades transformadoras da União Europeia, excluindo por conseguinte sectores tão importantes como o de seguros e serviços financeiros, Buijink *et al.*, (1999). Uma vez que os dados são retirados das contas de resultados publicadas pelas empresas da amostragem, as diferenças entre países relativamente às taxas de tributação efectivas poderão reflectir, em parte, o âmbito da amostragem, mas também as diferenças existentes nas práticas contabilísticas. Estimativas recentes do Ministério das Finanças de Portugal, baseadas em dados macroeconómicos (i.e., receitas fiscais em função da base de incidência mais benefícios por sector industrial), mostram que a taxa efectiva de IRC para o sector manufactureiro em geral (com exclusão das actividades na Madeira) era de cerca de 30% em 1998, à volta de 5 pontos percentuais abaixo da taxa legal. A OCDE tem procedido ao cálculo das taxas médias efectivas sobre o capital para a economia no seu conjunto, com base numa metodologia diferente, que inclui a tributação do lucro das empresas, a tributação sobre o rendimento de capitais dos agregados familiares e diversos impostos sobre a propriedade. De acordo com estas estimativas, as taxas médias efectivas sobre o capital para Portugal são significativamente inferiores à média da UE. Para mais pormenores, ver D. Carey *et al.* (2000).

fiscal, provavelmente pouco haveria a tributar. Este valor é mais elevado do que noutros países da OCDE, mesmo naqueles com uma tradição de benefícios fiscais elevados; na Coreia, por exemplo, o valor é de 0,6%<sup>18</sup>.

#### **Caixa 4. Efeitos económicos negativos dos incentivos fiscais ao sector empresarial**

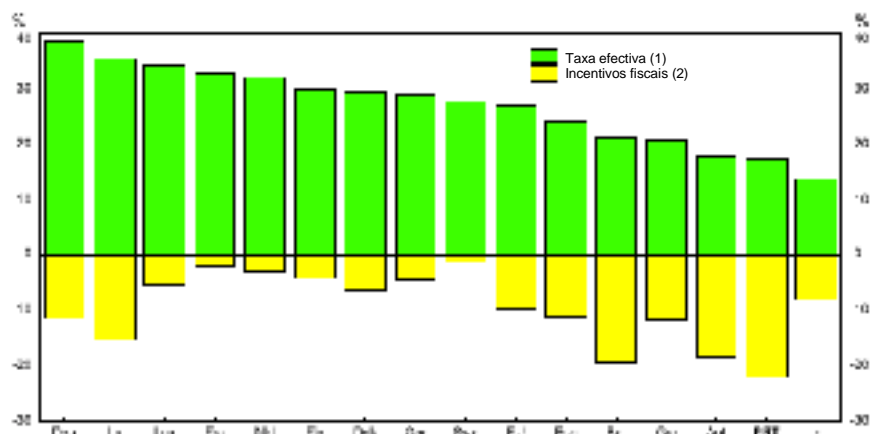
Enquanto os investidores baseiam as suas decisões de investimento em receitas líquidas de imposto, o valor para toda a economia de um investimento é determinado pela sua rentabilidade antes de imposto. Se alguns investimentos são tributados mais ligeiramente do que outros, surgem diferenças entre as posições relativas dos investimentos antes e depois de imposto, resultando em perfis de investimento que não asseguram a maximização da respectiva rentabilidade de um ponto de vista nacional. Taxas de imposto mais baixas e mais igualitárias entre diferentes investimentos (bem como entre diferentes formas organizativas) reduzem esta distorção. As diferenças nas taxas de imposto efectivas marginais aparecem sobretudo devido a regras de amortização/reintegração diferenciadas e outros benefícios ou desagravamentos fiscais. Incentivos fiscais que visem certos sectores ou actividades são particularmente prejudiciais para a economia, uma vez que:

- A adequação e proporcionalidade dos benefícios fiscais aos objectivos pretendidos é difícil de alcançar. Teoricamente, os incentivos fiscais tentam remediar falhas de mercado, por exemplo o sub-investimento observado em I&D, mas a identificação destas falhas requer mais informação do que a que normalmente se encontra disponível ou acessível. O resultado é que os incentivos são muitas vezes demasiado amplos, do que resulta um custo excessivo, ou demasiado limitativos e, portanto, pouco efectivos.
- Encoraja os sectores não auxiliados a desperdiçar esforços (sob o ponto de vista de toda a economia) a exercer pressão com o objectivo de obter benefícios para si próprios.
- Propicia o aumento da evasão e fraude fiscal na recharacterização de rendimentos ou despesas não elegíveis de modo a que beneficiem do incentivo. Por isso, os subsídios concedidos por via fiscal podem beneficiar actividades, pessoas ou empresas indeterminadas.
- Subsidiarão actividades que de qualquer modo teriam lugar.
- Implicam uma perda de rendimento que é difícil controlar.
- São menos transparentes do que subsídios explícitos.

---

<sup>18</sup> Dalsgaard (2000).

Gráfico 24. Taxa efectiva do IRC na União Europeia



1. Estimativas obtidas dos balanços consolidados de um painel de 2118 empresas da indústria transformadora da UE, excluindo, portanto, sectores como os seguros e serviços financeiros. Os dados declarados nos balanços, reflectindo práticas contabilísticas diversas, podem afectar as taxas efectivas de IRC.
  2. Diferença entre a taxa efectiva de IRC e a taxa legal.
- Fonte: Buijink et al. (1999).

Quadro 21. Despesa fiscal conexas com o sector empresarial  
1999 (valor orçamentado)

Benefícios fiscais	Despesa fiscal	
	Milhares de contos	Porcentagem do PIB
Dividendos de acções	7,6	0,0
Rendimento de títulos da dívida pública	1,2	0,0
Incentivos ao investimento	9,0	0,0
Sub-total	17,8	0,1
Zona Franca da Madeira e dos Açores <sup>1</sup>		
Isenções temporárias	28,8	0,1
Isenções definitivas	162,9	0,8
Total da despesa fiscal	209,5	1,0

1. Despesa fiscal relativa a 1998.  
Fonte: Ministério das Finanças, Orçamento do Estado para 2000.

As zonas francas da Madeira e dos Açores poderão vir a ser um problema para as autoridades fiscais portuguesas. Nos termos das regras de auxílio estatal da União Europeia, Portugal foi autorizado a promulgar um regime fiscal especial para certos sectores da indústria (e.g., companhias de navegação e companhias seguradoras) destinado a colmatar o subdesenvolvimento estrutural das regiões autónomas da Madeira e dos Açores (ver Anexo II para mais pormenores). Muito embora esses incentivos tenham atraído um número

crescente de novas empresas para aquelas regiões, não tiveram um impacto proporcional no número de postos de trabalho<sup>19</sup>, ao mesmo tempo que não são cobrados montantes substanciais de receitas fiscais (cerca de 0,8% do PIB em 1998). Por outro lado, o governo tem vindo a manifestar preocupação acerca das práticas de evasão fiscal emergentes da combinação destes regimes especiais e da inadequada fiscalização de práticas inter-sociedades tais como a dos *preços de transferência* (Caixa 5). Por último, existe a possibilidade de esses regimes preferenciais produzirem efeitos fora de Portugal. O Comité dos Assuntos Fiscais da OCDE está neste momento a analisar estes regimes ao abrigo das Directivas recentemente adoptadas em matéria de Regimes Fiscais Preferenciais Prejudiciais nos países membros da OCDE<sup>20</sup>.

#### **Caixa 5. Medidas anti-evasão para actividades internacionais inter-sociedades**

Tal como a maioria dos outros países da OCDE, Portugal tem em vigor regras anti-abuso de modo a contrariar os incentivos a residentes para desviar rendimentos através de entidades estrangeiras de tributação baixa, bem como das zonas francas da Madeira e Açores, através de práticas tais como os preços de transferência, a sub-capitalização e sociedades estrangeiras controladas (CFC). As medidas anti-abuso são de difícil aplicação devido, por exemplo, à inexistência de um mercado que permita aferir a razoabilidade dos preços de transferência de bens e serviços entre empresas, e por isso a sua aplicação requer inspectores fiscais altamente qualificados e experientes que, actualmente, não existem ainda em número adequado.

#### **Preços de transferência**

Geralmente o princípio de *arm's length* (*plena concorrência*) regula os preços de transferência em todas as transacções. Os preços acordados entre partes que diferem dos preços contratados entre clientes independentes em transacções comerciais similares podem ser corrigidos pela Direcção Geral dos Impostos. As empresas podem, contudo, recorrer destas correcções se documentarem de forma apropriada os preços de transferência por si

<sup>19</sup> Segundo cálculos efectuados pelo Governo Regional da Madeira (SRPC), entre 1991 e 1999, foi criado um posto de trabalho por cada quatro novas empresas estabelecidas na zona de comércio livre da Madeira.

<sup>20</sup> Em Maio de 1998, a OCDE publicou o Relatório sobre a Concorrência Fiscal Prejudicial (OECD 1998a). O Luxemburgo e a Suíça abstiveram-se quanto à adopção do relatório no Conselho de Abril de 1998. Na sequência disto, foi criado um Fórum sobre Práticas Fiscais Prejudiciais, que estabeleceu as Linhas Orientadoras em Matéria de Regimes Preferenciais Prejudiciais nos Países Membros e adoptou uma série de Recomendações para o combate às práticas fiscais prejudiciais. A 26 de Junho de 2000, o Fórum publicou uma lista de 47 regimes fiscais preferenciais potencialmente prejudiciais na área da OCDE (OCDE 2000c).



praticados. Não existem disposições que prevejam acordos prévios de preços de transferência.

### **Sub-capitalização**

Quando a razão entre capitais alheios e capitais próprios de uma empresa exceder os limites prescritos na lei, as regras da sub-capitalização podem limitar a dedutibilidade dos encargos com juros dos empréstimos. Os juros pagos sobre empréstimos estrangeiros concedidos por entidades com as quais existam relações especiais não são dedutíveis para efeitos fiscais na parte correspondente aos empréstimos que excedam o rácio 2:1, entre o valor total das dívidas ao estrangeiro e os capitais próprios da sociedade. Contudo, os juros suportados relativamente à parte do endividamento excessivo é dedutível se o contribuinte puder provar que as condições do empréstimo forem comparáveis àquelas acordadas por entidades independentes em transacções comparáveis e sob as mesmas circunstâncias.

### **Sociedades Estrangeiras Controladas**

Segundo as regras das CFCs, as sociedades estão sujeitas a tributação na sua parte proporcional do rendimento total anual das CFCs (quer ou não distribuído) em que detenham 25 por cento ou mais de uma afiliada estrangeira; ou 10% ou mais de uma afiliada estrangeira e simultaneamente 50 por cento ou mais das acções da empresa sejam detidas (directa ou indirectamente) por residentes em Portugal. O rendimento em tais sociedades é tributado anualmente de acordo com as mesmas regras gerais aplicadas a rendimentos de sociedades nacionais e filiais estrangeiras. Os residentes têm direito a um crédito de imposto pelo montante do imposto sobre o rendimento estrangeiro pago pelas CFCs até ao montante de imposto que seria devido ao abrigo da legislação portuguesa.

## **O papel importante dos impostos de consumo**

A eficiência do IVA melhorou consideravelmente nos últimos anos graças à mudança verificada nas preferências do consumo dos agregados familiares no sentido de bens sujeitos à taxa normal e bem assim ao *Plano Mateus* de recuperação de dívidas fiscais. Tanto a taxa efectiva de IVA (o rácio entre a receita do IVA e o consumo agregado) como a sua produtividade, calculada como o rácio entre a taxa efectiva e a taxa normal, situam-se muito acima da média da OCDE (*Quadro 22*)<sup>21</sup>. O IVA foi introduzido em 1986 com uma taxa normal inicial de 16%, posteriormente aumentada para 17%, próxima da média da OCDE. Anteriormente a 1992, para além

<sup>21</sup> Calculado como o rácio entre as receitas efectivas de IVA e as receitas previstas se o IVA fosse devidamente cobrado segundo a taxa normal sobre todos os bens de consumo. Indica, por conseguinte, até que ponto as isenções, a taxa zero, as taxas reduzidas e a evasão fiscal afectam as receitas.

da taxa normal, havia uma taxa zero, uma taxa reduzida de 8% e uma taxa agravada de 30%. Em 1992, as taxas zero e de 8% foram substituídas por uma única taxa reduzida de 5%. Em 1995, foi abolida a taxa de 30%. Finalmente, foi introduzida em 1996 uma taxa intermédia (de 12%), tendo em vista tornar sectores como o do turismo mais competitivos face ao vizinho mais próximo, a Espanha, onde as taxas de IVA são mais baixas, e conceder um desagravamento de imposto a determinados bens socialmente mais sensíveis. À semelhança de vários outros Estados Membros da UE, no início de 2000 a taxa reduzida foi alargada a actividades consideradas “intensivas em mão-de-obra” e em que é prática comum a evasão do IVA, como seja a recuperação de edifícios. Esta medida destinou-se sobretudo a melhorar a cobrança de IVA no segmento das pequenas empresas que representa um problema para as autoridades fiscais (*Caixa 6*).

Quadro 22. Imposto sobre o Valor Acrescentado

**A. Comparação do IVA a nível internacional, 1998**

	Receita do IVA	Taxa normal <sup>1</sup>	Taxa efectiva de IVA <sup>2</sup>	Produtividade <sup>2</sup>
	Em % do PIB	Percentagem		
		A	B	B/A
<b>Portugal</b>	<b>8,2</b>	<b>17,0</b>	<b>10,5</b>	<b>61,5</b>
Canadá	2,6	7,0	3,4	49,2
Dinamarca	9,8	25,0	14,6	58,3
França	7,7	20,6	10,9	53,0
Alemanha	6,6	16,0	9,4	59,0
Grécia <sup>3</sup>	8,2	18,0	9,5	53,0
Irlanda	7,2	21,0	12,2	58,2
Itália	6,1	20,0	8,5	42,7
Japão	2,6	5,0	3,7	73,7
Espanha	5,7	16,0	8,0	49,7
Reino Unido	6,7	17,5	8,8	50,1
Média OCDE <sup>4</sup>	6,7	17,7	9,7	56,3
Média UE <sup>4</sup>	7,2	19,4	10,5	54,2

**B. Taxa efectiva de IVA em % da taxa normal**

	1990	1995	1998
<b>Portugal</b>	<b>46,0</b>	<b>59,0</b>	<b>61,5</b>
Canadá	46,2	44,4	49,2
Dinamarca	53,0	57,2	58,3
França	61,1	50,4	53,0
Alemanha	63,8	63,4	59,0
Grécia <sup>3</sup>	50,6	48,7	53,0
Irlanda	43,6	51,9	58,2
Itália	41,7	42,2	42,7
Japão	68,2	73,0	73,7
Espanha	60,1	44,8	49,7
Reino Unido	53,1	50,6	50,1
Média dos países referidos <sup>4</sup>	53,5	52,8	55,0

1. Situação a partir de 1 de Janeiro de 1998.
  2. A taxa efectiva de IVA é igual ao quociente entre a receita de IVA e a respectiva base (consumo agregado líquido de IVA); a produtividade é a razão entre as taxas efectiva e normal. Para Portugal as estimativas para 1999 mostram que a taxa efectiva era então de 10,8% e a produtividade 63,7%.
  3. Para 1998, a receita do IVA é a que consta das contas nacionais.
  4. Média aritmética simples para os países em que existem dados disponíveis.
- Fonte: OCDE (1999b); OCDE (1999d).

## **Caixa 6. Pequenas empresas pagam pouco IVA**

Uma das grandes preocupações do governo português reside no facto de somente uma pequena parte das empresas pagarem IVA. Em 1998, o número total de sujeitos passivos de IVA era de 1 366 890. Entre os pequenos sujeitos passivos de IVA (sem contabilidade organizada), cerca de 25 000 estavam abrangidos pelo regime especial dos pequenos retalhistas, enquanto que 486 497 (cerca de um terço do número total de sujeitos passivos de IVA) estavam abrangidos pelo regime especial de isenção. No total, cerca de 50% dos sujeitos passivos beneficiavam de regimes especiais, quer pela suposta reduzida dimensão, quer por realizarem operações isentas de IVA.<sup>1</sup> A outra metade estava sujeita ao regime normal.

Quando se desagrega a receita de IVA por escalões de volume de negócios, torna-se evidente que uma larga proporção das receitas totais de IVA é proveniente de um reduzido número de sujeitos passivos; em 1998, só 0,1% do total dos sujeitos passivos (661) declararam um volume de negócios superior a 250 mil contos (cerca de 1,25 milhões de euros), tendo contribuído em mais de 50% do IVA cobrado nesse ano. Cerca de 91% das receitas totais de IVA tiveram origem em 40 000 empresas, o que representa somente 6,3% do total de sujeitos passivos que apresentaram declarações periódicas. Os pequenos retalhistas, que perfazem 650 mil (o que representa 93,7% do total) declararam um volume de negócios inferior a 2 500 contos (cerca de 12 500 euros) e contribuíram apenas 8,8% do IVA arrecadado. Em conjunto com os números acima referidos, este facto dá-nos uma indicação da dimensão provável da evasão fiscal entre pequenas empresas.<sup>2</sup>

### **Melhorar o processo de cobrança**

Para além das dificuldades administrativas inerentes à inspecção e controlo desse tão grande número de pequenos contribuintes, o problema é agravado pela desconfiança em relação a uma administração fiscal com reputação de ser lenta e burocrática no reembolso dos créditos de IVA. Entre os países da OCDE em que existe um grande número de pequenas empresas e de trabalhadores independentes, vários países (por exemplo, a Grécia e a Itália) fixaram um limite de volume de negócios para isenção de IVA mais baixo. Além disso, a Itália introduziu o sistema de *versamento unificato* (declaração única para todos os sujeitos passivos de IVA) como forma de acelerar o processo de cobrança, aumentar o controlo das declarações e reduzir o incentivo à fraude (OCDE, 2000c). Do ponto de vista do contribuinte, o aspecto mais atractivo deste sistema reside na possibilidade de deduzir os créditos de IVA contra qualquer dívida de imposto, através de um formulário fiscal único. Este sistema simplifica o procedimento de reembolso e reduz o período de tempo que decorre entre a entrega do pedido e o reembolso efectivo. Simultaneamente, o Governo estabeleceu um acordo com os bancos e o correio para que estes possam receber o pagamento de impostos, transmitindo essa informação à administração fiscal, por via electrónica, num prazo de sete dias, a partir da data do pagamento.

- 
1. Os pequenos retalhistas com um volume de negócios anual inferior a 10 mil contos (cerca de 50 mil euros) pagam trimestralmente 25% do IVA incluído no valor das aquisições de bens e serviços. Os sujeitos passivos com um volume de negócios anual inferior a 2 mil contos (cerca de 10 mil euros) estão abrangidos pelo regime especial de isenção.
  2. Este problema pode ser exacerbado pela dificuldade da cobrança do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (ver supra) ou do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, no caso dos trabalhadores independentes e empresários em nome individual (ver infra).

Os impostos especiais de consumo – calculados em 24% das receitas globais em 1999 – constituem também uma fonte importante de receita da tributação do consumo. Estes impostos incidem sobre os produtos petrolíferos, as bebidas alcoólicas, o tabaco, veículos automóveis, camiões e motociclos. Com excepção dos impostos especiais de consumo sobre veículos e motociclos, a legislação fiscal tem vindo a ser harmonizada com as respectivas directivas da UE. Os impostos de consumo (como sejam os que incidem sobre os produtos petrolíferos) têm desempenhado por vezes um papel de instrumento de curto prazo na atenuação da inflação em Portugal (ver Capítulo I). Todavia, dada a sua natureza, os impostos indirectos têm efeitos essencialmente transitórios sobre a inflação.

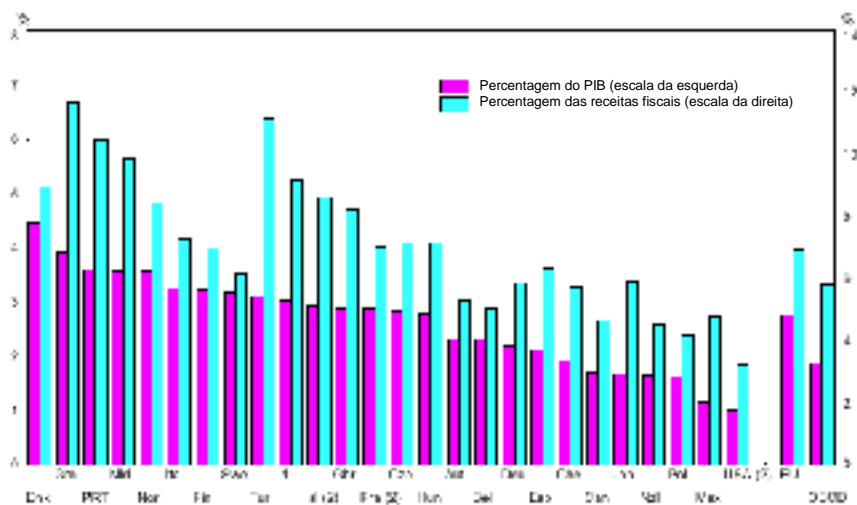
### **Os impostos de natureza ambiental são ineficazes no controlo da poluição**

As receitas dos impostos de natureza ambiental contam-se entre as mais elevadas na OCDE em termos da respectiva importância no PIB, embora tal se deva essencialmente às receitas do imposto sobre combustíveis (*gráfico 25*); não se revelam eficazes enquanto instrumentos económicos de controlo da poluição, nem estão devidamente aptos a controlar as pressões ambientais decorrentes do desenvolvimento industrial e do rápido crescimento dos sectores de transportes, da energia e do turismo<sup>22</sup>. A electricidade para fins industriais está isenta e o imposto sobre o gasóleo é bastante inferior ao imposto sobre a gasolina – o teor de CO<sub>2</sub> da gasolina é superior ao do gasóleo, embora outros custos ambientais conexos com o gasóleo sejam

<sup>22</sup> Nos termos do acordo de participação nos encargos da UE, o objectivo para Portugal é o de restringir as emissões médias de 2008-2012 para 127% do nível de 1990. Segundo fontes internas, em 1998 as emissões de gases com efeito de estufa foram 117% do nível de 1990 (<http://ghg.unfccc.int/>) e, se não forem tomadas medidas ulteriores, são susceptíveis de ultrapassar a meta estabelecida. A menos que Portugal esteja disposto a adquirir licenças de emissão, poderá haver a necessidade de aumentar os preços depois de imposto de várias formas de energia de modo a reduzir o índice anual de crescimento das emissões geradoras do efeito de estufa.

mais elevados<sup>23</sup>. À semelhança do que sucede com a energia, a fixação das tarifas da água não consegue interiorizar os custos ambientais externos nem reflectir a sua escassez relativa. As pressões exercidas sobre a disponibilidade de água resultam essencialmente da sua crescente utilização para irrigação e, em menor grau, para consumo dos agregados familiares. Os agregados familiares pagam determinadas taxas sobre o consumo de água. Os agricultores não são tributados nem pela extracção de água para irrigação nem pela significativa poluição das reservas de água subterrâneas e de superfície provocada pelo uso intensivo de pesticidas e de fertilizantes<sup>24</sup>. As taxas que incidem sobre águas residuais só são aplicáveis a indústrias situadas em áreas equipadas com estações de tratamento, sendo calculada uma imposição de taxa uniforme sobre o volume de descargas e não sobre a poluição ou carga tóxica, o que não cria quaisquer incentivos para que a indústria adote processos de produção que minimizem a poluição.

Gráfico 25. Receitas de impostos ambientais  
Em % do PIB e do total das receitas fiscais, 1997



1. Os dados não incluem efeitos ambientais de outros impostos, como do IRS e IRC, no respeitante a crédito fiscal, bonificação e para equipamentos que propoem energia ou reduzem a poluição.
  2. 1995 em alternativa a 1997.
- Fonte: Environmentally-related taxes database, OECD.

<sup>23</sup> Ver da OCDE *Environmentally Related Taxation in OECD Countries: Issues and Strategies* (no prelo).

<sup>24</sup> Encontra-se em fase de construção um grande projecto de irrigação, substancialmente financiado através de transferências da UE (o projecto do Alqueva), cuja conclusão está prevista para 2024. Presentemente, debate-se em Portugal a distribuição dos custos de operação, manutenção e de capital pelos diversos sectores de utilizadores (OCDE, 1999e).

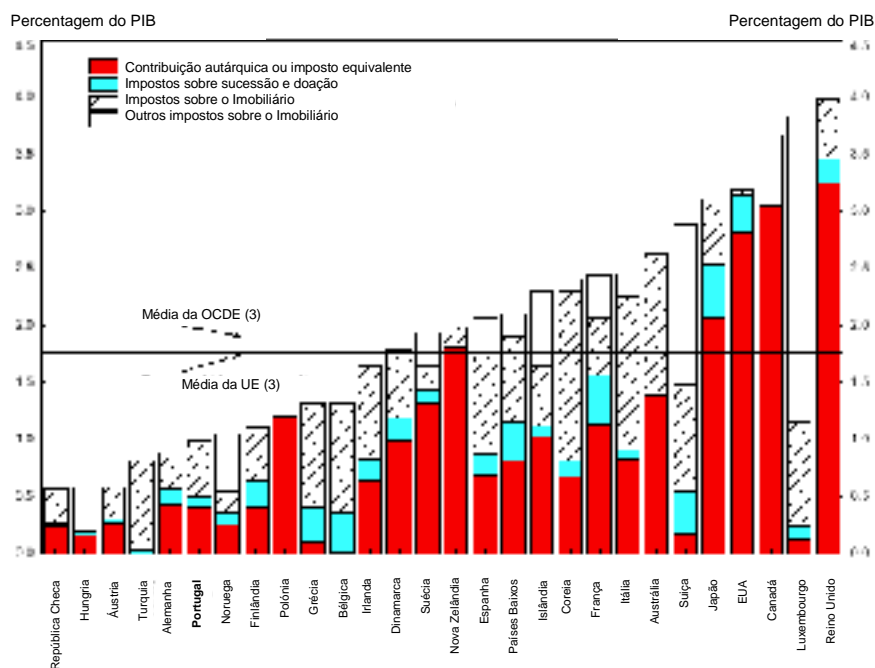
## **A tributação da propriedade é injusta e ineficaz do ponto de vista da receita**

A tributação da propriedade imobiliária é extremamente ineficiente e iníqua. O imposto municipal incidente sobre as transacções imobiliárias (SISA) e o imposto local sobre o valor dos imóveis, a *Contribuição Autárquica* (CA), constituem, em 90%, a principal fonte da globalidade dos impostos sobre a propriedade. Outras componentes incluem o imposto estadual sobre as sucessões e doações, que incide sobre a transmissão de bens móveis e imóveis. Todavia, apesar das elevadas taxas, a tributação da propriedade representa apenas 0,8% do PIB, muito abaixo da média da OCDE (*gráfico 26*). A complexa rede de normas fiscais e de generosos desagravamentos fiscais, a prática generalizada de subavaliação das transacções imobiliárias por parte dos adquirentes e dos vendedores com o propósito de minimizar os pagamentos de SISA e a falta de um cadastro nacional da propriedade rústica e urbana actualizado explicam porventura o fraco desempenho dos impostos sobre a propriedade, mas também a percepção da sua iniquidade por parte da população<sup>25</sup>. Por outro lado, os impostos incidentes sobre as transacções tendem a entravar a mobilidade. Desde 1996, a tributação da propriedade imobiliária tem sido objecto de um amplo debate, técnico e político, mas não se chegou a uma posição consensual sobre a solução a adoptar (*Caixa 7*).

---

<sup>25</sup> Dado que os preços da propriedade urbana e rústica só são actualizados (para efeitos de Sisa, mas não necessariamente de CA) segundo os preços de mercado quando são vendidos, os prédios novos e adquiridos recentemente são tributados de forma gravosa, ao passo que os prédios não transaccionados há muito tempo são tributados de modo muito reduzido. Isto gera situações desiguais, pelo que a tributação da propriedade imobiliária pode variar substancialmente entre apartamentos do mesmo tipo e/ou dentro do mesmo prédio.

Gráfico 26. Imposto sobre o Imobiliário nos países da OCDE  
1998 (1)



1. Dados de 1997 para a Grécia.
  2. Inclui impostos sobre a riqueza líquida e alguns impostos não recorrentes sobre o imobiliário (por exemplo taxas para a utilização dos terrenos).
  3. Média simples.
- Fonte: OECD (1999b).

### Caixa 7. Problemas e questões respeitantes à tributação da propriedade imobiliária

A tributação da propriedade imobiliária tem sido objecto de aturada discussão política e técnica a nível nacional desde 1996. O debate foi impulsionado pelo relatório que o Governo apresentou ao Parlamento, e pelo designado «Relatório Medina Carreira», preparado pela Comissão para a Reforma da Tributação do Património. Em 2001, o Governo pretende apresentar uma proposta sobre a tributação da propriedade imobiliária, bem como uma calendarização para a respectiva implementação, prevista para o início de 2002.

As principais críticas dirigidas ao sistema actualmente em vigor prendem-se com o facto de que a avaliação da propriedade predial para efeitos fiscais não ter qualquer ligação com os valores reais de mercado. A tributação da propriedade imobiliária tornou-se um sistema complexo, ineficiente e iníquo, caracterizado por elevadas taxas legais e por bases de incidência estreitas. Existe consenso quanto à urgência de uma reforma da tributação da propriedade imobiliária, mas não quanto ao modo de a concretizar.

Quatro propostas ou modelos têm sido, até ao presente, analisadas e/ou submetidas ao Parlamento para discussão pública:



- **Proposta I** Reavaliação de todo o parque imobiliário. Seria a principal medida susceptível de produzir um resultado comparativamente seguro. Contudo, a tarefa parece virtualmente impossível num curto período de tempo, porque existem 17 milhões de registos de propriedade predial em Portugal.
- **Proposta II** Reavaliação dos imóveis novos e actualização do valor dos imóveis antigos através da aplicação de coeficientes de ajustamento. Esta proposta seria de fácil execução e apresentaria a vantagem de reduzir o presente fosso entre os valores dos imóveis novos e antigos.
- **Proposta III** Criação de um único imposto sobre a propriedade imobiliária para substituir o imposto sobre as transacções (SISA), o imposto sobre o valor patrimonial dos imóveis (CA), o imposto sobre sucessões e doações, o imposto automóvel e taxa de saneamento básico (esta proposta é conhecida como a proposta Medina Carreira). Conjuntamente com os bens imóveis, a base tributável incluiria bens móveis (por exemplo, veículos particulares), titularidade de créditos, depósitos bancários e o património líquido das sociedades. As principais objecções dizem respeito ao risco de dupla tributação do capital (os accionistas seriam tributados quer pela titularidade quer pelos rendimentos dos valores mobiliários) e ao impacto negativo sobre a pequena poupança. Seria também necessário proceder a uma reavaliação dos imóveis.
- **Proposta IV** O preço de venda dos imóveis novos passaria a estar sujeito a IVA e abolir-se-ia a SISA, simplificando-se a CA. A simplificação da CA seria efectuada através da decomposição em duas parcelas: uma parcela uniforme para todos os proprietários e uma parcela calculada por aplicação de uma taxa variável ao valor do imóvel, que, por sua vez, seria calculado com base em coeficientes estabelecidos pela legislação, tendo em conta factores como a localização, a antiguidade e tipo de utilização do imóvel. Trata-se de uma proposta inovadora (conhecida como a proposta Sidónio Pardal) tanto nos seus objectivos como do ponto de vista dos coeficientes técnicos que se assemelhariam ao método de isenção preconizado pela Sexta Directiva da UE. A falta de uma experiência anterior e a ausência de uma administração fiscal eficiente seriam os principais obstáculos. Por outro lado, em função da nova estrutura do sistema de IVA e da elasticidade da procura de imóveis novos relativamente aos antigos, o novo sistema poderia introduzir distorções no mercado de imóveis para habitação. Além de que seria indispensável um enorme rigor na implementação do sistema, de modo a reduzir os riscos de evasão e fraude fiscal.<sup>1</sup>

- 
1. Segundo o método de isenção preconizado pela Sexta Directiva da UE, a venda e o arrendamento de um imóvel estão, em princípio, isentos. Contudo, os imóveis novos bem como as obras de beneficiação e de reparação de imóveis antigos estão sujeitos a IVA, e o imposto suportado nas aquisições é dedutível. O método de isenção exige a definição de utilização não residencial, tal como nos casos dos estabelecimentos hoteleiros e pensões, parques de campismo, e parques de estacionamento, que estão sujeitos a imposto. Além disso, uma vez que a utilização para fins comerciais e a venda de imóveis antigos estão isentas, deve ser dada opção de registo para evitar o risco de discriminação e de sobreposição de impostos (OCDE, 1998b). A aplicação desta directiva varia de país para país. Nenhum Estado Membro da UE aplica o método da isenção pura, à excepção da Holanda. De acordo com a Federação Europeia de Hipotecas (1997), vários países, tais como a Alemanha, a Dinamarca, a Finlândia, a Grécia e a Irlanda não cobram IVA na venda de imóveis para habitação.

### **As administrações locais dispõem de uma autonomia fiscal limitada**

Com exclusão das regiões autónomas dos Açores e da Madeira<sup>26</sup>, as administrações locais dispõem de uma autonomia muito limitada em termos de tributação e de despesas. Em 1998, os impostos próprios dos níveis de administração sub-centrais correspondiam a apenas 6% das receitas fiscais globais (incluindo as contribuições para a segurança social). Este valor situa-se entre os mais baixos da OCDE (Quadro 23). Dir-se-á que as autarquias locais preferem pagar uma comissão à administração fiscal central para gerir e cobrir as respectivas receitas fiscais e, por conseguinte, cobrar directamente uma fracção ainda mais reduzida desse montante. Os impostos locais incluem, inter alia, um adicional sobre o IRC (Derrama), o imposto sobre a propriedade imobiliária (CA) e a SISA. As finanças das autarquias locais dependem em grande parte de subsídios que não constituem incentivos adequados para a contenção de despesas<sup>27</sup>. Até à data, isto não tem constituído um problema graças a uma monitorização rigorosa por parte do governo central: existe uma regulamentação estrita sobre a prestação local de cuidados de saúde, educação e serviços sociais. O governo iniciou, porém, um lento processo de descentralização das competências governamentais, até à data essencialmente no que concerne aos poderes relativos à despesa. Estas medidas visam o aperfeiçoamento da administração pública e a eficiência da provisão de bens

---

<sup>26</sup> Os impostos próprios destas regiões correspondem a cerca de 3% das receitas fiscais globais (OCDE, 1999f)

<sup>27</sup> A nova lei de finanças locais de 1998 veio clarificar as regras que regulamentam as transferências do governo central para as autarquias locais e aumentar o valor total dos subsídios para 33% das receitas médias da tributação directa e do IVA.

públicos, e também uma melhor relação entre os cidadãos e o Estado. O que levanta questões sobre os potenciais desequilíbrios entre as responsabilidades de despesa e de obtenção de receitas a nível da administração sub-nacional, e também sobre a questão de saber se movimentos mais ousados no sentido da descentralização fiscal seriam desejáveis a fim de garantir a responsabilização da autarquia local pelos respectivos eleitores. Presentemente, existem três níveis de administração sub-nacionais com responsabilidades na área da despesa, que se sobrepõem (incluindo a administração central). Coloca-se o risco de uma coordenação deficiente e de a sobreposição de competências gerar um excesso de despesa que os limitados incentivos à obtenção de receitas a nível local não são de molde a refrear.

Quadro 23. Receitas fiscais por nível de administração

Percentagem das receitas fiscais totais

	Administração central			Administração local			Segurança social		
	1985	1995	1998	1985	1995	1998	1985	1995	1998
<b>Portugal</b>	<b>70,6</b>	<b>66,6</b>	<b>66,6</b>	<b>3,5</b>	<b>5,6</b>	<b>6,1</b>	<b>25,9</b>	<b>27,9</b>	<b>26,7</b>
República Checa	..	46,2	43,9	..	12,9	11,9	..	40,8	44,1
Dinamarca	69,1	65,6	64,7	28,4	31,3	31,8	2,5	3,1	3,1
Finlândia	55,8	48,9	52,4	22,4	21,9	22,1	21,8	29,2	25,2
França	47,8	43,9	44,1	8,7	10,4	10,4	43,5	45,7	45,2
Grécia <sup>1</sup>	63,4	69,3	68,8	1,3	1,2	1,2	35,3	29,5	30,0
Hungria	..	63,8	62,5	..	2,5	4,5	..	33,6	33,0
Islândia	81,4	79,6	77,1	18,6	20,4	22,9	..	..	..
Irlanda	84,1	84,8	86,0	2,3	2,4	2,0	13,6	12,8	11,1
Itália	63,0	63,1	58,6	2,3	5,4	11,7	34,7	31,5	29,4
Japão	43,7	39,5	36,2	26,0	24,2	25,4	30,3	36,2	38,4
Coreia	..	73,2	71,4	..	19,8	17,6	..	7,0	11,1
Luxemburgo	67,7	67,2	68,4	6,5	6,4	6,2	25,8	26,4	25,1
Países Baixos	53,3	55,4	55,8	2,4	2,7	3,0	44,3	41,9	39,9
Nova Zelândia	93,5	94,7	94,2	6,5	5,3	5,8	0,0	0,0	0,0
Noruega	59,7	58,1	59,4	17,7	19,6	18,3	22,7	22,3	22,2
Polónia	..	62,1	58,8	..	7,5	9,0	..	30,4	32,3
Espanha	47,8	50,9	47,8	11,2	13,3	16,9	41,0	35,8	34,9
Suécia	54,1	44,4	58,2	30,4	32,6	30,4	15,6	22,9	11,0
Turquia	75,5	75,1	69,1	10,2	12,8	16,6	14,3	12,1	14,3
Reino Unido	72,0	78,6	78,0	10,3	3,9	3,8	17,8	17,5	17,6
Média não ponderada	64,8	63,4	62,9	12,3	12,5	13,2	24,3	25,3	24,7

1. 1997.

Fonte: OCDE (1999b).

## Questões de natureza económica e administrativa

Com base na análise desenvolvida mais atrás, o nível de fiscalidade em Portugal parece ser equiparável ao de outros países da OCDE. Por outro lado, o facto de o *tax mix* (estrutura das receitas por imposto) estar claramente enviesado pelo maior peso relativo da tributação indirecta (em que os impostos sobre o consumo correspondem a mais 10 pontos percentuais no total

da receita fiscal do que noutros países europeus<sup>28</sup>) pode ser considerado uma característica positiva numa perspectiva económica, dada a maior neutralidade dos impostos de consumo relativamente às decisões em matéria de poupança, de investimento e de mercado de trabalho. De uma forma muito positiva, o regime tributário e de prestações sociais não parece constituir um grande impedimento à participação no mercado de trabalho. Contudo, o sistema revela algumas falhas importantes com implicações económicas significativas:

- i)* A complexidade e a iniquidade do sistema de tributação do rendimento produz um enviesamento a favor da actividade exercida por conta própria e por pequenas empresas;
- ii)* O sistema de tributação do rendimento das pessoas colectivas contém algumas características susceptíveis de afectar negativamente a afectação dos factores trabalho e capital;
- iii)* A ineficiência e a iniquidade da tributação da propriedade imobiliária levanta problemas de afectação similares.

Estas questões são analisadas em pormenor mais adiante. Segue-se uma análise da questão de saber em que medida estes problemas podem ser resolvidos através de um maior reforço da administração fiscal, não obstante as medidas introduzidas ao longo dos últimos anos.

### **A necessidade de uma maior neutralidade fiscal**

Embora as taxas legais na maior parte das situações apresentem em Portugal o mesmo nível da maioria dos países da OCDE, as taxas médias de tributação são de um modo geral baixas quando calculadas em termos efectivos, devido a bases de incidência relativamente reduzidas. Em regra, taxas efectivas médias baixas podem contribuir para limitar as distorções globais induzidas pela fiscalidade nas decisões de afectação de factores, na poupança e no investimento. Todavia, na medida

---

<sup>28</sup> O nível de fiscalidade situa-se em redor dos 38%, incluindo as contribuições para a segurança social, abaixo da média da UE, mas ligeiramente acima da Espanha e da Grécia. Uma característica distintiva de Portugal é o peso relativamente elevado dos impostos sobre o consumo: estes correspondem a 42% da receita fiscal global em comparação com 30% em média na OCDE. Por outro lado, a receita do IRS e das contribuições para a segurança social representa uma fracção mais pequena do que na maior parte dos restantes países europeus.

em que são o resultado de evasão e de fraude – um aspecto sublinhado mais atrás – isto não acontece. Por outro lado, diferenças consideráveis no tratamento fiscal das diversas fontes de rendimento podem distorcer de modo significativo as opções dos agentes e erodir a eficiência da afectação.

### **Enviesamento favorável à actividade independente e de pequenas empresas**

A *gráfico 27 (painel A)* mostra que em relação ao ano 2000 a taxa legal média de imposto (incluindo as contribuições para a segurança social dos trabalhadores dependentes e independentes) depende fortemente da fonte e do nível de rendimento. Os salários e o rendimento dos trabalhadores independentes são tributados à taxa mais alta, enquanto os pagamentos de juros suportam a taxa mais baixa<sup>29</sup>. Quando se consideram as contribuições para a segurança social a cargo das entidades patronais e os impostos sobre o rendimento das pessoas colectivas, como se ilustra no *painel B*, que mostra uma taxa de imposto global sobre os factores trabalho e capital<sup>30</sup>, os pagamentos de juros continuam a ser tributados à taxa mais baixa, logo seguidos pelos rendimentos dos trabalhadores independentes. Neste caso, a taxa legal média sobre o rendimento da actividade independente é substancialmente inferior à taxa sobre os salários, qualquer que seja o nível de rendimento. Esta disparidade prende-se essencialmente com o facto de os trabalhadores independentes pagarem contribuições para a segurança social reduzidas<sup>31</sup>, o que se reflecte numa baixa proporção das contribuições dos trabalhadores independentes no total (6,5%) (*gráfico 28*). O enviesamento a favor da actividade independente pode explicar, em parte, por

---

<sup>29</sup> A taxa legal para as mais-valias é, de facto, a mais baixa (taxa zero), mas não gráfico no painel A na medida em que se presume que as acções são detidas por períodos superiores a doze meses. Para períodos mais curtos a taxa é de 10% (até 31 de Dezembro de 2000).

<sup>30</sup> Os pagamentos de juros são dedutíveis da base do IRC e sujeitos apenas à taxa liberatória de 20% que incide a nível individual. As mais-valias não são tributadas na titularidade do accionista nem são dedutíveis da base do IRC, pelo que a taxa legal global é idêntica à taxa do IRC. Os dividendos não são dedutíveis para efeitos de IRC, sendo tributados quer a nível da empresa quer a nível da pessoa singular. O imposto global sobre os dividendos em 2000 foi de 51,4%.

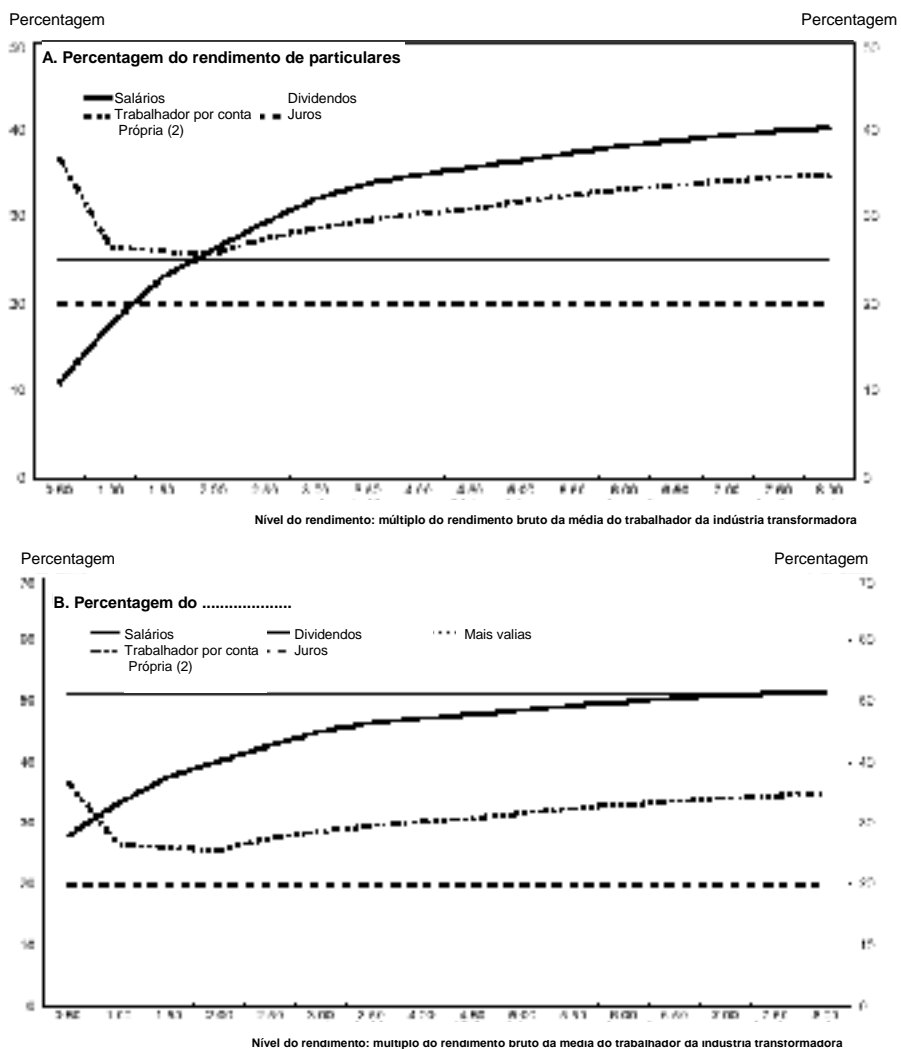
<sup>31</sup> As estimativas do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), que administra o sistema geral das contribuições para a segurança social em Portugal, revelam que os trabalhadores independentes pagam a taxa legal mais elevada – para beneficiarem da ampla cobertura do sistema de segurança social – mas optam pela base mais baixa permitida pelo sistema (i.e. o salário mínimo nacional) a fim de minimizarem a tributação sem perderem os benefícios conexos.

que razão a sua proporção no emprego global se tem mantido uma das mais elevadas na área da OCDE. A este factor acrescem a facilidade de evasão e uma legislação de protecção ao emprego relativamente apertada<sup>32</sup>. Constitui igualmente uma situação comum os quadros superiores de empresas portuguesas assumirem o estatuto de consultores ou de trabalhadores independentes. As sociedades podem permitir-se pagar-lhes mais sem custos adicionais, enquanto continuam a trabalhar para o mesmo empregador. De um modo mais geral, o sistema fiscal favorece as actividades exercidas pelos trabalhadores independentes dado que, tal como noutros países da OCDE, são mais difíceis de tributar, podendo assim subdeclarar os rendimentos da sua actividade com uma reduzida probabilidade de sanção (*Caixa 8*). Para além da perda de receitas, isto gera um sentimento de injustiça entre os contribuintes susceptível de diminuir o grau de aceitação social e política do sistema fiscal e incentivar o não cumprimento das obrigações fiscais.

---

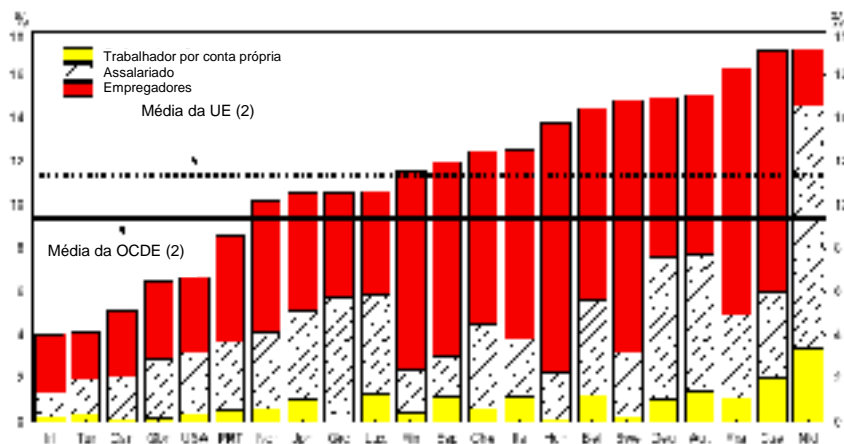
<sup>32</sup> Ver Centano (2000); para uma comparação da legislação sobre protecção ao emprego entre os países da OCDE, ver Capítulo IV infra.

Gráfico 27. Taxas médias  
2000



1. Inclui IRS pago por tco e tcp.  
 2. Por hipótese, o trabalhador por conta própria paga 32% .....  
 3. Inclui impostos sobre o rendimento de particulares e as contribuições para a segurança social pagas pela entidade patronal e dos trabalhadores.  
 Fonte: OECD.

Gráfico 28. Contribuição para a segurança social  
Em % do PIB, 1998



1. 1997 para a Grécia e os Países Baixos.
2. Média simples.

Fonte: OECD (1999b).

### Caixa 8. Tributação dos trabalhadores independentes

Os trabalhadores independentes não são obrigados a possuir contas bancárias separadas (uma pessoal e outra para a actividade profissional) e existe a possibilidade de estes cometerem fraude fiscal, consistindo em deduzir como encargos da actividade uma parte das despesas de consumo privado, além de beneficiarem de grande parte dos benefícios e outros desagravamentos fiscais concedidos às pessoas colectivas<sup>1</sup>. Por outro lado, abaixo de um certo limite de volume de negócios (20 vezes o ordenado mínimo nacional), não são obrigados a possuir contabilidade organizada.

Embora o Ministério das Finanças não tenha estimativas do grau de cumprimento das obrigações fiscais por parte dos trabalhadores independentes, é provável que o nível dos rendimentos não declarados seja elevado. Em 1998, o imposto sobre o rendimento pago pelos trabalhadores dependentes e pensionistas, que perfazem três quartos dos contribuintes, representou 90% das receitas do IRS. O rendimento médio anual dos trabalhadores independentes e dos empresários em nome individual situava-se entre um valor de 400 mil escudos, na agricultura, e 800 mil escudos, no caso da prestação de serviços profissionais liberais, enquanto o valor correspondente aos trabalhadores dependentes era de cerca de 2.200 contos. A quase totalidade dos trabalhadores independentes (99,6%) estava abrangida por um regime de contabilidade simplificada e 18% do total apresentaram rendimentos tributáveis negativos.

1. Por exemplo, à semelhança do que sucede com as pessoas colectivas, os trabalhadores independentes têm direito a deduzir as reintegrações e amortizações de imobilizados corpóreos e incorpóreos e os rendimentos líquidos negativos podem ser reportados durante cinco anos. Além disso, é vulgar que os trabalhadores independentes tentem deduzir despesas pessoais como encargos com a actividade profissional, sendo certo que os trabalhadores independentes, tal como sucede nos outros países da OCDE, continuam a ser o grupo mais difícil de inspeccionar.



## O capital é desigualmente tributado

O *gráfico 27* ilustra igualmente que diferentes formas de rendimento de capital têm sido tributadas a taxas significativamente distintas. Com a excepção das rendas da propriedade rústica e urbana, os rendimentos do capital auferidos por aforradores individuais são tributados segundo um regime distinto, estando isentos ou sujeitos a taxas liberatórias ou especiais que vão até 25%, dependendo do modo como o rendimento é investido e distribuído ao investidor final. Tais disparidades tendem a influenciar a afectação de capital e as decisões de financiamento das empresas<sup>33</sup>. A diferença entre a taxa de imposto efectiva sobre os dividendos e sobre os pagamentos de juros é um caso a ter em atenção. Esta diferença tem essencialmente duas origens: *i*) a taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares que incide sobre diferentes formas de rendimentos de capital, e *ii*) em que medida esses rendimentos estão sujeitos ao imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (directa ou indirectamente, considerando as deduções previstas para certas formas de distribuição). Consoante o modo como são distribuídos estes rendimentos, são tributados a uma taxa que varia entre 20% e 59,6% (*Quadro 24*). Os pagamentos de juros de depósitos bancários e de títulos obrigacionistas são tributados a uma taxa uniforme de 20%, sendo integralmente dedutíveis da base do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas. O imposto global pago sobre os lucros distribuídos sob a forma de dividendos é excepcionalmente elevado e depende do percurso seguido pelo dividendo até ser colocado à disposição do accionista individual ou de um fundo de investimento. A taxa é de 51,4% no caso de dividendos pagos directamente a um accionista. Os lucros distribuídos ficam sujeitos a uma segunda ronda de tributação quando os dividendos passam por uma segunda empresa, o que faz aumentar a taxa global, em particular no caso de participações não qualificadas. Esta

<sup>33</sup> Graham e Lemmon (1998) demonstram documentalmente que as empresas que se confrontam com taxas elevadas de tributação das sociedades tendem a apresentar níveis elevados de endividamento. Este resultado vem na linha da obra de Schulman *et al.* (1996) relativa ao Canadá e à Nova Zelândia, e bem assim da de Desai (1997), que regista uma correlação positiva entre endividamento e tributação através de uma amostragem de 51 países. Mais recentemente, Graham (1999) constatou que um aumento nos impostos sobre as sociedades tem um efeito positivo sobre o financiamento com recurso a empréstimos, ao passo que um aumento da tributação das pessoas singulares em matéria de juros relativamente à tributação dos rendimentos de acções tem um efeito negativo.

disparidade de taxas pode criar um incentivo à concentração do risco nas mãos de poucos accionistas, entretendo a dispersão do capital por um maior número de accionistas, e à re-afecção de fundos provenientes de sociedades maduras e de crescimento lento para empresas mais inovadoras<sup>34</sup>. As mais-valias financeiras, tributadas a 10% (ou isentas se as acções forem detidas durante um período de tempo superior a doze meses) ao nível das pessoas singulares, contam-se igualmente entre as formas mais favoráveis de distribuição de lucros.

Quadro 24. Tributação dos rendimentos de capital por tipo de distribuição

Taxas aplicáveis em 2000

	Dividendos <sup>1</sup>				Mais valias financeiras <sup>7</sup>	Pagamento de juros	
	Distribuição directa	Participação Qualificada <sup>2</sup>	Participação não-qualificada <sup>3</sup>	Fundos de pensões <sup>4</sup>		Depósitos bancários	Títulos de dívida pública e obrigações
IRC <sup>5</sup>	35,2	35,2	35,2	35,2	35,2	0	0
Distribuição inicial <sup>6</sup>	25	2	17	25	0	20	20
Distribuição subsequente <sup>6</sup>	n.a.	25	25	0	n.a.	n.a.	n.a.
Taxa global de imposto sobre o rendimento <sup>6</sup>	51,4	52,3	59,6	51,4	35,2	20	20

Nota: n.a. = não aplicável

- Os dividendos são distribuídos por uma empresa não cotada em bolsa. Os cálculos partem da hipótese que o accionista opta por não englobar os dividendos.
- Presume-se que os dividendos são distribuídos através de uma segunda empresa ou de um fundo de pensões antes de chegarem ao accionista final e que as mais-valias resultam da alienação de acções detidas por período superior a 12 meses.
- Em percentagem do lucro antes de imposto (não considerando os pagamentos de juros e o imposto sobre sucessões e doações).
- Em percentagem do lucro líquido do IRC.
- Em percentagem dos lucros distribuídos ao accionista final.
- Em percentagem do lucro líquido e partindo da hipótese de que todo o lucro é distribuído.
- As mais valias financeiras resultam da alienação de acções detidas por um período superior a 12 meses.

Fonte: OCDE.

<sup>34</sup> Tal como sucede na maioria dos países da OCDE, verifica-se um ligeiro incentivo para que os contribuintes invistam em fundos de pensões, dado que 25% das importâncias depositadas num plano de pensões é dedutível à colecta em sede do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, até um determinado limite.

## Enviesamento a favor do financiamento através de empréstimo

Em confronto com outros países da OCDE, o sistema fiscal português revela um grau de discriminação entre as diversas fontes de financiamento relativamente forte (*Quadro 25*)<sup>35</sup>. Em Portugal, o desvio padrão global, que constitui uma medida grosseira da não-neutralidade, relativamente ao financiamento das empresas, é elevado<sup>36</sup>. À semelhança do que sucede com a maioria dos sistemas fiscais da OCDE, Portugal privilegia o financiamento através de empréstimo, dado que os pagamentos de juros pelas sociedades – em oposição aos lucros distribuídos – são dedutíveis da base do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, o que penaliza gravemente o financiamento através da emissão de acções<sup>37</sup>. No que diz respeito ao investimento, as máquinas e equipamentos são tributados segundo taxas marginais relativamente baixas, o que se fica a dever essencialmente a um período de reintegração mais curto. As existências são tributadas de modo mais gravoso (como sucede na maioria dos países) dado que não são reintegráveis<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> O sistema fiscal revela-se neutro em relação às decisões de financiamento e de investimento das sociedades quando a taxa global de imposto (i.e., a combinação da carga fiscal da tributação do rendimento das pessoas singulares e das pessoas colectivas) for a mesma para instrumentos financeiros e imobilizações, independentemente do facto de os proventos revestirem a forma de pagamentos de juros, dividendos ou mais-valias.

<sup>36</sup> O *tax wedge* efectivo e marginal reflecte a diferença entre o índice de remuneração de um investimento antes de imposto, considerado necessário para que um investidor particular obtenha o mesmo ganho depois de imposto que obteria de um depósito bancário remunerado a uma taxa de juro efectiva de 4% antes de imposto. Os cálculos constantes do *Quadro 25* têm por base a metodologia de King-Fullerton (Gordon e Tchilinguirian, 1998, e OECD, 1991). Os resultados deverão ser interpretados com cuidado, uma vez que em relação a algumas decisões de investimento e de financiamento poderão não reflectir de modo adequado os efeitos da tributação sobre estes incentivos. Assim, por exemplo, medidas especiais de amortização não são reflectidas nos cálculos. Há igualmente lugar a outros pressupostos simplificadores, incluindo a concorrência perfeita, o tratamento rudimentar das estruturas de financiamento e o processo de intermediação, a ausência de incerteza, a compensação perfeita de perdas e a irreversibilidade do capital.

<sup>37</sup> O sistema seria totalmente neutro se os dividendos ficassem isentos a nível individual e a taxa de retenção sobre os pagamentos de juros fosse a mesma do imposto sobre o rendimento das sociedades. Em alternativa, o sistema seria neutro se todos os lucros distribuídos fossem dedutíveis da base do imposto sobre o rendimento das sociedades e tributados, numa base de acréscimo, à mesma taxa dos juros a nível do accionista.

<sup>38</sup> Estimativas para 2000 sugerem que usando a taxa de 35,2% de IRC (incluindo a *derrama*), o *tax wedge* marginal e efectivo relativamente ao activo líquido seria de 2,37%, ao endividamento de -0,16%, e às mais-valias de 1,3%. De entre os tipos de activos, seriam 0,47% para maquinaria, 0,89% para prédios e 1,19% para existências.

Quadro 25. Taxas marginais e efectivos na indústria transformadora em alguns países da OECD

	1999, em percentagem									
	Fontes de financiamento <sup>2</sup>				Tipo de activos <sup>3</sup>				Total	
	Lucros não distribuído	Emissão de acções	Endividamento	Desvio padrão	Máquinas	Edifícios	Existências	Desvio padrão	Média <sup>4</sup>	Desvio padrão
<b>Portugal</b>	<b>1,13</b>	<b>2,50</b>	<b>-0,25</b>	<b>1,12</b>	<b>0,48</b>	<b>0,94</b>	<b>1,26</b>	<b>0,32</b>	<b>0,78</b>	<b>0,83</b>
Canadá	4,48	5,63	1,98	1,52	2,74	4,21	5,33	1,06	3,72	1,31
França	3,58	7,72	0,67	2,89	2,25	3,45	4,02	0,74	2,98	2,14
Alemanha	0,89	2,53	1,28	0,70	1,05	1,50	1,11	0,20	1,19	0,54
Grécia	0,92	0,92	-0,58	0,71	0,15	0,34	1,03	0,38	0,40	0,57
Irlanda	1,52	4,12	0,69	1,46	1,15	1,45	2,32	0,49	1,49	1,12
Itália	1,27	1,27	0,39	0,41	0,72	1,18	1,23	0,23	0,96	0,34
Japão	3,30	5,50	-0,09	2,30	1,41	3,74	2,64	0,95	2,33	1,77
Espanha	3,20	2,23	1,65	0,64	2,36	2,72	2,81	0,20	2,56	0,49
Reino Unido	2,88	2,40	1,55	0,55	1,99	2,31	3,30	0,56	2,37	0,57
Estados Unidos	1,66	4,79	1,42	1,54	1,48	2,50	2,04	0,42	1,89	1,17
OECD média, Não ponderada	1,81	2,81	1,01	0,74	1,25	1,78	2,33	0,44	1,63	0,61

- Estes indicadores mostram o grau segundo o qual o sistema de impostos sobre o rendimento pessoal e das sociedades divergem da taxa de rentabilidade real antes de imposto que compensa realizar um determinado investimento, dado que as famílias podem obter uma taxa de rentabilidade real de 4% num depósito à ordem. Não se consideram os impostos sobre a riqueza. Ver OCDE (1991) para uma análise da metodologia. Os cálculos são baseados numa taxa de inflação de 2%.
  - A média ponderada utiliza os seguintes ponderadores: máquinas 50%, edifícios 28%, e existências 22%.
  - A média ponderada utiliza os seguintes ponderadores: lucros não distribuídos 55%, emissão de acções 10% e endividamento 35%.
  - A média ponderada utiliza as ponderações acima referidas (notas de rodapé 2 e3).
- Fonte: OCDE.

O investimento em habitação com afectação a uso próprio também beneficia de um tratamento fiscal preferencial. Como sucede na maior parte dos países da OCDE, a renda imputada a uma habitação afecta ao uso do respectivo proprietário está isenta de imposto. Por outro lado, embora sujeitos a limites relativamente baixos, 30% dos juros e amortizações de empréstimos hipotecários são dedutíveis à colecta de IRS, enquanto as entregas para depósito em contas poupança-habitação são dedutíveis à colecta em 25% do respectivo montante. Por último, as mais-valias resultantes da venda de imóveis destinados a habitação própria ficam isentas de imposto desde que o produto da venda seja reinvestido com o mesmo propósito. Estes incentivos fiscais, aliados à ausência de um mercado de arrendamento eficiente e desenvolvido (devido em grande parte a uma velha herança de legislação restritiva em matéria de arrendamento), resultaram numa grande percentagem de habitações com afectação a uso próprio no parque habitacional<sup>39</sup>. Estes desagravamentos fiscais podem colocar alguns problemas. Em primeiro lugar, têm consequências redistributivas discutíveis na medida em que

<sup>39</sup> Nos últimos anos, graças a taxas de juro baixas e a generosos subsídios e benefícios fiscais, a aquisição e a construção de casas registaram um crescimento assinalável e os preços dos imóveis aumentaram.

beneficiam estratos de rendimentos médios e elevados. Em segundo lugar, atendendo à fraca resposta da oferta de habitação face à procura – reflectindo em parte a escassez de terrenos para construção próximos das áreas urbanas –, os benefícios fiscais têm sido provavelmente capitalizados em grande parte sob a forma de preços mais elevados de terrenos e de habitações, desviando o capital de investimentos materiais mais produtivos e encorajando mais ainda a evasão na tributação da propriedade. Por último, os benefícios fiscais respeitantes a habitações com afectação a uso próprio são susceptíveis de reduzir a mobilidade dos trabalhadores.

### **A administração fiscal encaminha-se lentamente na direcção certa**

Embora a grande disparidade da tributação média efectiva entre as várias fontes de rendimento e os diferentes sectores económicos se deva em parte à própria estrutura legal do sistema fiscal, também reflecte deficiências da administração fiscal e um reduzido cumprimento das obrigações fiscais. Nos últimos anos foram implementadas algumas medidas tendo em vista o aperfeiçoamento da administração fiscal (*Caixa 9*). Em 1999, foi criado um novo órgão supervisor, a Administração Geral Tributária, e a estrutura global da administração fiscal foi completamente reorganizada com o propósito de melhorar a sua eficácia. Por último, algumas alterações legislativas recentemente aprovadas incluem a mitigação do sigilo bancário para efeitos fiscais (ver *infra*). Embora estas reformas estejam já a produzir resultados, algumas medidas ainda não foram plenamente implementadas, verificando-se por isso algumas deficiências<sup>40</sup>. A legislação fiscal está sujeita a frequentes revisões e alterações que não vieram simplificar o sistema; o processo de decisão dos tribunais tributários é lento (36 a 69 meses), enquanto o direito de liquidar impostos caduca ao fim de um período de quatro anos<sup>41</sup>. Continua a não existir um

---

<sup>40</sup> Por exemplo, a implementação do RITTA está atrasada: os contribuintes podem apresentar os respectivos formulários de imposto e receber uma notificação do montante do imposto a pagar, mas os pagamentos via internet ainda não são exequíveis. Contudo, os pagamentos através de máquinas automáticas têm tido uma ampla difusão (*Multibanco*).

<sup>41</sup> Em 1998, o período de caducidade para efeitos de liquidação foi reduzido de cinco para quatro anos. Por um lado, a razão subjacente a esta medida foi melhorar as garantias dos contribuintes face ao atraso verificado nas inspecções realizadas pela administração fiscal, que agendava a sua actividade fiscalizadora para os limites desse período. Por outro lado, traduziu-se num incentivo indesejável para os contribuintes, na medida em que estes viram reduzir-se as probabilidades de serem inspeccionados.

controlo cruzado entre os impostos sobre o rendimento e os registos da segurança social, assim como um cadastro predial nacional actualizado. Por outro lado, os recursos de fiscalização concentram-se sobretudo nas grandes empresas. Por último, não há um número suficiente de inspectores fiscais com a especialização requerida para a resolução de casos complexos com uma componente internacional (como sejam os que dizem respeito à prática dos preços de transferência e da subcapitalização), pelo que não é improvável que uma parte significativa dos lucros das sociedades permaneça por tributar. Estes aspectos aumentam as possibilidades de utilização abusiva das vantagens fiscais, ao mesmo tempo que desincentivam o cumprimento das obrigações fiscais e tornam a cobrança fiscal menos eficaz<sup>42</sup>.

#### **Caixa 9. Alterações recentes na Administração Fiscal**

As medidas tomadas para melhorar a Administração Fiscal incluem: o Plano *Mateus* para recuperar dívidas fiscais em mora; a criação de um cadastro único para os impostos directos e o IVA (mas não inclui as contribuições para a segurança social); em 1996, a introdução de uma base de dados informatizada sobre os contribuintes (RITTA). Foram igualmente postas em prática medidas visando especificamente a melhoria dos serviços prestados ao contribuinte, nomeadamente a Repartição Virtual, que permite aceder *on-line* (via Internet) a um vasto número de serviços.

Em Setembro de 1999, foi criado um novo organismo da Administração Fiscal, a Administração Geral Tributária (AGT) (as nomeações para os cargos dirigentes verificaram-se em Julho de 2000). A principal missão deste organismo é a coordenação das acções de inspecção tributária e de formação do pessoal bem como o planeamento estratégico da actuação das três Direcções-Gerais com competências fiscais (Direcção Geral dos Impostos (DGCI); Direcção Geral das Alfândegas e Impostos Especiais de Consumo (DGAIEC) e Direcção Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA)). Simultaneamente, a organização interna da DGCI e da DGAIEC sofreu alterações radicais, passando de uma estrutura por imposto (IRS, IRC, IVA, etc.) para uma estrutura funcional, em que liquidação, cobrança, auditoria, serviços de apoio ao contribuinte e justiça tributária são coordenados por um organismo comum, seguindo a concepção adoptada por vários países da OCDE.

Ao Instituto de Formação Tributária, produto da reorganização referida, cabe actualmente a formação específica dos inspectores fiscais nos novos domínios que decorrem das políticas tributárias aduaneiras e no planeamento de sistemas de informação. Foram recrutados efectivos de elevado nível de

<sup>42</sup> Em 1997, o custo da cobrança de impostos em Portugal, calculado em termos aproximados como a afectação orçamental (líquida de novos custos de investimento) da administração fiscal, correspondeu a 1,2% das receitas globais (excluindo os impostos locais e as contribuições para a segurança social), situando-se a um nível elevado entre os países da OCDE (Bronchi, 2001).

qualificações, cerca de 2.000, dos quais 250 foram afectos a acções de inspecção tributária. Esta medida insere-se no objectivo de renovação dos recursos humanos da administração fiscal, do ponto de vista do perfil de idades e qualificações, de modo a satisfazer as necessidades de pessoal em áreas como a inspecção e justiça tributárias.

### **Avaliação e agenda da reforma**

A Reforma do sistema fiscal tornou-se uma das prioridades do governo português. Em Novembro de 2000, foi apresentada uma proposta de reforma fiscal que veio a ser aprovada em Dezembro. A reforma fiscal será implementada em duas fases. Na primeira fase, foram aprovadas alterações ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) e ao Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) no Orçamento para 2001 e na Lei da Reforma Fiscal de 2000. Os objectivos são a redução da carga fiscal dos trabalhadores dependentes, dos agregados familiares com rendimentos médios-baixos e das sociedades cumpridoras das obrigações fiscais, bem como a promoção de um enquadramento fiscal mais competitivo capaz de contribuir para um crescimento rápido e sustentado. Espera-se que o calendário da segunda fase da reforma esteja concluído em finais de Junho de 2001, abrangendo duas vertentes principais: a tributação da propriedade imobiliária e a tributação da energia e dos veículos automóveis. As acções desenvolvidas até agora devem ser entendidas apenas como um primeiro passo. Na segunda parte desta secção, analisar-se-ão outras opções.

### **Reformas recentes**

Na *Caixa 10* apresentam-se algumas informações detalhadas sobre a Lei da Reforma Fiscal de 2000 e sobre medidas fiscais contidas no Orçamento de 2001. Em síntese, a Lei da Reforma Fiscal visa simplificar o regime do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, limitando as deduções excessivas e introduzindo uma categoria de rendimento única para os rendimentos de actividades empresariais e de trabalhadores independentes, que passam a estar sujeitos ao mesmo regime de liquidação. Será criado um rendimento mínimo tributável para os trabalhadores independentes e pequenos empresários em nome individual; a inspecção fiscal poderá apoiar-se, para a avaliação do rendimento pessoal tributável, em presunções de rendimento inferidas a partir de índices de riqueza. A partir de 1 de Janeiro de 2002, as mais-valias financeiras e os dividendos

serão tributados como os restantes rendimentos sujeitos à tabela progressiva de taxas de imposto. Quanto à tributação das sociedades, a taxa será reduzida para 30% em 2002, sendo o objectivo reduzi-la para 25% em 2005. Em relação às pequenas empresas, poderão optar por um regime de tributação simplificado de determinação dos lucros tributáveis, semelhante ao que é aplicável às pessoas singulares. De um modo geral, o acesso a qualquer informação protegida por segredo profissional ou por sigilo bancário continua a exigir autorização. Tal protecção é, porém, consideravelmente atenuada quando não for possível reunir elementos de prova suficientes para a avaliação directa do rendimento tributável, quando o rendimento declarado divergir face aos padrões de rendimento, se houver provas circunstanciais de fraude dolosa, ou quando for necessário apresentar prova da aplicação de subvenções ou de auxílios públicos. Refira-se, a título de exemplo, que não haverá necessidade de autorização se o contribuinte se recusar a apresentar provas documentais dos seus registos contabilísticos.

#### **Caixa 10. Política fiscal para 2001**

##### **O Orçamento de Estado para 2001**

O Orçamento do Estado para 2001 marca a primeira etapa da reforma e inclui as seguintes medidas:

- Um aumento nos benefícios fiscais às famílias (por exemplo, a dedução à colecta por cada dependente será aumentada em 33% e a dedução à colecta relativa a despesas de educação também será aumentada em percentagem semelhante) com o objectivo essencial de melhorar a protecção à família, favorecer a poupança e a habitação.
- Modificação da tabela de taxas por escalões de rendimento, com uma redução das taxas de imposto, sobretudo nos escalões de rendimento mais baixos.

##### **A Lei de Reforma Fiscal de Dezembro de 2000**

##### **Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)**

As principais alterações no imposto sobre o rendimento das pessoas singulares são as seguintes:

- De modo a simplificar o sistema e limitar os excessos na dedução de encargos, os rendimentos derivados de actividades empresariais e prestações de serviços serão agrupados numa única categoria de rendimento e sujeitos ao mesmo regime de tributação. Os rendimentos



agrícolas não são tributados quando o respectivo montante bruto anual for inferior ao salário mínimo nacional.

- Os trabalhadores independentes e as actividades empresariais (quando o valor das vendas for inferior a 30 mil contos ou o valor da prestação de serviços inferior a 20 mil contos) serão sujeitos a um regime simplificado de IRS, baseado em coeficientes fixados pela lei, e que prevê igualmente a existência de um rendimento tributável mínimo equivalente a 50% do valor anual do salário mínimo nacional. Os contribuintes que o desejarem podem optar por contabilidade organizada, ficando, nesse caso, sujeitos ao regime geral.
- A inspecção fiscal será facilitada pela possibilidade de determinar o rendimento tributável a partir de uma presunção de rendimento baseada em índices de riqueza; esta avaliação indirecta terá lugar no caso de ausência de declaração fiscal ou em caso de incompatibilidades entre o rendimento declarado e o estilo de vida (por exemplo, quando o rendimento declarado for inferior a 50% do valor de aquisição de bens tais como imóveis, automóveis, barcos, aviões). Nestes casos, o ónus da prova cabe ao contribuinte, se este discordar da presunção de rendimento.
- As mais-valias financeiras (a partir de 1 Janeiro de 2001) e os dividendos (a partir de 1 de Janeiro de 2002) estarão abrangidos pelo regime geral de tributação, que prevê o englobamento obrigatório e a sujeição à tabela de taxas progressiva. As mais-valias líquidas só serão tributadas em 75% se as acções forem detidas por menos de 12 meses; em 60% se forem detidas por um período de 12 a 24 meses; em 40% entre dois e cinco anos e em 30% durante mais de cinco anos. Condições mais restritivas aplicar-se-ão às mais-valias líquidas pagas a não residentes para efeitos de isenção.

### **Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)**

As principais alterações do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas são as seguintes:

- A taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas será reduzida para 30% em 2002. Dependendo da base de incidência, esta taxa poderá ser progressivamente reduzida, prevendo-se que possa chegar a 25% em 2005.
- As pequenas empresas com um volume de negócios inferior a 30 mil contos poderão optar por um regime simplificado de determinação do lucro tributável, semelhante ao que é aplicável às pessoas singulares.
- Introdução de um certo número de regras e de métodos para a determinação, para efeitos fiscais, dos preços praticados nas transacções entre sociedades (preços de transferência), incluindo as transacções realizadas com entidades não residentes sujeitas a “regimes fiscais privilegiados”.
- Passagem de um regime fiscal consolidado para um regime fiscal integrado mais restritivo no que respeita ao método de determinação do lucro tributável relativo a grupos de empresas. O lucro tributável será

igual à soma dos lucros líquidos (ou prejuízos líquidos) de cada empresa do grupo.

- Criação de um de Crédito Fiscal ao Investimento (em virtude de terem cessado os que estavam previamente em vigor), e aprovação de uma autorização legislativa para a adopção de medidas fiscais de incentivo aos investimentos em I&D.
- Sociedades Holding (SGPS): abolição da isenção de facto das mais-valias financeiras reinvestidas, as quais passam a ser tributadas, de forma diferida, em fracções iguais, durante um período de 10 anos (para mais-valias realizadas antes de 2001), ou de cinco anos (para mais-valias realizadas após 1 de Janeiro de 2001).

### **Zona Franca da Madeira (e dos Açores)**

- Definição mais precisa de não-residentes e de operações realizadas entre entidades que operam na Zona Franca da Madeira e não-residentes. A qualidade de não-residente terá que ser certificada.
- Introdução gradual da tributação das actividades financeiras, com uma taxa de imposto moderada.

### **Sigilo Bancário**

- O acesso a qualquer informação protegida por segredo profissional ou bancário ainda dependerá de autorização judicial. A novidade é que esta autorização (e o contribuinte não terá direito a recurso judicial com efeito suspensivo) não será necessária no caso de o contribuinte beneficiar de incentivos fiscais, ou no caso de o contribuinte recusar apresentar os documentos de suporte dos registos contabilísticos. Todavia, o contribuinte terá o direito a recurso judicial com efeito suspensivo quando o pedido de levantamento do segredo bancário formulado pela administração fiscal decorrer dos seguintes factos:
  - não é possível corroborar e avaliar directamente o rendimento tributável;
  - o rendimento sujeito a IRS é incompatível com os padrões de rendimento;
  - há prova circunstancial de dolo, por exemplo, facturas falsas;
  - existe a obrigação de apresentar provas da aplicação de subvenções ou auxílios.

### **Medidas anunciadas para serem implementadas em 2001 ou 2002**

#### **Tributação da propriedade**

- Eliminação da taxa municipal sobre as transacções de imóveis (SISA), prevista para 1 de Janeiro de 2002.
- Eliminação do imposto sobre sucessões e doações, igualmente prevista para 1 de Janeiro de 2002.

- Reavaliação da contribuição autárquica (CA), devendo estas reformas ser implementadas em 2002.

#### **Tributação da energia e dos veículos automóveis**

- Reavaliação de medidas fiscais respeitantes ao sector da energia tendo em vista a sua harmonização com as directivas da UE.
- Substituição do actual imposto automóvel (IA) (o qual incide sobre a aquisição de um veículo novo) por dois novos impostos: um “imposto de registo” (incidindo sobre a aquisição de novos veículos, tal como o actual IA mas com taxas mais baixas) e um “imposto de circulação” anual (incidindo sobre todos os veículos, novos ou usados).

### **Outras opções para prosseguir a reforma**

#### **Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e a aplicação da legislação fiscal**

Nos últimos anos foram dados alguns passos no sentido de aumentar o cumprimento das obrigações fiscais, o que se veio a reflectir num acréscimo de receitas. Todavia, a evasão fiscal ainda é considerada elevada e Portugal enfrenta ainda desafios importantes em matéria de equidade na aplicação das leis fiscais em simultâneo com um aumento do cumprimento das obrigações fiscais. É necessário que o governo adopte novas medidas de modo a melhorar a aplicação das leis fiscais e aumentar a equidade e a transparência do sistema fiscal. Todos os anos, tanto os contribuintes como os serviços da administração fiscal são confrontados com revisões e alterações da legislação fiscal. Por conseguinte, as empresas e os particulares poderão ter dificuldades em identificar a amplitude das suas obrigações fiscais. Com o propósito de reduzir o grau de incerteza e aumentar a previsibilidade da administração do sistema fiscal, deveriam ser introduzidas regras mais precisas e mais estáveis para orientação dos serviços da administração fiscal, incluindo as normas respeitantes à dedutibilidade dos encargos suportados. Além disso, seria desejável que os processos judiciais fossem acelerados. A iniciativa recente por parte do governo de estabelecer prazos para as decisões respeitantes a reclamações poderá constituir um passo na direcção certa desde que complementada por um desempenho mais eficiente dos serviços da administração fiscal. Para que os contribuintes, e, em particular, o vasto grupo de trabalhadores independentes e empresários em nome individual deixem de ter a sensação de que a probabilidade de serem fiscalizados por

infracção fiscal é baixa, será necessário combater de modo eficaz a fraude fiscal.

Como já foi referido, a solução apresentada pelo governo para o problema do não cumprimento das obrigações fiscais assenta na introdução de um regime simplificado de determinação do rendimento tributável. Contudo, na determinação da dívida fiscal de um contribuinte, a administração fiscal não deveria limitar-se a aplicar as fórmulas e os critérios pré-definidos e recentemente aprovados. São igualmente necessárias acções de fiscalização mais frequentes e mais abrangentes. As medidas reputadas necessárias para uma maior equidade e eficiência da inspecção tributária incluiriam: *i)* a actualização do cadastro predial rústico e urbano, designadamente a fim de aperfeiçoar o cruzamento de informações; *ii)* dar prioridade à fiscalização de todas as empresas, pondo em funcionamento o controlo cruzado das informações relativas ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e dos registos da segurança social (o que é tecnicamente exequível graças ao novo sistema informático de base de dados RITTA, ainda não implementado); *iii)* a obrigatoriedade de contas bancárias distintas para os empresários em nome individual (uma para fins particulares e outra para fins empresariais); *iv)* recurso efectivo às novas possibilidades de acesso a informação bancária para efeitos fiscais e adopção de novas medidas nesse sentido. A reforma em curso deve, por conseguinte, ser encarada apenas como uma primeira etapa de uma reforma administrativa mais vasta.

### **Alargar a base de incidência do imposto sobre o rendimento**

A reavaliação e redução das deduções ao rendimento bruto e à colecta de IRS, e bem assim o aperfeiçoamento da tributação dos trabalhadores independentes e dos rendimentos de capital deveriam constituir uma das prioridades do governo, o que iria alargar a base de incidência do IRS e eliminar algumas distorções de mercado. As amplas deduções à colecta de IRS, em conjugação com a redução recentemente aprovada das taxas de imposto para os escalões de rendimento mais baixos, devem ser suficientes para excluir da tributação uma parte substancial dos titulares de baixos rendimentos, ainda que de modo mais simples e eficiente do que o que sucede presentemente. Tanto as deduções específicas como as deduções à colecta visam, de um modo geral, fins legítimos de natureza social e política, como seja incentivar a constituição de

famílias, promover a poupança de longo prazo e o investimento em capital humano. Contudo, os níveis de colecta de IRS relativa aos titulares de baixos rendimentos não são suficientes para que estes possam beneficiar dos desagravamentos fiscais (não reembolsáveis) consagrados na lei. Não é, pois, claro se aqueles fins são alcançados da forma mais eficiente, ou sequer alcançados, pelo que os benefícios fiscais deveriam ser avaliados tendo em conta o custo social de taxas de imposto mais elevadas. Em muitos casos, os desagravamentos fiscais contribuem para a complexidade do sistema. Por outro lado, as correspondentes despesas fiscais apresentam desvantagens intrínsecas relativamente às despesas directas enquanto instrumentos de uma determinada política. O respectivo custo, em termos da receita a que se renuncia, é mais difícil de avaliar porque, sendo o valor do subsídio implícito concedido aos contribuintes indeterminado, tende a faltar uma adequada fiscalização orçamental. Em regra, as despesas fiscais não permitem o mesmo grau de possibilidade de escolha política que oferecem os programas de apoio directo, em grande parte pelo facto de serem concedidos automaticamente e não serem submetidos a critérios de disponibilidade de recursos.

A dificuldade de tributar os trabalhadores independentes e os empresários em nome individual em pé de igualdade com os trabalhadores dependentes é comum aos países da OCDE. A gravidade do problema depende da proporção de trabalhadores independentes e empresários em nome individual no total da população activa, do regime fiscal aplicável e das medidas aplicadas no intuito de minimizar a sub-declaração de rendimento. Em Portugal, a base do imposto está particularmente exposta a estes problemas: o número de trabalhadores independentes e de micro-empresas é elevado e beneficiam de vários incentivos fiscais que incluem uma taxa legal de imposto mais baixa (25%), e a aplicação das disposições fiscais não tem sido rigorosa. A solução apresentada pelo governo para este problema inclui a possibilidade de reforçar o processo de inspecção fiscal mediante a possibilidade de avaliação do rendimento tributável a partir de certos índices de riqueza, e cabendo o ónus da prova ao contribuinte. A introdução do regime simplificado visa o mesmo objectivo. Uma solução alternativa poderia passar pela concessão de incentivos fiscais aos trabalhadores independente para que estes optem pela contabilidade organizada fiável que

possa sustentar uma correcta determinação do rendimento tributável. O regime italiano do *versamento unificato* (ver Caixa 6) e o sistema japonês da “declaração azul” no Japão<sup>43</sup> têm obtido algum êxito ao incentivarem os trabalhadores independentes e as pequenas empresas a manterem o sistema de contabilidade organizada. A possibilidade de imputação de todos os créditos de imposto à dívida de imposto referente ao mesmo ano é susceptível de incentivar os trabalhadores independentes e as pequenas empresas a declararem um rendimento tributável e um valor de IVA devido que sejam próximos dos valores reais. A fim de facilitar a fiscalização, este sistema poderia ser complementado pelo que se designa em Itália por *studio di settore* (estudos sectoriais); o seu êxito deve-se a um acordo estabelecido entre a administração fiscal e as associações profissionais que se comprometeram a cooperar através de trocas de informação (OCDE, 2000c). Por último, os limites de volume de negócios para efeitos de isenção de IVA poderiam ser reduzidos de modo a trazer para a base de incidência um maior número de pequenas empresas.

As contribuições para a segurança social dos trabalhadores independentes deveriam ser calculadas proporcionalmente aos respectivos rendimentos líquidos (ou, pelo menos, à respectiva componente de trabalho). Presentemente, a taxa global das contribuições para a segurança social a cargo da entidade patronal e do trabalhador, no caso de um operário especializado, ronda os 34% e o custo total (salarial e não-salarial) da contratação de um operário médio é 1,2 vezes o seu salário bruto. Os trabalhadores independentes, em regra, pagam contribuições equivalentes a 16% do salário bruto de um operário médio. Para além de reduzir o enviesamento a favor do trabalho independente, o alargamento da base de incidência iria permitir uma redução das contribuições para a segurança social, removendo em parte os incentivos ao trabalho na economia informal e a possibilidade de ocorrer uma situação de “armadilha de desemprego” (*unemployment trap*).

---

<sup>43</sup> O principal objectivo da «declaração azul» (*blue return*) é o de incentivar os trabalhadores independentes e as pequenas e médias empresas a observarem um conjunto mínimo de registos contabilísticos. Com o intuito de promover o sistema, são concedidas vantagens fiscais significativas às sociedades e às pessoas singulares que optem pela «declaração azul» (Dalsgaard, 2000).

## **Obtenção de uma maior neutralidade no tratamento do investimento e da poupança**

A redução e a regulamentação rigorosa dos benefícios fiscais concedidos ao sector empresarial iria alargar o base do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e contribuir para uma maior neutralidade. Além disso, os benefícios fiscais tornam mais complexa a administração do imposto e a legislação fiscal, agravando os custos conexos com o cumprimento das obrigações fiscais e abrem caminho a lacunas indesejadas, abusos e fraude. Sobretudo, a adequação e proporcionalidade dos benefícios fiscais aos objectivos pretendidos revela-se difícil e o seu custo orçamental é de difícil quantificação a menos que sejam impostos limites às despesas fiscais. Em Portugal, os benefícios fiscais deveriam ser limitados ao mínimo e concedidos exclusivamente em áreas, tais como despesas genéricas em I&D e formação, onde exista evidência de que falhas de mercado podem conduzir a um sub-investimento<sup>44</sup>.

A existência de um regime distinto de incentivos para as zonas francas da Madeira e dos Açores (empresas de navegação marítima e sociedades *offshore*) também deveria ser reconsiderada, tendo em atenção as preocupações que este regime suscita no plano nacional e internacional. Estes benefícios constituem um elemento suplementar de distorção do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, devendo ser progressivamente suprimidos de modo a minimizar os incentivos ao planeamento fiscal pelas sociedades ou por investidores que estejam em condições de optar por este regime. O potencial alargamento da base que resultaria de uma reforma do regime de benefícios fiscais às empresas iria reforçar os esforços desenvolvidos pelo governo para reduzir a taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas<sup>45</sup>. A redução da taxa do IRC tornaria o sistema mais neutro ao reduzir a

---

<sup>44</sup> Considera-se, por exemplo, que os benefícios fiscais às PME's em Portugal não estão especialmente bem direccionados, na medida em que as PME's sempre representaram uma elevada percentagem das empresas, o que constitui uma indicação de que nem todas operam em sectores e áreas geográficas sujeitas a falhas de mercado.

<sup>45</sup> A taxa legal de IRC foi reduzida de 36,5% em 1989 para os actuais 32% e irá baixar para 30% em 2002. A questão de saber em que medida é praticável uma taxa mais baixa de IRC depende de o alargamento da respectiva base ser suficiente para compensar a perda de receitas resultante da diminuição da taxa. Contudo, dado que a maioria das sociedades já paga neste momento uma taxa efectiva de IRC baixa, o impacto sobre as receitas globais do IRC deverá ser pequeno, designadamente se esta medida for tomada em simultâneo com o alargamento geral da base de incidência e o cumprimento mais eficaz das obrigações fiscais.

diferença de taxas existente que favorece as pequenas empresas e as regiões autónomas; reduziria igualmente os incentivos à evasão fiscal.

Uma questão importante que se coloca à reforma fiscal em Portugal é a de saber como conseguir uma maior neutralidade na tributação dos rendimentos do capital. Poder-se-ia perspectivar uma solução que preservasse as vantagens do actual sistema, assente em retenções na fonte de fácil administração. Uma possibilidade que tem sido posta em prática nalguns países da OCDE (por exemplo, na Noruega e na Finlândia), consistiria em igualizar a taxa global de imposto incidente sobre os rendimentos do capital, o que poderia ser conseguido mediante a isenção dos dividendos em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e a fixação de uma taxa de retenção na fonte sobre os juros auferidos igual à taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas. Deste modo, as três formas de rendimentos de capital (dividendos, juros e mais-valias) seriam tributadas à mesma taxa<sup>46</sup>. Os dividendos e os juros distribuídos por fundos de pensões e instituições de investimento colectivo deveriam também ser sujeitos à mesma taxa de imposto global. Uma solução alternativa consistiria em sujeitar todos os rendimentos (do capital e do trabalho) à mesma tabela progressiva de taxas de imposto sobre o rendimento, melhorando a equidade vertical e horizontal, concedendo às pessoas singulares um crédito de imposto equivalente ao montante de imposto retido ao nível da empresa. Embora tecnicamente superior, esta alternativa seria muito mais difícil de administrar<sup>47</sup>. Na sua reforma fiscal, o governo português deu alguns passos no sentido da segunda solução ao sujeitar os dividendos e uma parte do saldo das mais

---

<sup>46</sup> As duas primeiras são tributadas à taxa do IRC, enquanto os pagamentos de juros (dedutíveis da base tributável da empresa) são tributados na titularidade dos beneficiários respectivos a uma taxa uniforme idêntica à do IRC.

<sup>47</sup> Apesar de a integração plena dos impostos sobre os rendimentos das pessoas singulares e das pessoas colectivas (*full imputation system*) se traduzir numa maior neutralidade no que respeita às decisões de financiamento (endividamento *versus* activo líquido), colocam-se vários problemas relacionados com a sua implementação. Em primeiro lugar, é muito difícil tributar a nível individual os lucros não-distribuídos das empresas. Em segundo lugar, em termos administrativos, é complicado imputar os lucros das empresas a accionistas individuais se as acções mudarem frequentemente de mãos durante o ano fiscal. Em terceiro lugar, seria extremamente difícil calcular as mais-valias não-realizadas sobre acções detidas em sociedades privadas não cotadas. Em quarto lugar, levantam-se graves problemas de natureza prática no que diz respeito à conversão do sistema de tributação das pessoas colectivas num sistema de imputação plena, quando mais não seja por força dos acordos fiscais internacionais (ver, por exemplo, Messere, 2000). Actualmente, não existe nenhuma tendência nítida nem numa nem noutra direcção nos países da OCDE.



e menos valias resultantes da venda de valores mobiliários à tabela progressiva de taxas do imposto sobre o rendimento, tendo-se verificado porém um agravamento do enviesamento a favor do financiamento com recurso a capitais alheios, uma vez que os pagamentos de juros continuam a ser tributados segundo o regime de taxa uniforme.

Conviria ponderar também a generosidade dos desagravamentos fiscais relativos à habitação com afectação a uso próprio. Atendendo à dificuldade de ordem prática de tributar as rendas imputadas às habitações utilizadas pelos respectivos proprietários, a tendência geral é para a eliminação progressiva da dedutibilidade dos juros de empréstimos hipotecários. O Reino Unido já procedeu à sua eliminação integral, sendo mais modestos os progressos realizados na Dinamarca, em França, nos Países Baixos e em Espanha. A eliminação progressiva dos benefícios fiscais concedidos à habitação com afectação a uso próprio contribuiria para remover distorções na afectação de poupanças que daí resultam. Poderia ser dada prioridade à remoção gradual da possibilidade de deduzir os juros de empréstimos hipotecários em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. Tal medida pode traduzir-se numa distribuição mais igualitária da respectiva carga fiscal, dado que estes desagravamentos fiscais beneficiam sobretudo os contribuintes com rendimentos médios-altos. Por último, seria susceptível de imprimir um certo impulso ao desenvolvimento do mercado de arrendamento para habitação e atenuar a pressão sobre os preços da habitação, em particular nas áreas urbanas.

Seria desejável a revisão da tributação da propriedade imobiliária. Neste momento, o governo está a ponderar a substituição de um imposto sobre as transmissões (SISA), ineficaz e dispendioso, pelo IVA (com dedução do IVA sobre as aquisições de bens e serviços) e ao mesmo tempo a simplificação do regime da CA. Nesta perspectiva, seria desejável uma rápida actualização do Cadastro Predial Nacional, de forma a recensear com rigor toda a propriedade imobiliária existente no país, e uma avaliação de mercado dos prédios rústicos e urbanos. Deste modo, a CA poderia incidir sobre valores próximos dos reais e a respectiva base seria alargada. Simultaneamente, as competências em matéria fiscal das autarquias locais aumentaria, estabelecendo-se uma maior ligação com as competências em matéria de despesa, o que

aumentaria os níveis de responsabilização da administração local. A introdução de um regime de IVA para novos prédios residenciais poderia contribuir para melhorar a equidade horizontal e a neutralidade da tributação da propriedade imobiliária. Todavia, a sua implementação não é fácil, pelo que se deve prever um registo opcional a fim de evitar uma potencial discriminação e sobreposição de imposto.<sup>48</sup>

### **Maior peso dos impostos ambientais para reforçar as finanças das autarquias locais**

As competências em matéria fiscal das autarquias locais poderiam igualmente ser reforçadas através de uma maior aplicação do princípio do “utilizador/poluidor pagador” (por exemplo no caso das águas residuais). A base de incidência seria fixada ao nível nacional, mas as taxas aplicáveis a actividades poluentes localizadas (sem efeito noutras regiões) seriam determinadas localmente de modo a reflectirem as preferências locais e os condicionalismos do meio ambiente local. Uma fixação de preços mais adequada deveria ser acompanhada pela simplificação dos procedimentos administrativos (por exemplo, na concessão de licenças para descarga de águas residuais) e pela eliminação do tratamento fiscal preferencial de que beneficiam os grandes poluidores, nomeadamente a agricultura e as indústrias manufactureiras intensivas em energia. Poderiam ser criados impostos sobre a electricidade industrial, com taxas diferenciadas segundo o teor de carbono, e a tributação do gásóleo deveria ser equiparada à da gasolina. A implementação duradoura e efectiva de medidas de política energética poderia incentivar o desenvolvimento e uso de tecnologias poupadoras de energia. As taxas incidentes sobre as descargas de águas residuais dever-se-iam basear também, sempre que possível, na carga poluente e na toxicidade, de molde a incentivar a indústria e a agricultura a adoptarem processos de produção que minimizem as descargas.

---

<sup>48</sup> Ver OCDE (1998b) para mais pormenores sobre a aplicação do IVA à propriedade imobiliária e sobre a experiência de outros países da OCDE.

## Resumo

O sistema fiscal português contém algumas características louváveis que contribuem para limitar a não-neutralidade e os efeitos distorcedores dos incentivos. A carga fiscal global não é elevada, quando comparada com a de outros países, e o *tax mix* (estrutura da receita por imposto) reflecte um maior peso dos impostos sobre o consumo, os quais são mais neutros. Por outro lado, os *tax wedges* (diferença entre os encargos totais suportados pela entidade patronal – salariais e não salariais – e o salário líquido de imposto auferido pelo trabalhador) médios (considerando as taxas legais) sobre o rendimento do trabalho são relativamente baixos para a maior parte dos níveis salariais e tipos de agregados familiares, tendo sido tomadas algumas medidas no sentido da simplificação da administração do imposto. Contudo, outras medidas deveriam ser perspectivadas com o propósito de tornar o sistema fiscal mais neutro, eficiente e equitativo. Uma vez que Portugal não se pode permitir reduzir o nível de tributação sem reconsiderar o nível de despesa e necessita evitar novos aumentos da carga fiscal, as principais opções para uma reforma fiscal neutra do ponto de vista das receitas deverão incluir: *i*) melhorar a transparência e fiabilidade do sistema fiscal, dando ao mesmo tempo prioridade a uma maior estabilidade da legislação fiscal; *ii*) tornar a tributação dos trabalhadores dependentes mais equitativa e menos onerosa relativamente aos trabalhadores independentes e às pequenas empresas. Promover o aumento do grau de cumprimento das obrigações fiscais deveria ser outra das prioridades. Parte da carga fiscal poderia ser transferida para outros tipos de rendimentos, como sejam a propriedade imobiliária (de um modo geral, a tributação da propriedade assenta no princípio da residência, o que dificulta a evasão) e os rendimentos da poupança; *iii*) o alargamento da base de incidência e a redução da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas. Isto pode ser conseguido através de uma maior neutralidade no tratamento fiscal dos instrumentos de poupança e nos regimes de tributação das sociedades, bem como de uma maior eficácia dos benefícios fiscais ao investimento. Na *Caixa 11* encontra-se um resumo das principais recomendações em matéria de política fiscal.

## **Caixa 11. Sinopse das opções para a reforma do sistema fiscal**

### **Melhorar a administração dos impostos e o cumprimento das obrigações fiscais**

- *Abster-se de efectuar numerosas revisões da legislação fiscal.* O que iria aumentar a simplicidade e diminuir a incerteza da interpretação e aplicação da legislação fiscal.
- *Tornar o sistema fiscal mais claro e mais estável.* O que ajudaria as sociedades e as pessoas singulares a conhecer melhor a extensão das suas obrigações fiscais e reduziria os custos, para a administração, da aplicação da legislação fiscal e os custos, para os contribuintes, do cumprimento das obrigações fiscais.
- *Exigir contas bancárias separadas para os trabalhadores independentes e os empresários em nome individual.* Esta medida poderia eliminar a prática actual que consiste em deduzir despesas privadas como se se tratasse de encargos conexos com a actividade; e também facilitaria as acções de inspecção fiscal.
- *Acelerar os processos nos tribunais.* Isto deveria incentivar um maior cumprimento das obrigações fiscais.
- *Explorar de modo mais eficaz as novas possibilidades de acesso à informação bancária para fins fiscais e avançar mais neste sentido.* Deste modo, poder-se-ia proceder ao controlo cruzado do rendimento tributável declarado pelas pessoas singulares, dos montantes das retenções na fonte sobre juros e ainda de outras fontes de informação sobre o património dos contribuintes – incluindo o cadastro da propriedade predial rústica e urbana, desde que este esteja actualizado.
- *Dar prioridade à inspecção fiscal.* Esta medida é essencial para o sucesso do funcionamento de qualquer sistema fiscal, e bem assim alargar a base de incidência do imposto sobre o rendimento, tirando partido das possibilidades acrescidas do cruzamento de informações facultadas pela base de dados informatizada sobre os contribuintes (RITTA).

### **Alargar a base de incidência dos impostos directos**

- *Avaliar as despesas fiscais e racionalizar as deduções e créditos de imposto de modo a alargar a base de incidência e reduzir as distorções.* As receitas fiscais derivadas do alargamento da base de incidência permitiriam uma redução das taxas de imposto, o que, por sua vez, podia produzir um sistema mais equitativo e contribuiria para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais.
- *Implementar de forma progressiva a contabilidade organizada para as micro-empresas e trabalhadores independentes com a possibilidade de deduzir créditos de IVA contra dívidas de outros impostos e, ao mesmo tempo, baixar o limite de volume de negócios para a isenção de IVA.* Estas medidas facilitariam a inspecção fiscal, permitiriam alargar a base de incidência do IVA às pequenas empresas e reduziriam a sensação generalizada de iniquidade do sistema fiscal.
- *Eliminar o enviesamento criado pelo sistema de segurança social a favor dos trabalhadores independentes.* O baixo nível das contribuições dos

trabalhadores independentes para o sistema de segurança social introduz uma distorção grave que favorece esta forma de trabalho. As contribuições para a segurança social deveriam ser calculadas como uma fracção do rendimento líquido dos trabalhadores independentes. Esta medida permitiria igualmente reduzir a taxa das contribuições para a segurança social e reduziria o incentivo para trabalhar na economia informal.

- *Limitar a um mínimo restrito os numerosos incentivos fiscais de que as empresas beneficiam, sendo que aqueles deveriam ser substituídos por um dispositivo fiscal mais transparente que vise exclusivamente as áreas em que é evidente a existência de falhas de mercado.* As receitas potenciais que daí surgissem podiam ser utilizados para baixar a taxa geral do imposto sobre o rendimento e reduzir deste modo o enviesamento a favor das pequenas empresas.

#### **Aumentar a neutralidade do sistema fiscal no que respeita às decisões de poupança e investimento**

- *Harmonizar as taxas globais de imposto sobre os rendimentos do capital e alinhar a tributação dos juros com a tributação dos outros rendimentos de capital.* Obter-se-ia deste modo uma maior neutralidade fiscal no que respeita às diversas formas de financiamento das empresas, e obter-se-iam receitas fiscais adicionais que poderiam ser utilizadas para reduzir a taxa geral do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e suavizar igualmente a tributação dos rendimentos do trabalho.
- *Eliminar progressivamente os incentivos fiscais à habitação.* Melhorar-se-ia assim a afectação da poupança e reduzir-se-ia a pressão sobre os preços dos imóveis para habitação.
- *Rever os regimes aplicáveis às Zonas Francas da Madeira e Açores.* A reforma destes regimes deveria visar a redução das possibilidades de planeamento fiscal ao nível nacional e internacional.

#### **Reforçar as finanças das autarquias locais**

- *Aumentar as competências em matéria fiscal das administrações regionais e locais conferindo-lhes maior flexibilidade na fixação das taxas dos impostos sobre a propriedade e uma maior possibilidade de recurso aos impostos e taxas ambientais, em vez de dependerem tanto das transferências da administração central.* Uma maior descentralização fiscal iria incentivar as autarquias locais a aumentar as respectivas bases de incidência e tornando-as mais responsáveis em relação às preocupações dos respectivos eleitores.
- *Racionalizar os impostos sobre a propriedade.* O Cadastro Predial Nacional deveria ser actualizado, o que permitiria o recenseamento rigoroso de todos os imóveis do país e a avaliação dos preços de mercado das propriedades rústicas e urbanas. O imposto local sobre a propriedade (CA) poderia passar a basear-se no valor real dos imóveis. O ineficiente imposto sobre as transacções (SISA) deveria ser extinto, podendo ser substituído por um novo regime de IVA sobre bens imóveis. As reformas deverão ser concebidas cuidadosamente de modo a não se criarem novas distorções no mercado imobiliário, e a transição deveria fazer-se de forma gradual, por forma a evitar grandes perturbações nos preços dos imóveis.