



SEDES

50 ANOS A PENSAR PORTUGAL

POSITION PAPER

#3/23

O Insustentável Peso dos Impostos e da Incoerência Fiscal

CARLOS TAVARES

COORDENADOR DO OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS E FINANCEIRAS DA SEDES

Objetivo e Responsabilidade:

Os Position Papers da SEDES destinam-se a apresentar uma opinião fundamentada sobre um tema de desenvolvimento económico e social, em termos consentâneos com os objetivos estatutários da Associação. Os Position Papers assumem igualmente a natureza de *working papers*, isto é, não devem ser considerados produção científica acabada, mas sim textos em progresso suscetíveis de aprofundamento. A autoria pode ser coletiva ou individual, podendo parte ou a totalidade do documento ser usado em outras publicações.

Embora sujeitos a critérios editoriais, que designadamente validam a consonância do documento com os fins dos Position Papers da SEDES, a posição expressa é da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

O insustentável peso dos impostos e da incoerência fiscal

Carlos Tavares

Coordenador do Observatório de Políticas Económicas e Financeiras da SEDES

Reforma Fiscal e Alterações Fiscais

1. A Reforma Fiscal de 1986-1989, liderada por Miguel Cadilhe, constituiu uma mudança estrutural do maior alcance, traduzindo-se numa profunda alteração da estrutura e da filosofia dos principais impostos, com a criação, além do mais, do IRS (substituindo o antigo Imposto Profissional bem como outros impostos parcelares e respectivo imposto complementar), do IRC (que substituiu sobretudo a Contribuição Industrial e respectivo imposto complementar) e do IVA (em lugar do antigo Imposto de Transacções). Acresce que a implantação da Reforma e dos novos impostos foi feita com grande eficiência, de tal modo que não se verificaram as normais perdas de receita fiscal que são típicas dos primeiros anos de processos de reforma desta profundidade. O que permitiu que o excedente gerado pela parcial sobreposição de receitas dos novos IRS e IRC em 1989 (contemporâneas da produção do rendimento) e dos extintos Imposto profissional não retido e Imposto Complementar (desfasadas de um ano face ao rendimento produzido) fosse entregue, por proposta do próprio Ministério das Finanças, como dotação inicial do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, então criado também por iniciativa das Finanças e indissociável da reforma dos impostos sobre o rendimento. Fundo que hoje prossegue com dimensão bastante aumentada por contínua acumulação de recursos ao longo destes 33 anos.

Concomitantemente, foi tomada a decisão de passar a tributar todos os funcionários públicos e agentes políticos, até então não tributados em Imposto Profissional (com majoração dos seus salários para cumprir um princípio de neutralidade no primeiro ano do novo regime).

O significado desta alteração estendeu-se por vários campos, desde o respeito pelo princípio da equidade até à sensibilização de fiscalistas, analistas e políticos à efetiva carga fiscal e parafiscal incidente sobre o trabalho.

Outro elemento crucial desta reforma foi a concentração dos benefícios fiscais numa só peça legal, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, permitindo por um lado a sua sistematização e o cálculo da respetiva despesa fiscal e, por outro, dar-lhe um carácter de estabilidade que permitisse a previsibilidade do regime fiscal.¹ Esse princípio correspondia também a uma boa prática legislativa, a de não fazer política fiscal através do Orçamento do Estado. Este é um documento de natureza anual, essencialmente de previsão das receitas e despesas públicas do ano a que diz respeito e de formulação das medidas conjunturais e de estabilização que suportam essas previsões, bem como medidas de política redistributiva.

A reforma fiscal de 1986/89 constituía, assim, um todo coerente de objectivos claros e meios adequados, que resultou da decisão política sobre um trabalho profundo da Comissão para a Reforma Fiscal, liderada pelo Professor Paulo Pitta e Cunha na área dos impostos sobre o rendimento e da Comissão do IVA, liderada pelo Professor Xavier de Basto, na área dos impostos sobre transacções comerciais. Esta combinação de um trabalho técnico profundo com uma decisão política reflectida e corajosa foi da maior importância para a qualidade do resultado final. E mesmo as divergências - ao tempo, públicas - acabaram por proporcionar uma reflexão que se veio a revelar muito positiva em aspetos cruciais da Reforma, como foi o caso da tributação da poupança, cujas soluções adoptadas vieram a favorecer o desenvolvimento do mercado de capitais, indo ao encontro do que era defendido e promovido por Miguel Cadilhe.

No entanto, o que se passou na maior parte dos últimos 30 anos foi muito diferente do que estava implícito na concepção da reforma, com a introdução frequente de numerosas alterações ao sabor das circunstâncias conjunturais e dos ciclos eleitorais, sem uma preocupação de salvaguarda da coerência global do sistema fiscal. Algumas dessas alterações até foram impropriamente designadas de “reformas fiscais”. Além disso, os excessos de despesa pública foram ditando agravamentos sucessivos dos níveis de tributação que, muitas vezes classificados como temporários, se foram tornando irreversíveis. Acresce que tais agravamentos foram acompanhados por um estreitamento progressivo da base de tributação (fruto das isenções de base e do regime dos benefícios fiscais), quer em IRS, quer em IRC,

¹ Todo o texto precedente é retirado de “Um Caminho para Portugal” de Carlos Tavares e Sara Monteiro, 2023, edição Vida Económica.

levando a que apenas pouco mais de metade das empresas que declaram rendimentos sejam efectivamente tributadas e que situação semelhante se passe com os sujeitos passivos de IRS (mesmo sem considerar a parte que opera na chamada economia informal). O que implica que o pagamento destes impostos esteja concentrado numa pequena parte do universo de contribuintes potencial.

O IRC que temos...

2. O resultado das intervenções que sucessivamente foram feitas no regime do IRC traduz-se hoje:

- (i) Num sistema complexo, com significativo afastamento entre a realidade económica e a realidade fiscal, sendo o lucro para fins fiscais frequentemente afastado do lucro contabilístico das empresas. O que torna a taxa efectiva de tributação das empresas não só dificilmente previsível, mas também dificilmente comparável com a de outros países com regras diferentes de determinação da base de tributação;
- (ii) Num invulgar sistema de IRC progressivo, em que a taxa pode atingir os 31,5% (pela adição à taxa base de 21% da derrama estadual criada em 2010² e da derrama autárquica), em contradição frontal com o objetivo económico de aumento da dimensão e da rentabilidade das empresas;
- (iii) Em consequência de (ii), numa das mais elevadas taxas de tributação efectiva das empresas na União Europeia, situando-se cerca de 6 pontos percentuais acima da média dos 27 países,³ em contradição frontal com o objetivo da atracção do bom investimento direto estrangeiro e nacional;
- (iv) Na dupla tributação económica dos lucros distribuídos, que ultrapassa os 50% no caso das empresas bem sucedidas;

² A derrama estadual, criada pela Lei n.º 12-A/2010, de 16 de janeiro, que aditou os artigos 87.º-A e 104.º-A ao Código de IRC, foi instituída originalmente como um imposto contingente, acessório e proporcional, com uma taxa única, que, por virtude de sucessivas alterações legislativas, evoluiu para um imposto progressivo, materializado em três escalões de tributação e com agravamento das taxas, que, com a Lei do Orçamento de Estado para 2018, passou a prever uma taxa marginal máxima de 9%.

³ Taxa efectiva média de IRC 25,5% para Portugal, contra 19,4% para a média da UE em 2021.

- (v) No ainda subsistente e mais favorável tratamento fiscal da dívida em relação ao capital próprio, contrariando – juntamente com o referido no ponto anterior - a urgência da recapitalização do nosso tecido empresarial.

A proliferação dos benefícios fiscais em IRC conduz a que a correspondente despesa fiscal seja uma das mais elevadas na União Europeia. De acordo com a GTED - Global Tax Expenditure Database⁴, a despesa fiscal em IRC representava em 2020, cerca de 0,79% do PIB para o caso português, sendo por exemplo cerca de metade em Espanha, zero na Irlanda, e muito reduzida na maior parte dos países europeus com excepção da Holanda. O valor calculado para o nosso país corresponde a cerca de 1/3 da receita fiscal de IRC, levando à conclusão (por um cálculo linear⁵) que a receita fiscal actual poderia ser compatível com uma taxa de cerca de 17%, caso fossem eliminados todos os benefícios fiscais.

O nível e a forma de tributação em IRC têm efectivas consequências em diversos domínios, como bem demonstrou Carlos F. Alves em estudo recente.⁶ Nele se demonstra analiticamente que uma carga tributária elevada – conjugada ainda com uma grande complexidade do imposto – constitui um factor muito relevante de erosão da competitividade das empresas que pretendam operar no nosso país, com reflexos na perda de oportunidades de investimento para Portugal e/ou na redução dos níveis de capital e de salários das que aqui decidam operar. Acredita-se que a subvalorização que por vezes parece fazer-se destes aspectos possa decorrer da não tributação efectiva de uma parte significativa do tecido empresarial, recaindo além disso as mais altas taxas de tributação muitas vezes sobre empresas de sectores de bens não transacionáveis. Estas, em grande proporção, não estão expostas à concorrência internacional, tendo, por isso, um poder de mercado sobre consumidores e trabalhadores que lhes permite arbitrar preços e salários em prejuízo daqueles e assim compensar a elevada carga fiscal.

No mesmo sentido da menor sensibilidade ao tema da sobrecarga e da concorrência fiscal, e na medida em que permite pensar que isso não é um problema nos bons investimentos, actua ainda o recurso alargado aos regimes contratuais de investimento entre o Estado e as

⁴ GTED – Global Tax Expenditure Database, CEP – Council on Economic Policies e IDOS – German Institute of Development and Sustainability.

⁵ Simplificando e admitindo que todos os benefícios se reflectem na colecta do IRC: $25,5\% = 17\% + 1/3$ de $25,5\%$

⁶ “Reflexões Sobre as Implicações Concorrenciais da Elevada Carga Tributária sobre o rendimento das empresas”, Position Paper 1/23, SEDES.

empresas, em que a redução da carga fiscal é sujeita a avaliação e decisão casuísticas, potencialmente sempre discutíveis.

Nos antípodas da situação que conhecemos em Portugal está um conjunto de países europeus que concorrem com Portugal pelo bom investimento estrangeiro e que criaram sistemas simples de tributação, em que as taxas nominais e efectivas de imposto praticamente coincidem e são baixas. E vale sempre a pena salientar o caso da Irlanda que há cerca de 35 anos decidiu estabelecer uma taxa única de IRC de 12,5%⁷, mantendo um sistema estável e simples (a taxa efectiva de imposto em 2021 foi 12%, praticamente igual à taxa marginal) e retirando os naturais benefícios dessa opção.

Do que precede se conclui que uma reforma integrada e coerente do IRC é de absoluta urgência se se pretender ter como prioritários os objectivos de reforço do investimento produtivo, da recapitalização das empresas e do conseqüente aumento da produtividade e do crescimento económico.

Sendo a reforma do IRC necessária e urgente, ela não afasta igual necessidade e urgência de uma reforma do IRS. Aliás, a discussão da prioridade destas reformas, em nosso entender, carece de sentido. Reformar também de forma coerente e integrada o IRS – incluindo nela a tributação dos rendimentos do trabalho, das pensões e da poupança - é igualmente uma prioridade absoluta que, aliás, se cruza em muitos aspectos com a reforma do IRC e a complementa, como veremos.

... E o IRS a que chegámos

3. O percurso do IRS ao longo dos anos foi caracterizado por uma evolução que podemos dizer ter sido sistematicamente contrária à que seria desejável: estreitamento da base de tributação, desactualização dos escalões face à inflação, aumento do número de escalões, aumento das taxas mais elevadas incidentes sobre rendimentos médios, excessiva progressividade. O resultado que hoje podemos observar no que diz respeito à tributação dos rendimentos do trabalho pode caracterizar-se sumariamente nos seguintes pontos:

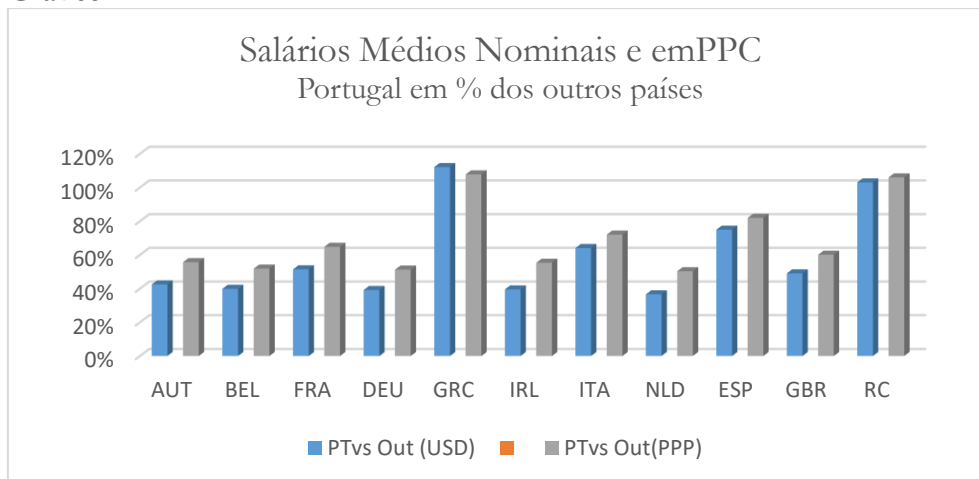
⁷ Antes a Irlanda tinha um sistema dual de taxas, com 30% para os sectores abrigados da concorrência internacional e de 10% para os sectores expostos a essa concorrência. Depois da entrada na CEE e perante a pressão para a aplicação das regras comunitárias do mercado interno de não discriminação sectorial, a Irlanda optou por fixar uma taxa única de 12,5%, que não sofreu qualquer alteração até hoje.

- (i) o maior número de escalões entre os países da União Europeia;
- (ii) uma elevada concentração da tributação numa reduzida parte dos contribuintes (cerca de 20% asseguram cerca de 80% da receita total), que suportam uma carga fiscal e um esforço fiscal entre os mais elevados da UE;
- (iii) uma progressividade excessiva para níveis comparativamente baixos de rendimento, que se traduz num desincentivo ao trabalho e num incentivo à busca pelos jovens (e menos jovens...) de jurisdições com remunerações e fiscalidade mais vantajosas;
- (iv) conjugado com as contribuições para a segurança social, um sucessivo agravamento dos custos do trabalho suportados pelas empresas, com reflexo na competitividade (já de si afectada pela situação do IRC).

Para fins de comparação, escolhemos um conjunto de dez países europeus, de diferentes tipologias: três países do Sul com características próximas do nosso - Espanha, Grécia e Itália; outros três países de dimensão económica próxima do nosso pertencentes ao centro/norte da UE Áustria, Bélgica e Holanda; dois países da UE de maior dimensão – França e Alemanha; e um país (agora) não pertencente à EU, Reino Unido.

Antes do mais, teremos de ter presente que os níveis salariais diferem expressivamente dentro da amostra de países considerada. O gráfico 1 mostra a posição de Portugal face aos restantes 9 países, em termos nominais e em paridades de poder de compra. Esta última comparação atenua significativamente algumas das diferenças observadas, embora elas permaneçam elevadas, aspecto muito relevante para aferir a razoabilidade dos níveis de tributação observados.

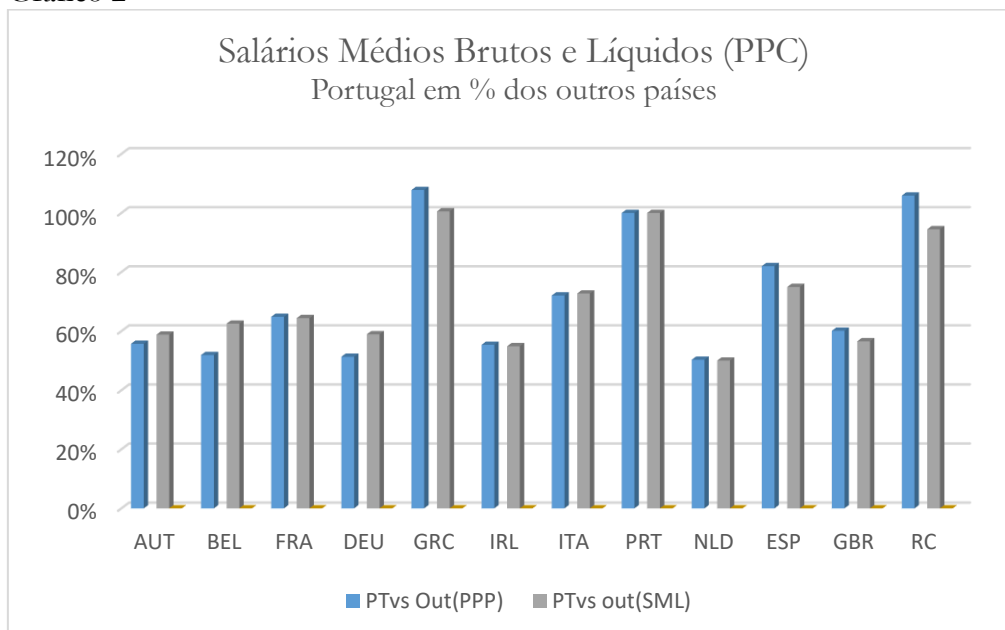
Gráfico 1



Fonte: OCDE

Procurámos desde logo averiguar se a tributação contribuiria para uma menor desigualdade dos salários em Portugal face aos países seleccionados. Para o efeito foi considerada como tributação a soma do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e das contribuições para a segurança social a cargo dos empregados, de que resultam os salários líquidos correspondentes aos salários médios apresentados no gráfico seguinte (para o caso de pessoa singular sem filhos).⁸

Gráfico 2



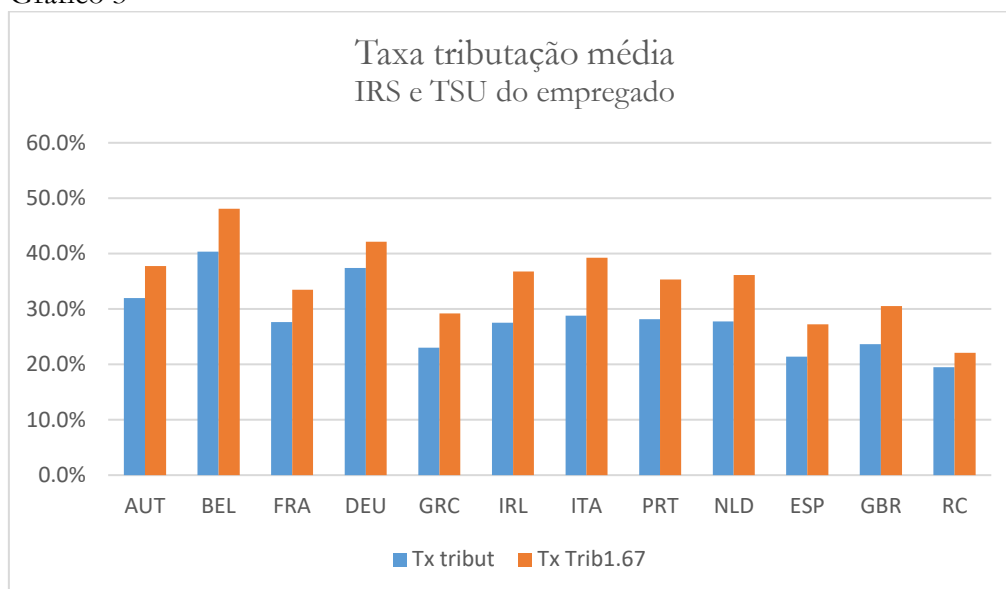
Fonte: OCDE

⁸ Utilizámos os dados constantes da OECD Tax Database e de “Taxing Wages 2023 – OECD”, que apresenta os salários (brutos e líquidos de IRS e Contribuições para a Segurança Social) para os países da OCDE em USD e Paridades de Poder de Compra. Salvo indicação em contrário, os dados referem-se ao ano de 2022.

Da observação do Gráfico 2 e comparação com o Gráfico 1, podemos concluir que o efeito da tributação não só não reduz significativamente a desigualdade, como relativamente a alguns casos a agrava (Espanha, Grécia, República Checa e Reino Unido), sendo a divergência do salário médio líquido (SML) maior do que a do salário médio bruto (ambos em paridades de poder de compra).

Esta situação resulta do facto de o nosso País apresentar taxas elevadas de tributação para um salário médio – significativamente mais baixo do que na maioria dos países europeus -, com agravamento significativo para salários mais elevados. O gráfico 3 reflecte as taxas médias de tributação (na acepção que referimos) para um salário médio e para um salário correspondente a 2/3 acima da média (pessoa singular sem filhos).

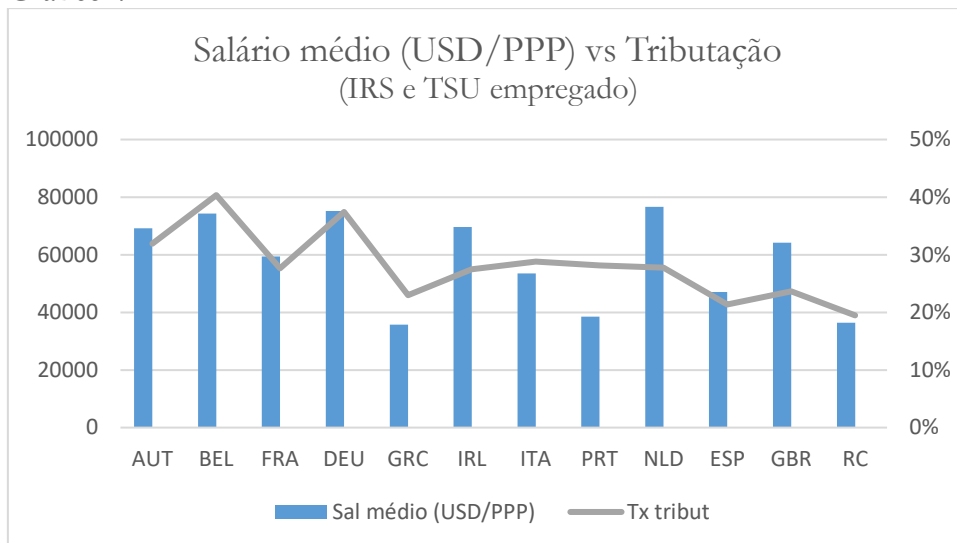
Gráfico 3



Fonte: OCDE

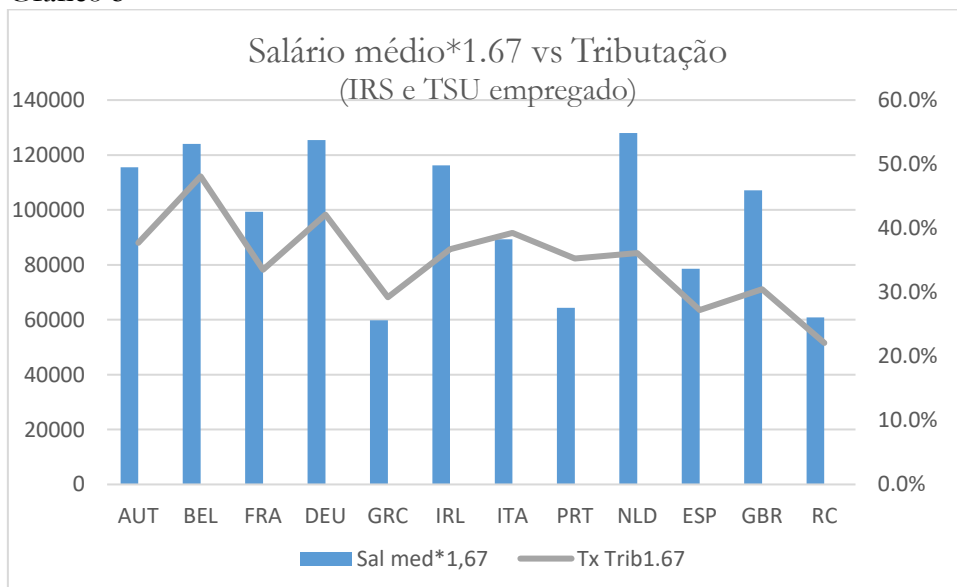
O gráfico 3 mostra bem que Portugal apresenta uma taxa de tributação que compara com países com níveis salariais muito mais elevados e supera mesmo expressivamente casos como a Espanha ou o Reino Unido. Aliás, esta é uma questão fulcral para avaliar o chamado esforço fiscal, com taxas de tributação elevadas sobre níveis salariais baixos, conforme podemos apreciar nos diagramas seguintes.

Gráfico 4



Fonte: OCDE

Gráfico 5



Fonte: OCDE

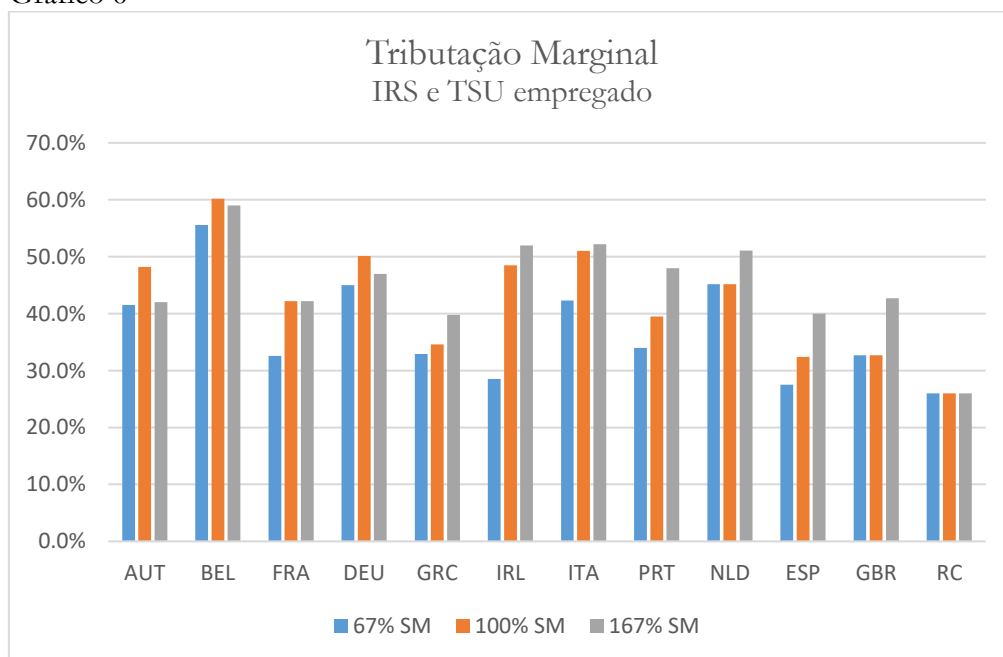
Nos gráficos 4 e 5 pode observar-se que o nosso País:

- (i) Apresenta taxas de tributação claramente superiores aos países com níveis salariais mais próximos (República Checa e Grécia);
- (ii) Apresenta níveis de tributação próximos dos de países com níveis salariais muito mais elevados (Holanda, França, Irlanda, Itália);
- (iii) Tem um nível de tributação claramente mais elevado do que a Espanha e o Reino Unido.

Este último ponto é especialmente relevante, dado que se trata de dois países com forte atracção da emigração de jovens quadros portugueses. Um salário que seja 2/3 superior ao salário médio sofre uma tributação média de 35,3% em Portugal, de 27,2% em Espanha e de 30,5% no Reino Unido. Acontece que os níveis salariais em causa (em USD e PPC) são cerca de 64 mil dólares em Portugal, 78,5 mil dólares em Espanha e 107 mil dólares no Reino Unido. Sendo que os 64 mil dólares que em Portugal superam o salário médio em 67% correspondem ao salário médio no Reino Unido, onde sofreriam uma tributação de 24% (ou seja, uma diferença de cerca de 11 pontos percentuais na taxa de tributação face a Portugal).

A situação descrita resulta em grande medida da elevada progressividade do IRS no nosso País, com a incidência de taxas marginais muito elevadas sobre níveis de rendimento comparativamente baixos. O gráfico seguinte reflecte a tributação marginal (na acepção e para os países anteriormente considerados) para 3 níveis de rendimento (67% do salário médio, salário médio e 167% do salário médio).

Gráfico 6

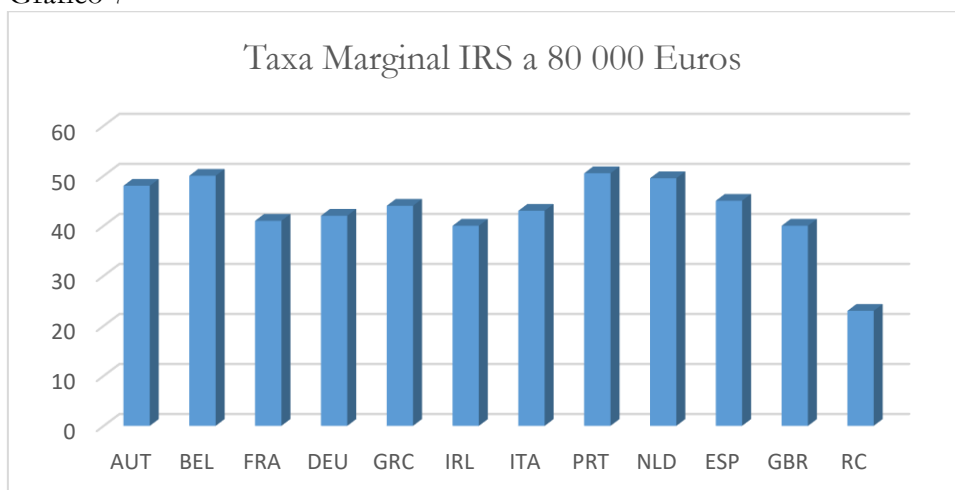


Fonte OCDE

Nele podemos constatar que, sobretudo no nível mais elevado, temos taxas marginais comparáveis às de países cujos níveis salariais chegam a duplicar os nossos, mesmo em paridade de poderes de compra.

Limitando-nos ao imposto sobre o rendimento, podemos constatar por outra via o que acaba de ser referido, através do gráfico seguinte, que explicita as taxas marginais que, no grupo de países que estamos a considerar, incidem sobre um rendimento anual de 80 000 euros, mostrando que temos a taxa mais elevada: 48% (ou 50,5% se considerarmos o agravamento pela taxa de solidariedade).

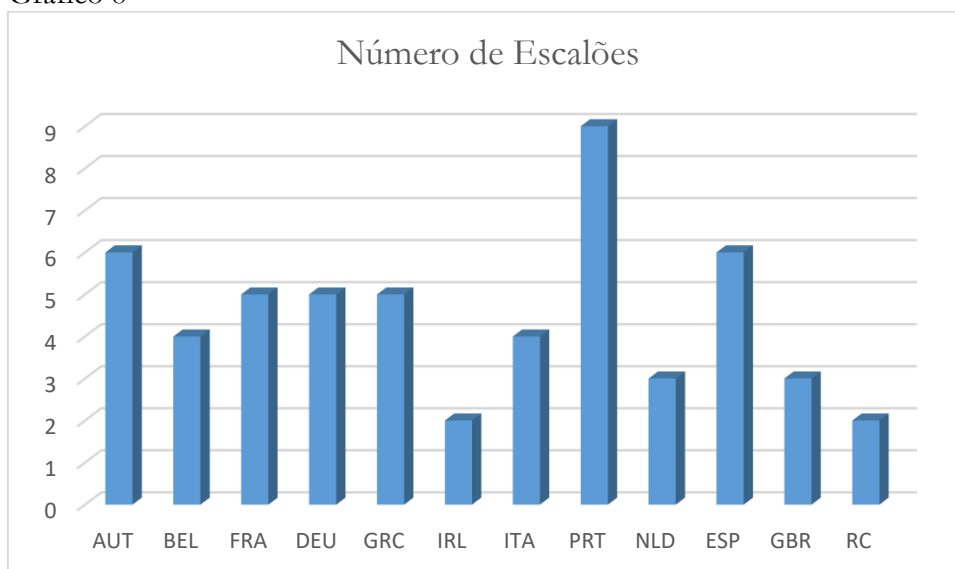
Gráfico 7



Fonte: OCDE e cálculos do autor

Acresce que, fruto de alterações avulsas sucessivas, se foram subdividindo os escalões existentes até atingir o número de nove (que, considerando a taxa de solidariedade, se transformam de facto em onze(!)), sem paralelo nos países da União Europeia. O que aumenta a progressividade de forma não justificada, mesmo para níveis de rendimento relativamente baixos e não garantindo, de modo algum, maior equidade.

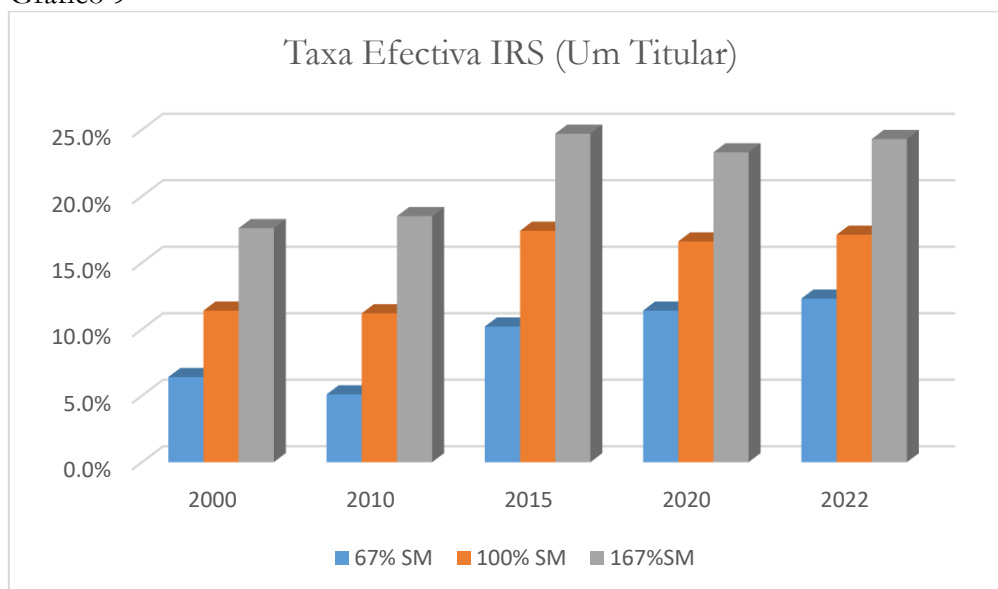
Gráfico 8



Fonte: OCDE

O resultado de todas as alterações que foram sendo feitas foi um forte aumento da tributação do trabalho, incidindo em todos os níveis de rendimento, como pode ser apreciado pelo gráfico seguinte. Nele é evidenciado o forte aumento verificado nos anos do Programa de Assistência Económica e Financeira e decidido como medida de emergência e temporária, mas que subsiste plenamente (até agravado) para alguns níveis salariais em 2022.

Gráfico 9



Fonte: OCDE

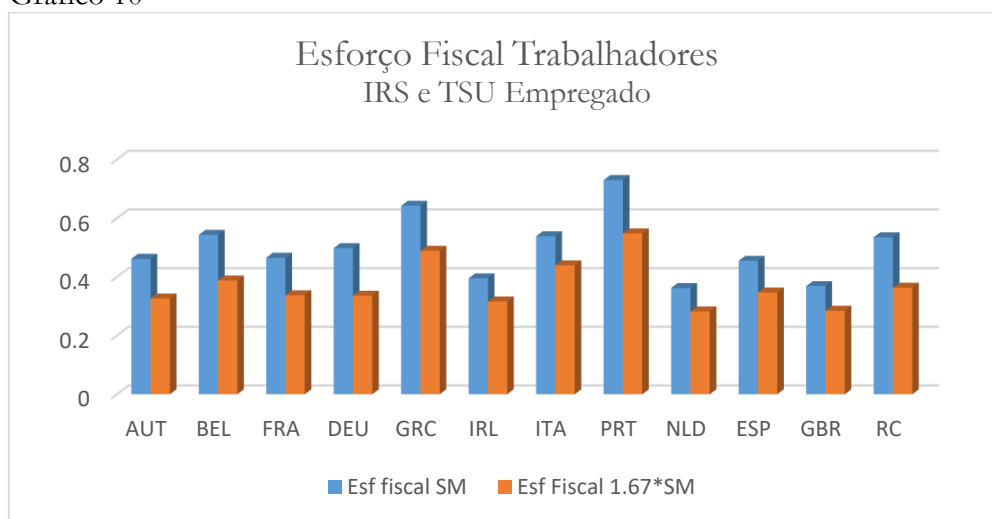
4. Para além da elevada carga fiscal que os resultados anteriores indicam para o nosso País, há que ter em conta o já mencionado aspecto de ela incidir sobre níveis de rendimento significativamente mais baixos, tornando mais exíguo o rendimento depois da tributação. Este fenómeno foi tratado através da introdução do conceito de esforço fiscal, medido pelo chamado Índice de Frank, que na sua aplicação mais geral corresponde à relação entre o rácio da carga fiscal e o PIB per capita (desejavelmente em paridades de poder de compra).⁹

Podemos transpor a lógica deste conceito para o caso particular dos rendimentos salariais, calculando por analogia um indicador que relacione carga fiscal e parafiscal (a cargo dos empregados) incidente sobre um salário médio e o valor do salário médio (massa salarial per capita). Aplicando este conceito aos salários médio e também a um nível salarial 2/3 acima

⁹ Para uma aplicação à economia portuguesa, ver “Esforço Fiscal excessivo em Portugal?”, Miguel Cadilhe, Policy Paper 17, Institute of Public Policy, Lisboa, 2021.

do médio) e usando as taxas de tributação correspondentes (incluindo as contribuições para a Segurança Social), obtemos os resultados expressos no Gráfico 10.

Gráfico 10



Fonte: OCDE e cálculos do autor

Os resultados mostram que a tributação do trabalho em Portugal representa o “esforço fiscal” mais elevado entre os países analisados, sendo cerca do dobro do observado relativamente a países como a Holanda e o Reino Unido, mas também significativamente superior ao verificado em países de rendimento mais próximo como a Espanha, a República Checa ou mesmo a Grécia.

A situação reflectida por este indicador poderá ser bem compreendida se atentarmos a que um salário médio em Portugal (sem correcção pela PPC) correspondia, na data considerada a cerca de 1410 euros (numa base de 14 meses)¹⁰, sofrendo uma tributação de 28%, resultando um valor líquido de cerca de 1015 euros. Em Espanha, um salário médio era de cerca de 1890 euros, sofrendo uma tributação de 24% e resultando um valor líquido de cerca de 1440 euros. A situação agrava-se quando consideramos valores salariais mais elevados. Um salário que seja 2/3 superior ao salário médio correspondia em Portugal a cerca de 2350 euros, sofrendo uma tributação de cerca de 35%, ficando líquidos cerca de 1530 euros; em Espanha os valores correspondentes seriam 3160 euros brutos, com uma taxa de tributação de cerca de 27%, ficando líquidos cerca de 2310 euros. Mas se tomarmos um país de rendimento mais elevado e que tem uma taxa de tributação semelhante à portuguesa, como é o caso da Holanda, teremos um salário médio bruto de cerca de cerca de 3850 euros,

¹⁰ Para garantia de comparabilidade, os valores aqui referidos foram obtidos a partir dos valores apresentados pela OCDE para os salários anuais em USD e Paridade de Poderes de Compra, corrigidos inversamente pelos índices de PPC para cada país, convertidos em euros por uma taxa Euro/USD de 0,92 e divididos por 14.

resultando um salário médio líquido de 2780 euros. E para um salário que seja 2/3 acima da média, os valores bruto e líquido vêm, respectivamente, cerca de 6430 euros e 4110 euros. Estes valores são bem ilustrativos da incidência de taxas de tributação bastante elevadas face ao nível de salários vigentes em Portugal.

Poderemos, finalmente, averiguar quais seriam as taxas de tributação em Portugal que garantiriam a equivalência com o índice de esforço fiscal dos países considerados. Os resultados desse cálculo aparecem na tabela seguinte, em relação ao salário médio e a um salário correspondente a 167% do salário médio.

	Esf Fiscal	Tx trib PT	Diferença	Esf Fiscal	Tx trib PT	Diferença
		Ef Equiv	pont perc	1,67 SM	EF Equiv	pont perc
AUT	46%	18%	10	33%	21%	14
BEL	54%	21%	7	39%	25%	10
FRA	47%	18%	10	34%	22%	14
DEU	50%	19%	9	34%	22%	14
GRC	64%	25%	3	49%	31%	4
IRL	40%	15%	13	32%	20%	15
ITA	54%	21%	7	44%	28%	7
PRT	73%	28%	0	55%	35%	0
NLD	36%	14%	14	28%	18%	17
ESP	45%	18%	11	35%	22%	13
GBR	37%	14%	14	28%	18%	17
RC	53%	21%	7	36%	23%	12

Fonte: OCDE e cálculos do autor

Podemos observar a forte redução do nível de tributação que seria necessário fazer no nosso País para que o “esforço fiscal” (na acepção que tomámos) fosse equivalente ao observado nos restantes países, indo de um mínimo de 3 pontos percentuais para garantir a equivalência com a Grécia até um máximo de 14 pontos percentuais para os casos da Holanda e do Reino Unido. Acresce que, quando consideramos salários mais elevados (2/3 acima do salário médio), os resultados são ainda mais impressionantes.¹¹

Com todas as limitações que possam ser apontadas aos indicadores que temos vindo a utilizar, parece inequívoca a necessidade de um significativo alívio da tributação que incide sobre os rendimentos do trabalho em toda a extensão da escala salarial, por razões de equidade, mas também por razões de competitividade, como veremos no ponto seguinte.

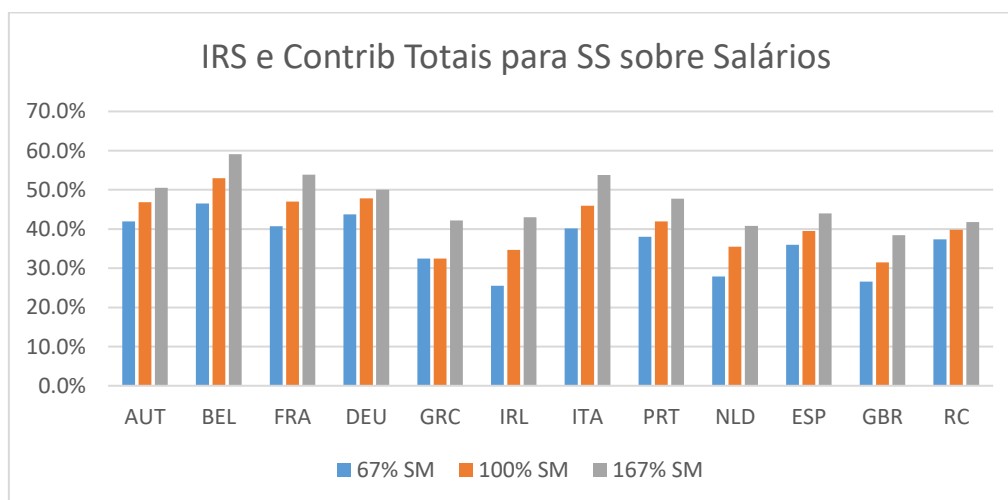
¹¹ Resultado que também decorre da natureza parabólica do Índice de Frank do esforço fiscal, como bem demonstra Miguel Cadilhe em “Esforço Fiscal excessivo em Portugal?”, anteriormente citado.

Carga fiscal, competitividade e poupança

5. Referimos acima que o nosso IRC pode levar as empresas a fixar salários mais baixos para compensar a desvantagem fiscal. Juntando a penalização relativa pelo IRS que os resultados apresentados traduzem, teremos clara a conjugação de incentivos à deslocalização dos nossos quadros, sejam jovens ou não.

A elevada carga fiscal e parafiscal leva a que a diferença entre os custos do trabalho e o salário líquido recebido pelos trabalhadores atinja valores bastante altos face ao nível de rendimento observado. A conjugação do IRS com as contribuições totais para a Segurança Social conduz a uma sobrecarga que oscila entre os 38% para um salário que se situe 1/3 abaixo do salário médio (cerca de 920 euros) e cerca de 48% para um salário que seja 2/3 acima do salário médio. O que corresponde a níveis de tributação elevados e superiores aos de vários países da amostra considerada com níveis salariais superiores (Espanha, Irlanda, Holanda, Reino Unido e R. Checa).¹²

Gráfico 11



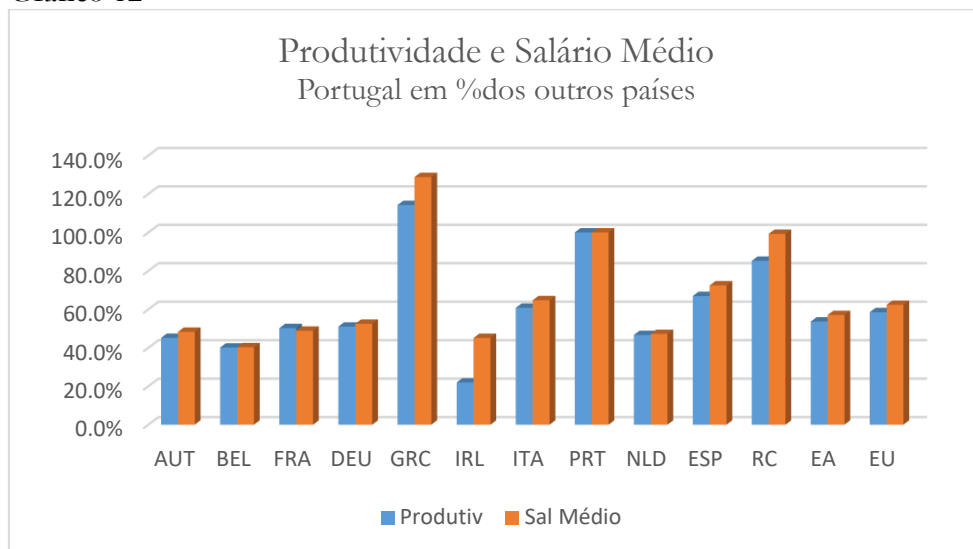
Fonte: OCDE

O agravamento dos custos do trabalho pela via fiscal e parafiscal limita a competitividade das empresas portuguesas e a correspondente possibilidade de melhorias salariais. Estas não podem ignorar as diferenças de produtividade que se verificam de forma persistente há

¹² Esta comparação requer, todavia, alguns cuidados relacionados com a diferença de regimes de segurança social entre países, havendo regimes em que o contributo das empresas é menor, mas em que níveis salariais mais elevados permitem maior responsabilidade dos trabalhadores no financiamento das suas pensões de reforma.

muitos anos. O gráfico seguinte compara precisamente os níveis de salário médio e de produto por empregado (toda a economia) para o conjunto de países da UE que temos analisado e ainda para a Área Euro e para a União Europeia (as barras indicam o nível de Portugal face a cada um dos espaços).

Gráfico 12



Fonte: AMECO

Podemos observar que, em geral, os “gaps” de produtividade e salários são próximos (à exceção do caso da Irlanda) e que o “gap” de produtividade é, também em geral, superior ao “gap” do salário médio (com exceção do caso da França). Do que se poderá concluir, também por aqui, que a preservação dos níveis de competitividade não permitirá subidas do salário médio não acompanhadas do aumento da produtividade. Claro que esta conclusão se refere ao nível agregado da economia, não podendo ser generalizada sectorialmente, onde haverá situações certamente bastante diversas. Mas a este nível agregado e conjugado com o que vimos anteriormente, parece legítimo concluir que o caminho para a convergência dos níveis salariais passará, antes do mais, pela redução da carga fiscal e parafiscal sobre os salários.

6. Resta ainda analisar a questão da tributação da poupança, tendo presente a necessidade crítica de aumento da taxa de poupança das famílias, uma das mais baixas na União Europeia. Para além de ser uma variável essencial à preservação dos equilíbrios macroeconómicos num quadro em que Portugal carece de um reforço significativo da taxa de investimento produtivo – única via para a recuperar o persistente *gap* de produtividade - será também a via para tratar

o problema da (in)sustentabilidade do sistema de segurança social. Alguns países adoptaram soluções nesse sentido, como é o caso do Reino Unido, em que as contribuições para fundos de pensões são isentas de tributação até certo limite (em geral 60 000 euros), na condição de permanecerem até à idade de reforma. Trata-se, de facto, de um diferimento da tributação, na medida em que os rendimentos distribuídos a título de pensão serão nessa altura tributados.

Vemos também diversos países europeus a adoptar medidas de redução da tributação dos rendimentos da poupança, de que é exemplo próximo o caso da Espanha, que adoptou um sistema de tributação autónoma da poupança, com taxas crescentes de acordo com o nível desse tipo de rendimento, entre 19% e 26%.

Por uma verdadeira reforma dos impostos sobre o rendimento

7. De tudo o que foi exposto resultam as linhas críticas do que deverá ser uma reforma integrada e coerente do nosso sistema de tributação do rendimento.

Antes do mais, deverá ficar claro o entendimento de que a reforma do IRC e do IRS têm igual prioridade e são complementares. Dada a situação que descrevemos, gerada por numerosas alterações circunstanciais daqueles impostos, não só a sua reforma é igualmente urgente, como terá de ser tratada conjuntamente, por forma a que as soluções adotadas sejam coerentes entre si e com os grandes objetivos em vista. Aliás, a definição dos grandes objetivos deve ser precisamente o ponto de partida de qualquer processo de reforma, tendo presente o impacto sobre a economia, o bem-estar e a equidade.

Tendo presentes as conclusões que foram sendo apontadas ao longo deste texto, uma reforma do IRC, que vise a melhoria da competitividade e da solidez das empresas que operam em Portugal, deverá ser norteadas pelos objetivos de simplificação do imposto, de alargamento da base de tributação e de redução das taxas de tributação. O que implicará desde logo a exclusão das possibilidades de afastamento entre o lucro contabilístico e o lucro para fins fiscais e a eliminação da larga maioria dos benefícios fiscais (com possível salvaguarda dos dirigidos à inovação). Tal permitiria o estabelecimento de uma taxa única de imposto num nível seguramente inferior a 20% e, naturalmente, a eliminação da derrama estadual progressiva que, como vimos, representa um fator de inconsistência, quer com as

boas práticas internacionais, quer com o relevante objectivo da política económica de aumento da dimensão das empresas portuguesas.

O objectivo de reforço da solidez das empresas, designadamente através da sua recapitalização deverá ainda ser prosseguido com relação a dois temas antigos, mas nunca completamente resolvidos.

O primeiro diz respeito à dupla tributação dos resultados das empresas, quando distribuídos sob a forma de dividendos (estes sujeitos a IRS). A eliminação completa pressuporia a constituição de um crédito fiscal em IRS pela tributação proporcional em IRC. A solução técnica terá de ser adequadamente definida, tendo também presentes as alternativas de englobamento ou de aplicação de taxa liberatória aos dividendos.

O segundo tema é o da discriminação positiva da dívida face ao capital, na medida em que os juros são considerados como custos fiscais, o mesmo não se passando com os dividendos. É verdade que esta discriminação foi atenuada com os limites introduzidos à dedução fiscal dos juros. Todavia, para além da relativa generosidade desses limites – apesar de tudo atenuada com a subida das taxas de juro – será desejável uma discriminação positiva do capital, tendo em conta a longa discriminação negativa que sofreu. Tem havido algumas medidas de consideração de um custo “nocial” do capital dedutível fiscalmente, incidente apenas sob uma parte do capital aportado pelos acionistas (o correspondente aos novos aumentos de capital), mas que têm pecado pela falta de estabilidade e pelo afastamento do custo do capital definido face às condições dos mercados de capitais.

8. Do lado do IRS, a situação que foi descrita ao longo do texto não deixa muitas dúvidas sobre os objetivos a prosseguir e os meios de os alcançar.

Antes do mais, o actual sistema de escalões requer uma reestruturação profunda, dada a sua anormalidade em termos comparativos e também o facto já comprovado de não contribuir para maior equidade.¹³ Além disso, vimos também que os limites dos escalões se encontram desfasados dos níveis de rendimento a que são aplicados, conduzindo a carga e esforço fiscal elevados para níveis de rendimento relativamente baixos em termos internacionais. Por isso, se preconiza uma forte redução do número de escalões do IRS e a definição dos seus valores

¹³ Como resulta, designadamente, de recente estudo do GEPEARI (Gabinete de Estudos, Planeamento e Relações Internacionais do Ministério das Finanças).

de forma que progressivamente possam convergir com o observado em países europeus com melhores práticas, com consideração da paridade dos poderes de compra e do esforço fiscal em função do rendimento.

Nesta proposta está, naturalmente, incluída a eliminação da taxa de solidariedade que, na prática, se traduz na criação de dois escalões suplementares e conduz a níveis de tributação muito elevados para rendimentos que não o são em termos internacionais (*ng* a taxa marginal de tributação de um rendimento anual de 80 000 euros supera os 50%).

Será ainda desejável o estabelecimento de uma regra vinculativa e estável de atualização dos valores dos escalões que reflecta a inflação e o crescimento económico.

Finalmente, valerá a pena recordar duas propostas feitas no relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento Económico apresentado ao V Congresso da SEDES. A primeira refere-se ao princípio da tributação universal, defendendo o GT o pagamento de IRS (ainda que fosse de um euro) por todas as pessoas que auferem rendimentos. O que se relaciona com a isenção de base, que actualmente leva a que mais de 40% dos contribuintes com rendimentos tributáveis não sofra, de facto, qualquer tributação. Uma versão modificada daquela proposta poderia ser a eliminação da isenção de base com compensação por uma majoração (a cargo do Estado) dos salários abrangidos que neutralizasse esse efeito no momento zero. O que poderia ser conseguido através da atribuição de uma subvenção pública, vigente até que o salário atingisse o nível de isenção de base (cujo valor deveria ser ajustado de acordo com as melhores práticas internacionais, até ser eliminado passado o período de transição definido).

A segunda proposta da SEDES a que nos referimos diz respeito à introdução de limite constitucional que garantisse que o rendimento após imposto não seria inferior a uma percentagem mínima do rendimento auferido (de facto, um limite à usurpação).

Uma reforma consistente do IRS deverá incluir também a revisão das condições de tributação dos rendimentos da poupança, tendo presentes os objectivos do reforço da taxa de poupança das famílias e a da contribuição para a sustentabilidade da segurança social. A isenção de IRS das contribuições para planos de pensões incluídos em fundos de pensões públicos ou privados, sujeita à condição de não distribuição antes da entrada em situação de reforma será um mecanismo especialmente virtuoso. Tal como acontece em outras jurisdições, poderá estabelecer-se um limite (que deverá ser significativo) para estas

contribuições isentas, fixado numa percentagem do rendimento tributável, eventualmente com um “cap”.

Também à semelhança do que tem vindo a ser observado em economias próximas da nossa, deverá ser considerada a redução da taxa de tributação dos rendimentos da poupança pelo menos para níveis pouco elevados desses rendimentos.

9. A reforma do IRS que se preconiza não inclui qualquer discriminação dos contribuintes em função de atributos que não sejam o nível de rendimento e a sua situação em termos de agregado familiar. Em particular, não se sugere a discriminação em função da idade. Para além das questões jurídico-constitucionais e de arbitrariedade dos limites etários que tal discriminação possa suscitar, a concretização de uma reforma coerente, nos termos acima sugeridos, garantirá a moderação e o equilíbrio dos níveis de tributação, bem como a preservação da equidade para todos os escalões etários. A referida discriminação não parece ser, aliás, comum nos países da União Europeia e mesmo da OCDE.

Alguns países têm um alívio da tributação para as pessoas em situação de reforma, com base no princípio de que as suas contribuições sociais já foram tributadas durante a vida activa (como é o caso entre nós). Mas essa não é uma discriminação em função da idade, mas uma atenuação da tributação de rendimentos de facto já tributados.

No já citado “Um caminho para Portugal” defendemos antes a adopção de taxas mais baixas de IRS para as regiões do interior, como forma de atracção de pessoas para essas zonas, com efeitos positivos sobre o desenvolvimento equilibrado do território, sendo simultaneamente um contributo relevante para a resolução do problema da habitação. A actuação neste domínio pela via do IRS parece-nos, aliás, mais relevante do que a mais popular discriminação das taxas de IRC, dado que o desenvolvimento das actividades empresariais terá maior probabilidade de sucesso caso haja condições para a atracção e fixação de pessoas.

10. Dir-se-á que estas propostas relativas ao IRS concorrem, na sua generalidade, para a redução da receita fiscal (o mesmo já não se pode dizer para as relativas ao IRC, onde será possível assegurar a neutralidade). Isso é verdade relativamente a muitos dos contribuintes que hoje pagam IRS e esse deverá ser um objectivo de qualquer reforma. Mas o princípio da equidade exige que mais contribuintes paguem o imposto. Como vimos, a base tributária é estreita, temos um excesso de benefícios fiscais e o peso da economia informal parece

manter-se em níveis elevados. Questões cujo adequado tratamento, para além da receita fiscal, muito contribuirá para um ambiente de sã concorrência que é essencial para a produtividade e a competitividade das empresas portuguesas.

Mas também é crucial que se inverta a lógica da definição dos níveis de tributação e da despesa pública correspondente. Ao contrário do que alguns defendem, não deve ser o nível de despesa pública a determinar o nível da tributação. Este deverá ser definido de acordo com os objectivos da política económica e com os princípios da equidade e da razoabilidade. Daí decorrerão os níveis de despesa pública que podem ser realizados, o que exigirá a existência de mecanismos institucionais de avaliação *ex-ante* e *ex-post* da qualidade, da necessidade e da oportunidade dessa despesa. Ou seja, não será fácil conceber uma reforma fiscal coerente e consistente, sem ser acompanhada de uma reforma orçamental e de uma reforma da administração pública. Felizmente, todas estas reformas concorrem para o mesmo fim: a eficiência e a eficácia das políticas públicas e o seu impacto sobre as condições de funcionamento das empresas que produzem e investem em Portugal e, ao fim e ao cabo sobre as condições de vida e bem-estar dos portugueses.

20

Sobre

A SEDES

A SEDES é uma das mais antigas associações cívicas portuguesas, operando, desde 1970, como um “think tank” independente, comprometido a pensar Portugal ao centro. A sua missão é promover o desenvolvimento económico e social do país, através de contributos especializados e plurais em vários setores das políticas públicas.

23