

PARTE 1

CAPÍTULO I

Uma reforma fiscal para o Século XXI

JOAQUIM MIRANDA SARMENTO
JOÃO SILVA LOPES

1. Introdução

A política fiscal (ou seja, a definição e a utilização do sistema fiscal e dos impostos, taxas e contribuições com determinados objectivos de política económica) assume cada vez mais importância nas políticas públicas de qualquer país. Mas no caso de Portugal, estando na zona Euro (sem política monetária e cambial própria), a política fiscal assume uma relevância ainda maior no desenvolvimento do país e na competitividade da economia nacional.

A economia Portuguesa tem desde há 20 anos um problema de competitividade e de crescimento económico. O muito baixo crescimento económico das últimas duas décadas (0.5% crescimento real anual) demonstra que o crescimento do PIB potencial continua muito baixo. Isto significa que a economia Portuguesa tem uma barreira que a impede de crescer sustentadamente acima dos 1,5%/ano. Isso resulta de uma baixa produtividade (do fator capital e do fator trabalho) e dos baixos níveis de investimento (nas últimas duas décadas a formação bruta de capital fixo esteve em torno dos 15% PIB).

Desta forma, a economia Portuguesa só poderá crescer acima dos 3% aumentando significativamente o seu PIB potencial. Isso implica aumentos de produtividade, mas também um aumento do volume de investimentos. Tendo em conta o elevado endividamento nacional (famílias, empresas e Estado), tem de ser feito um grande esforço de aumento da poupança das famílias e do Estado e de atração de Investimento Direto Estrangeiro, sobretudo em setores de elevado valor acrescentado e de criação de empregos com elevadas qualificações.

É, assim, urgente e imperioso provocar alterações que aumentem de forma sustentada o potencial e a competitividade da economia, nomeadamente pela dinamização das exportações – e diminuindo, por essa via, o endividamento externo. Alterações que devem ser orientadas para que o Estado Português deixe de ser tentacular, burocrático e desorganizado, transtornando a vida da sociedade.

A política fiscal tem assim de estar ao serviço do aumento da competitividade e do crescimento potencial da economia Portuguesa. A fiscalidade deve também promover uma redistribuição eficaz, mas não confiscatória, dos rendimentos, de modo a que sejam facilmente identificáveis os benefícios decorrentes do pagamento de impostos.

Deve-se manter prevalência dos impostos indiretos sobre os diretos, atendendo à menor penalização dos agentes produtivos, à sua eficácia na arrecadação de receita e maior simplicidade administrativa. Contudo, isso deve ser feito num quadro de, pelo menos, uma neutralidade fiscal. Isto é, assegurar que apenas se altera o mix da política fiscal, mas sem agravamento da carga fiscal, e preferencialmente, no longo prazo, dentro dos constrangimentos orçamentais, da dívida pública e da pressão demográfica na receita e na despesa, procurar reduzir essa carga fiscal de acordo com os princípios da igualdade e da capacidade contributiva.

A progressividade dos impostos diretos deve ser a necessária, adequada e proporcional aos ganhos de coesão social dela decorrentes, uma vez que o rendimento que não é tributado por impostos diretos fica disponível e pode ser canalizado para novo investimento, poupança ou consumo, com evidentes benefícios económicos.

Contudo, a política fiscal que vier a ser desenhada para os próximos anos terá como forte condicionante a restrição orçamental a que Portugal está sujeito (e continuará a estar nos próximos anos, se nada for feito). Se se mantiverem taxas de crescimento do PIB real abaixo dos 2%/ano e uma dívida pública muito acima dos 100% PIB, de forma a baixar sustentadamente a dívida pública para valores abaixo dos 100% PIB é necessário manter saldos primários em torno dos 3%/4% PIB. Isto, conjugado com a pressão sobre a despesa que resulta da evolução demográfica, limita as desejáveis reduções da carga fiscal que atingiu máximos históricos dificilmente suportáveis pelos contribuintes.

É importante que os Portugueses tenham noção que a margem para reduzir impostos nos próximos anos depende sobretudo do crescimento da riqueza gerado pelo país em combinação com uma política de racionalização da despesa pública que possa contribuir para o alívio, merecido e desejado, da carga fiscal na senda da tendência das finanças públicas modernas traduzida na transição da função redistributiva do Estado da vertente da receita para a despesa.

Por esse facto, a utilização da Política Fiscal tem de ser muito seletiva, neutral e com elevada eficiência e impacto económico.

Desta forma, a Política Fiscal (incluindo, mas não só, a redução da carga fiscal), deve estar focada em 2 grandes objetivos:

- Aumento da competitividade da economia Portuguesa e das empresas sedeadas em Portugal, reforçando o investimento (nacional e estrangeiro).
- Alívio da carga fiscal em IRS para as famílias da classe média.
- Substituição da extrafiscalidade centrada na concessão de benefícios fiscais pela extrafiscalidade baseada na internalização de externalidades negativas resultantes de comportamentos não sustentáveis.

A mensagem económica e orçamental que se advoga caracteriza-se por menos Estado (menor carga fiscal) e melhor Estado.

Essa mensagem passa pelos seguintes pilares:

1. Melhoria da competitividade da economia Portuguesa (*Sustentabilidade económica*).
2. Equilíbrio orçamental e redução da dívida pública (*Sustentabilidade orçamental*).
3. Reforço e melhoria do Estado social. Redução das desigualdades e aumento da equidade do sistema fiscal (*Sustentabilidade social*).
4. Melhoria da eficiência dos serviços públicos, através da sua reorganização, descentralização, mais inovação e qualidade, e melhor gestão, sem preconceitos ideológicos que inibam a escolha do melhor modelo de gestão em cada situação (*Sustentabilidade dos serviços públicos*).
5. Dentro das condicionantes anteriores (e da restrição do ponto 2), redução da carga fiscal das empresas e das famílias (*Sustentabilidade fiscal*).

Por último, no médio e longo prazo a política fiscal em Portugal tem dois enormes desafios: por um lado, a harmonização fiscal a nível Europeu, com a possível criação de novos impostos, como o imposto sobre as transações financeiras, sobre o digital e sobre as atividades económicas poluentes, bem como a aplicação da taxa mínima global de 15% de imposto sobre as empresas. Por outro lado, a digitalização, inteligência artificial, o “big data” e as alterações climáticas encerram enormes desafios, mas também oportunidades, ao nível fiscal. Por um lado, as inovações tecnológicas permitem criar valor e também, ao nível da administração fiscal, menores custos de contexto e melhores meios de combate à fraude e evasão fiscal. Mas acarretam transformações económicas e laborais que tornam mais difícil continuar a aplicar os meios tradicionais de tributação, sobretudo ao nível do rendimento das empresas e das pessoas. Por outro, uma extrafiscalidade correctora de externalidades negativas traduzida no agravamento de taxas e contribuições que incidam sobre comportamentos não sustentáveis do ponto de vista ambiental.

A política fiscal não é a solução mágica que vai resolver os problemas graves e estruturais de natureza económica, financeira e social que Portugal enfrenta. Mas é um instrumento (entre vários), que pode alavancar algumas soluções e caminhos para um país mais desenvolvido, competitivo e socialmente justo.

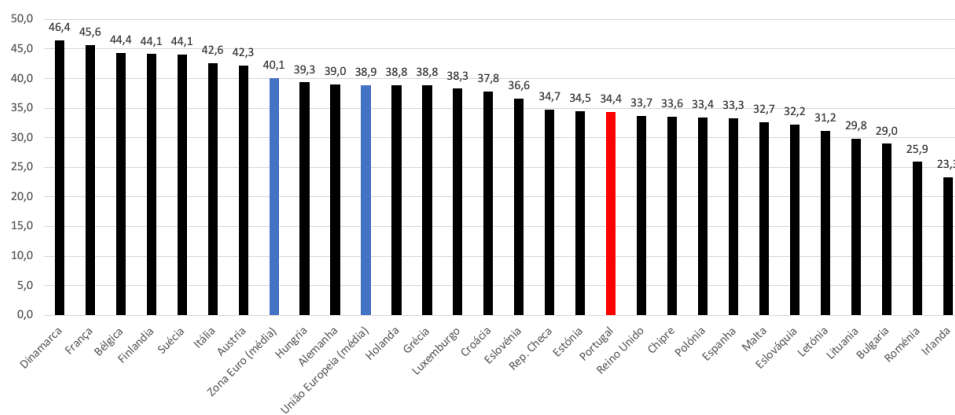
2. Breve caracterização do sistema fiscal Português

O sistema fiscal moderno Português tem cerca de 30 anos, resultante em grande medida das reformas dos anos 80 (introdução do IRS e do IRC, bem como da Contribuição Autárquica em 1989, e em 1986, por via da entrada na então CEE, a introdução do IVA). Em 2003 a reforma da tributação do património substitui a CA pelo IMI, e a Sisa pelo IMT.

Assim, o sistema fiscal Português tem impostos sobre o rendimento (IRS para as pessoas singulares e IRC para as pessoas coletivas), impostos sobre o património (IMI e IMT), sobre a despesa e o consumo (IVA e IECs) e um imposto do selo que assume na estrutura do sistema fiscal um carácter de imposto residual.

Do ponto de vista da carga fiscal, Portugal apresenta uma carga fiscal abaixo da média da União Europeia e da zona Euro (Gráfico 1). Contudo, esta média é muito influenciada por países com elevadas cargas fiscais e com os quais Portugal não é um competidor direto (Dinamarca, Finlândia ou Suécia, por exemplo). Quando comparamos com os países do Leste Europeu, verificamos que Portugal é um dos países com maior carga fiscal. Mas como veremos, esta posição de Portugal esconde outros problemas, nomeadamente ao nível da distribuição da carga fiscal pelos contribuintes.

Gráfico 1 – Carga fiscal em % PIB países da União Europeia



Fonte: Autores, com base nos dados do “Taxation Trends 2018” da União Europeia

De facto, a distribuição da carga e do esforço fiscal pelos contribuintes é muito assimétrica. A maior parte da receita de IRS está concentrada numa faixa pequena de contribuintes, sendo que no IRC essa assimetria é ainda mais acentuada. No IRS as estatísticas da Autoridade Tributária indicam que cerca de 90% da receita do imposto decorre das categorias A (trabalho dependente) e H (Pensões). Os rendimentos acima de 32 mil € representam apenas 12% dos contribuintes, mas representam 70% do imposto cobrado. Metade dos contribuintes em IRS tem escalão de rendimentos até 27 mil €. De fato, das cerca de 5 milhões de declarações entregues, cerca de 2.5 milhões (ou seja, metade) não tem qualquer coleta de imposto. A sobretaxa de IRS (que originalmente se aplicava a partir do 3º escalão) apenas abrangeu um terço dos contribuintes. Cerca de 40% dos contribuintes não têm sequer retenções na fonte.

No IRC vemos que 65% das empresas não apuram qualquer imposto a pagar (isso resulta de apenas metade das empresas ter lucros fiscais o que após a aplicação do reporte de prejuízos reduz o número de empresas com IRC a pagar).

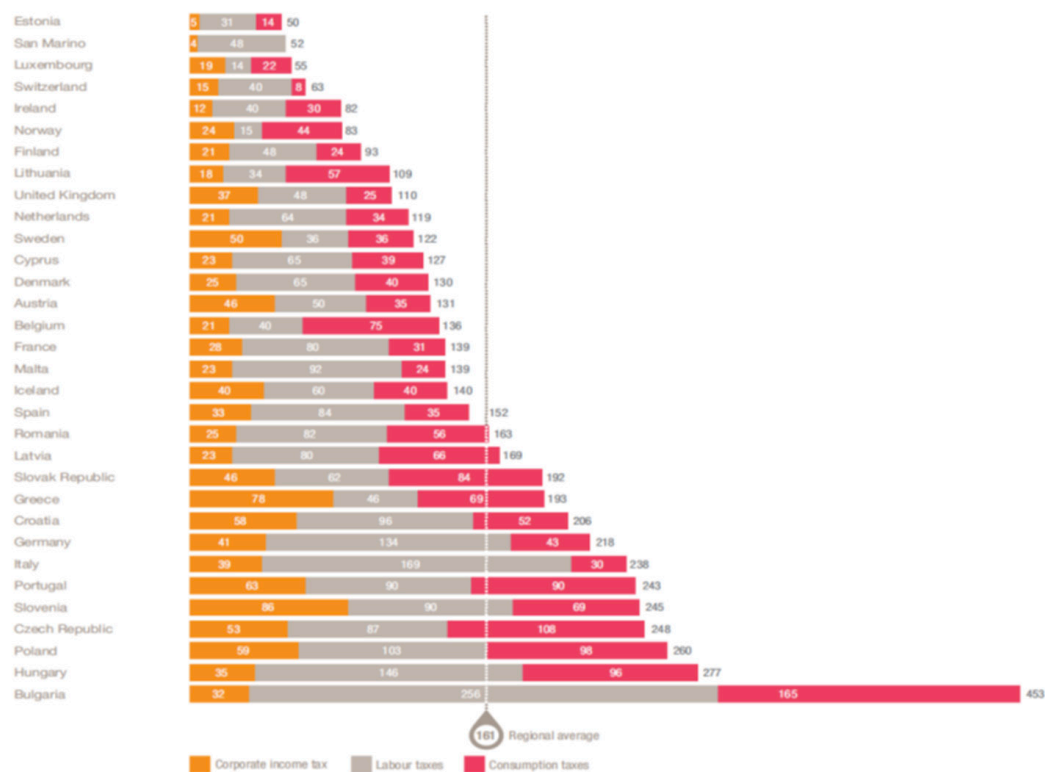
As empresas com volume de negócios acima dos 25 milhões €/ano são apenas 0.5% do total das empresas nacionais, mas representam 50% do IRC cobrado. As empresas com volume de negócios acima dos 2.5 milhões €/ano são cerca de 6% das empresas Portuguesas, mas representam mais de 70% da receita de IRC. O Pagamento Especial por Conta representa cerca de 10 M€ e as tributações autónomas representam cerca de 500 M€.

Outros problemas do sistema fiscal Português são o da instabilidade fiscal, bem como dos elevados custos de contexto de cumprimento das obrigações fiscais e da morosidade dos processos de contencioso tributário (em sede de administração fiscal e dos tribunais).

Do ponto de vista da instabilidade fiscal, recorde-se um estudo publicado em 2015¹, que mostra que entre 1989 e 2014, os principais impostos (IRS, IRC; IVA, IMI e IMT) foram alterados 492 vezes, produzindo 3.178 alterações ao nível dos artigos dos códigos fiscais. Esta é uma das principais queixas que o sistema fiscal tem por parte dos investidores. A instabilidade das normas fiscais leva a uma imprevisibilidade muito grande. Planear investimentos em Portugal a 5 anos é muito difícil, dada a permanente mudança nas regras fiscais.

Em termos dos custos de contexto, Portugal apresenta uma situação ainda preocupante, apesar das melhorias das últimas duas décadas e do potencial do “portal das finanças”. As empresas em Portugal apresentam mais de 30 declarações por ano (entre AT e Segurança Social). Vários estudos apontam que o número de horas consumidas pelas obrigações declarativas em Portugal é bastante mais elevado que na maioria dos países concorrentes (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Tempo médio despendido na liquidação de impostos



Fonte: World Bank Group (“Paying Taxes, 2018”)

¹ Ver Sarmiento & Duarte (2015): “A Instabilidade do sistema fiscal Português: uma retrospectiva entre 1989 e 2014”, Revista Julgar e Sarmiento (2016): “A Instabilidade do Sistema Fiscal entre 1989 e 2014”.

A morosidade dos processos de contencioso tributário é outro problema frequentemente apontado pelos investidores. Resolver uma litigância com a AT é um processo moroso e caro, sobretudo se enveredar pelos Tribunais Tributários.

No atual sistema fiscal Português, os principais impostos estão alicerçados em taxas nominais bastante elevadas, na aplicação de benefícios fiscais que hoje dificilmente se justificam, e sem grandes preocupações no que se refere à criação e implementação de uma verdadeira política fiscal que sustente devidamente o dever de pagar impostos. É, pois, pacífico afirmar que as medidas fiscais que têm vindo a ser tomadas fazem de Portugal um país muito pouco competitivo do ponto de vista fiscal na perspetiva dos investidores e das empresas.

Quando se pensa a fiscalidade importa ter sempre presente que não existe sistema fiscal sem contribuintes, ou seja, o sistema fiscal é para os contribuintes e são os contribuintes que constituem o Estado. É, portanto, necessário que as alterações legislativas tenham como fim último a criação de condições que vão, diretamente ou indiretamente, ter repercussões positivas no meio em que operam e/ou vivem os contribuintes. Atualmente, existe um grande afastamento entre os contribuintes e o Estado, uma vez que o binómio impostos pagos/benefícios recebidos, que está subjacente ao dever de pagar impostos, está claramente deficitário no âmbito dos benefícios. Esta situação gera um clima de grande contestação e descontentamento, o qual para além de ser fonte de tensão social, potencia a fuga e a evasão fiscal, em evidente prejuízo do Estado.

Assim, podemos elencar que os principais problemas do sistema fiscal Português em matéria de competitividade da economia nacional são:

- Pouca orientação do sistema fiscal para a competitividade da economia Portuguesa;
- Instabilidade legislativa, que reduz a capacidade de planeamento de médio e longo prazo dos investidores;
- Elevados custos de contexto no cumprimento das obrigações fiscais;
- Elevados tempos de espera por decisões em matéria de litigância e contencioso tributário, com os consequentes elevados custos;
- Carga fiscal elevada, sobretudo ao nível da taxa de IRC com uma despesa fiscal (i.e. benefícios fiscais) muito elevada, tendo aumentado mais de 20% desde 2014;
- Concentração demasiado elevada da tributação de IRC em poucas empresas e sobretudo da concentração da tributação de IRS numa pequena faixa de contribuintes.

3. Reforma do IRC e dos Benefícios Fiscais

É no IRC e nos benefícios fiscais ao investimento e à criação de emprego que se entende que devem ser concentrados os esforços principais em matéria de política fiscal.

Em termos de IRC, a taxa máxima do imposto criou nos últimos anos um problema de competitividade. Olhando para o 3, vemos que Portugal tem a 3ª maior taxa marginal de IRC da União Europeia (e da zona Euro). A taxa marginal de 31.5% coloca Portugal muito acima dos seus principais concorrentes. A diferença para a Grécia é de 2.5 p.p.; para Itália de 3.7 p.p.; para Espanha é de 6.5 p.p. e para a Irlanda é de uns abismais 19 p.p.. Mesmo para os países da Europa de Leste, temos diferenças entre 10 p.p. e 15 p.p. para a maioria desses países. De facto, tem-se assistido a uma tendência continuada de redução das taxas de imposto sobre as empresas ao nível dos diferentes estados-membros, aliada a um esforço de simplificação de procedimentos através da supressão ou eliminação de benefícios, deduções e isenções, o que se traduz no alargamento da base de incidência.

A nível da OCDE, Portugal ocupa a 8ª posição com a taxa marginal de IRC mais alta num universo de 94 jurisdições (Gráfico 4), e entre 2017 e 2018 a taxa decresceu em 10 países e só aumentou em 6, a saber, Canadá, Índia, Coreia do Sul, Letónia, Turquia e Portugal (devido ao aumento da taxa máxima da derrama estadual).

Dir-se-á que a taxa marginal de 31.5% só se aplica aos lucros acima de 35 milhões de €. Esse argumento tem contudo dois problemas:

Primeiro é que Portugal precisa de atrair investimento direto estrangeiro de grande dimensão (e que portanto será tributado marginalmente a essa taxa). Só projetos de elevada dimensão podem ter um efeito de arrastamento sobre a economia nacional, proporcionando a entrada em novos setores e criando empresas a montante e a jusante. Basta ver o efeito da AutoEuropa na indústria de componentes automóveis em Portugal nos últimos 20 anos.

Segundo, tendo em conta a tributação em derrama municipal e sobretudo a tributação em sede de tributações autónomas², Portugal tem uma receita fiscal de IRC em % PIB que não sendo a 3ª mais elevada, é contudo uma das mais altas na União Europeia (8º lugar – ver Gráfico 5). O peso da receita do IRC em percentagem do PIB está bastante acima dos nossos principais concorrentes Europeus e acima da média da União Europeia e da zona Euro.

² As tributações autónomas representaram, de acordo com as estatísticas da Autoridade Tributária, em 2016, cerca de 500 M€. Face a uma coleta de imposto (antes das tributações autónomas) em torno dos 5 mil M€, isto representa um agravamento do imposto em 10%, ou em alternativa um agravamento da taxa de IRC em 2 p.p.

É forçoso, por tudo isto, concluir que regime português de tributação das empresas não se afigura competitivo face aos regimes europeus de referência, constituindo-se como um indutor ao endividamento das empresas, a que acresce a complexidade e burocracia do sistema que dificulta o cumprimento das obrigações fiscais.

A estrutura do IRC em Portugal é de facto muito complexa: existem diversas isenções e taxas especiais bem como a derrama municipal cuja base tributável não é inteiramente coincidente com a do próprio imposto, sendo Portugal um dos poucos países da UE que aplica esta taxa a nível local.

Adicionalmente, a título “transitório”, foi criada uma derrama estadual, traduzida num acréscimo de imposto aplicado à parte do lucro das empresas que excede determinados limites previstos na lei. Actualmente, à fracção do lucro tributável situada entre EUR 1,5 milhões e EUR 7,5 milhões, aplica-se uma taxa de derrama estadual de 3%, entre EUR 7,5 milhões e EUR 35 milhões, aplica-se uma taxa de derrama estadual de 5%, ficando os lucros superiores a EUR 35 milhões sujeitos à taxa de 9%. Para além da criticável progressividade, importa também não negligenciar o efeito dissuasor que esta derrama estadual provoca no investimento estrangeiro.

É necessário pois consagrar normas fiscais simples (de fácil compreensão e adequadamente dirigidas) e estáveis (para vigorarem vários exercícios), criando um quadro legislativo onde cumprir as obrigações fiscais não seja um processo moroso e complexo, e onde planear não seja uma missão impossível.

É necessário criar um quadro fiscal que gere consenso suprapartidário e que seja apresentado aos Portugueses e aos investidores como um quadro de referência de médio prazo.

Neste contexto, urge proceder a uma redução da complexidade e da carga fiscal sobre as empresas, a concretizar em duas fases distintas:

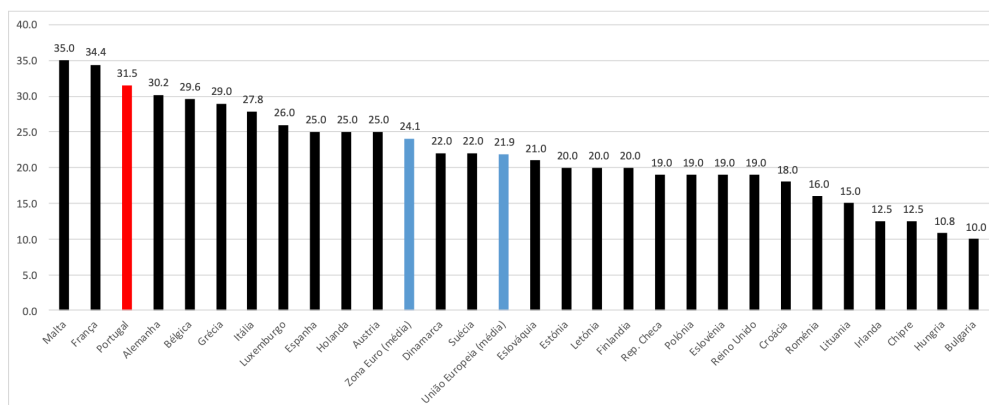
- i) redução progressiva das derramas municipal e estadual até à sua eliminação, permitindo uma redução da taxa marginal do IRC, acompanhada por um aumento da matéria coletável através da revisão/eliminação de benefícios fiscais que dificilmente se justificam no atual contexto;
- ii) redução gradual da taxa nominal de IRC até atingir um dos níveis mais competitivos da UE.

Sinal de que a redução da taxa não equivale, necessariamente - pelo menos a média prazo - a uma redução da receita fiscal, pode ser constatado pelo facto de a receita do IRC em Portugal, em 2015, ano em que se reflecte a redução da taxa nominal de IRC na sequência da Reforma do IRC de 2013, ter aumentado de EUR 4.519 milhões (em 2014) para EUR 5.248 milhões. Neste caso, a receita fiscal aumentou, contrariando a convicção generalizada de que as descidas das taxas correspondem, necessariamente, a perdas de receita. Adicionalmente, não será negligenciável o efeito colateral produzido no crescimento da receita do IVA, bem como no combate à fraude e evasão fiscais.

De facto, uma redução progressiva da carga fiscal sobre as empresas, aliada a uma simplificação administrativa e da burocracia (e.g. eliminação de obrigações declarativas e contabilísticas), permitirão aumentar a competitividade das empresas, a desalavancagem financeira dos balanços e uma maior taxa de retorno pré-imposto e, conseqüentemente, mais investimento, criação de emprego e maiores salários.

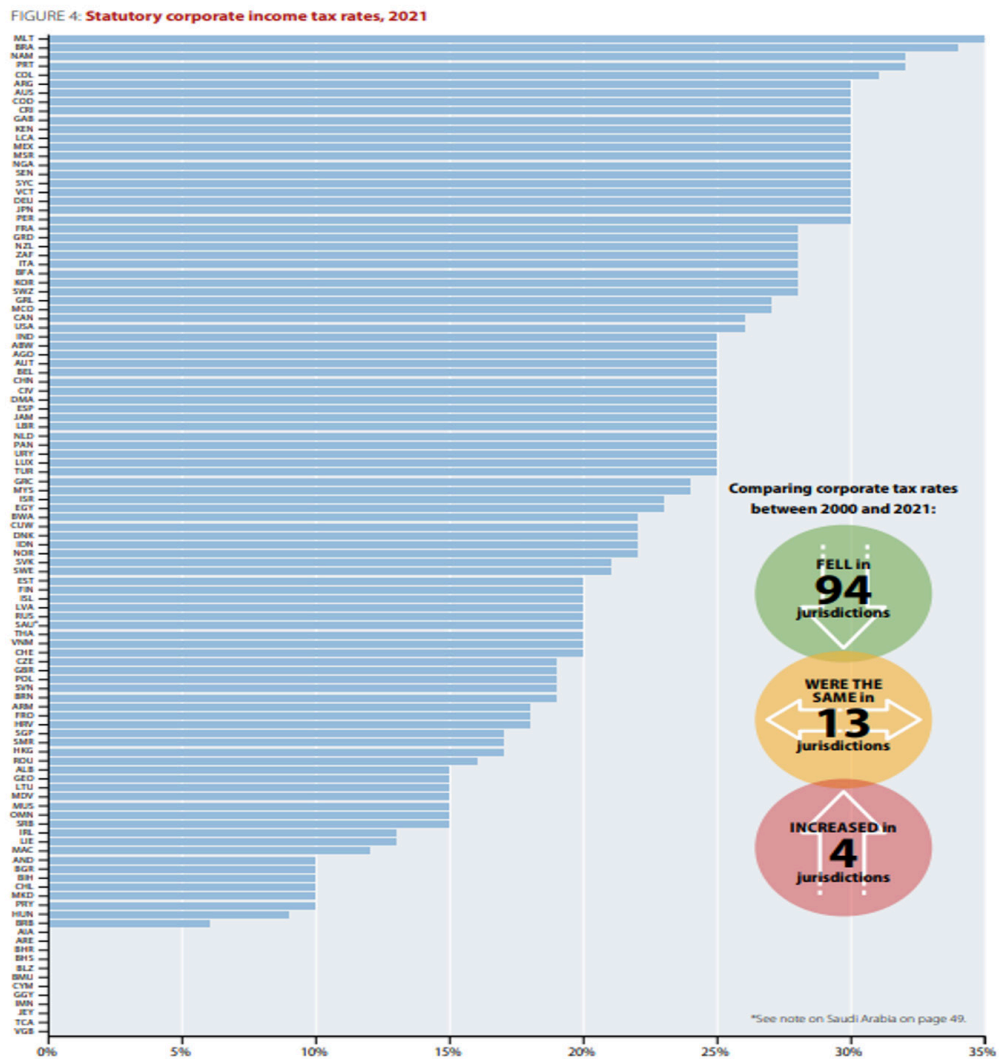
Acresce uma revisão profunda dos benefícios fiscais através da supressão de todos os que, comprovadamente, não concorram para a obtenção de ganhos para a economia e para a sociedade. Advoga-se, igualmente, que os benefícios fiscais não eliminados passem a operar, preferencialmente, mediante reembolso, ao invés da isenção simples, permitindo uma maior sindicância por parte da administração tributária.

Gráfico 3 – Taxa marginal máxima de IRC nos países da União Europeia



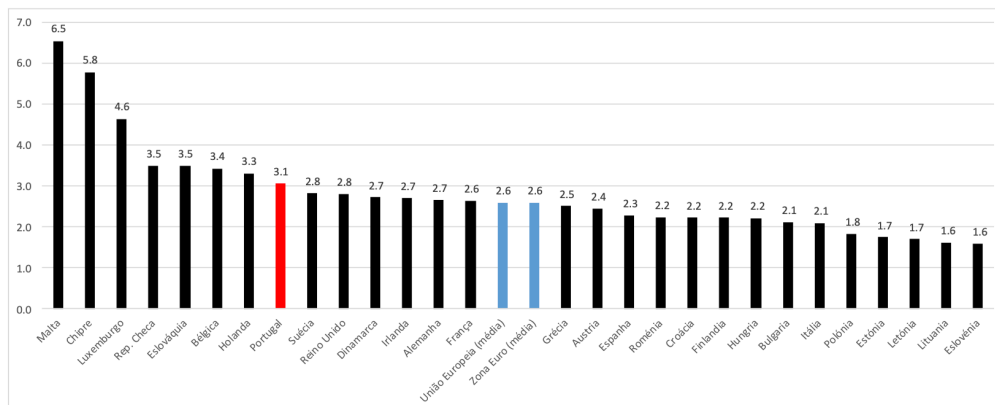
Fonte: Autores, com base nos dados do “Taxation Trends 2018” da União Europeia

Gráfico 4 – Taxa marginal máxima de IRC nos países da OCDE



Fonte: OCDE (“Corporate Tax Statistics”, 2021)

Gráfico 5 – Receita fiscal do IRC em % PIB nos países da União Europeia



Fonte: Autores, com base nos dados do “Taxation Trends 2018” da União Europeia

Assim, para além da simplificação e redução progressiva do IRC e revisão dos benefícios fiscais, os principais vetores de atuação de uma reforma do IRC serão:

- Alargamento da taxa reduzida de 17% dos 25 mil € de lucro para os 100 mil €.
- Possibilidade de majoração dos custos incorridos com salários (incluindo as empresas que recorreram ao regime do “lay-off simplificado”) bem como com as contribuições para a segurança social.
- Criar benefícios fiscais e simplificar procedimentos para empresas que invistam em Portugal com planos de negócio a longo prazo.
- Incentivar o investimento produtivo através do prolongamento temporal dos créditos fiscais ao investimento.
- Concessão de isenção de IRC durante 10 anos renováveis (as chamadas Tax Holidays) às empresas que atuem em áreas prioritárias, por exemplo software, novas energias, internet, ciências do mar, etc., com significativa criação de emprego e ligados à exportação ou substituição de importações.
- Reorganizar o regime simplificado, tornando-o para as pequenas e microempresas um regime de muito fácil aplicação, de forma a atrair o grosso destas empresas. Criar finalmente (ao fim de 20 anos), os coeficientes técnico-fiscais por setor de atividade. Criar nesse âmbito uma coleta mínima de imposto, que abranja os 2/3 de empresas que neste momento não tem coleta de imposto.
- Criar um novo incentivo à atividade exportadora e, em geral, às atividades que produzem bens transacionáveis, através de uma redução do IRC proporcional à atividade exportadora desenvolvida pelas empresas, pelo menos para fora do espaço comunitário, em função do respetivo valor acrescentado nacional.
- Direcionar a generalidade dos incentivos financeiros para atividades de exportação, produção de bens transacionáveis, agilizando os procedimentos necessários à aprovação dos contratos com investidores.
- Reforçar os mecanismos de preços de transferência, através de acordos quadro, seguindo o exemplo holandês, como forma de captação de investimento real, que assim poderia usufruir de taxas de tributação mais baixas.
- Reforço dos benefícios fiscais relacionados com o investimento e atividade económica que envolva os PA-LOPS e a CPLP. Neste âmbito, ponderar a criação com estes países de um “Acordo Multilateral de Fiscalidade”. Transformar Portugal num centro financeiro para os investidores dos Países Lusófonos, criando um regime especial de isenção nas SGPS’s e nos fundos de investimento, em termos de dividendos, mais-valias, juros, royalties e amortização do goodwill.
- Prolongar o regime de reporte de prejuízos de 12 anos.
- Melhorar as condições previstas no RFAI – Regime Fiscal Apoio ao Investimento.
- Permitir em determinados setores e ativos (ligados sobretudo a setores tecnológicos) taxas de depreciação aceleradas.
- Reforçar o regime fiscal de patentes e inovações.
- Dedutibilidade do goodwill: o mecanismo consistente na possibilidade de deduzir, para efeitos de IRC, a diferença entre o preço pago pela aquisição duma sociedade e o valor contabilístico do seu património (goodwill). Este mecanismo foi um vetor fundamental da internacionalização das empresas espanholas.
- Reforçar o regime de “participation exemption”.
- Reforçar a competitividade fiscal do Centro Internacional de Negócios da Madeira.
- Equacionar a criação de incentivos financeiros e fiscais ao estabelecimento de clusters / zonas económicas privilegiadas que apostem em determinadas atividades e indústrias específicas e na economia do conhecimento (v.g., R&D em todos os domínios científicos, incluindo obviamente o domínio tecnológico), numa ótica de atração de investimento, em particular investimento direto estrangeiro, aproveitando o regime das Zonas Livres Tecnológicas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 29/2020, de 21 de Abril). Os incentivos poderão passar por um largo período de tempo em que é aplicável uma taxa reduzida de IRC e pela redução de contribuições para a Segurança Social por parte dos empregadores.
- Renovar incentivos às regiões do país do interior. Atendendo à existência de infraestruturas que as aproximam do resto do país, o que se mostra necessário é fixar as populações nesses locais, e tal poderá acontecer através de incentivos semelhantes aos descritos no ponto anterior.
- Revisão do regime de tributação autónoma, atenuando o seu carácter distorcedor e penalizador.
- Reforçar e aprofundar o incentivo ao reinvestimento dos lucros empresariais não distribuídos como forma de capitalização das empresas face às alterações menores introduzidas na Lei do OE para 2020 no Regime de Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR). Entende-se que o mesmo não deve estar limitado às PME’s – podendo ser aplicável a todas as empresas, independentemente do seu volume de negócios -, bem como o alargamento progressivo e gradual de todos os limites de aplicação. Assim, possibilitar-se-ia que este regime de incentivo ao reinvestimento dos lucros empresariais não distribuídos pudesse ser utilizado, de uma forma mais abrangente, pela maioria das empresas, desde que cumprissem os requisitos mínimos (e.g. disponham de contabilidade organizada, o seu lucro tributável não seja determinado por métodos indiretos e tenham a respetiva situação fiscal e contributiva regularizada perante a AT e a Segurança Social).

- Integração do capital natural na contabilidade pública (“contabilidade ambiental-económica”), na linha do recomendado pelas Nações Unidas, permitindo uma adequada reformulação das políticas públicas, bem como quantificar e informar acerca do impacto ambiental, investimentos associados e ações preventivas necessárias para reduzir as externalidades negativas no sector público.
- Aumento da tributação sobre as empresas poluidoras, na linha da mais recente doutrina fiscal e sugerido pela OCDE, designadamente através do aumento da tributação sobre as fontes de energia poluidoras como o carvão e o gás natural em sede de ISP. De acordo com a estimativa da OCDE (“Estudo Económico sobre Portugal”, de 18 de Fevereiro de 2019), o impacto total do aumento das taxas ambientais (conjugado com alterações à regulação dos mercados de energia, transportes e comunicações) poderia significar um aumento anual de receitas fiscais de 2,6% do PIB.
- Acompanhamento proactivo e diligente, com diálogo entre todas as forças partidárias, das negociações para a criação da tributação digital sobre serviços digitais, venda de bens à distância e venda de dados no âmbito da OCDE (Pilares Um e Dois do BEPS) e na discussão da proposta da CE, com vista à sua implementação célere.
- Criação da Contribuição Extraordinária para o Sector das Comunicações sobre a base de activos regulados (i.e. acervo de infraestruturas aptas detidas ou geridas pelos sujeitos passivos no final do ano anterior ao início da tributação) reconhecidos pela entidade reguladora (e.g. condutas, postes, câmaras de visita, torres e mastros e infraestruturas associadas), com proibição expressa da respectiva repercussão no preço das tarifas.

Qualquer alteração de natureza fiscal deve ter como principal premissa a “neutralidade fiscal”, ou seja, qualquer alteração da estrutura da receita fiscal deve manter tendencialmente inalterada a carga fiscal global.

Ora, a conjugação de todas estas medidas – algumas das quais com uma estimativa de impacto positivo na receita fiscal – permitiriam acomodar as medidas de redução da taxa de IRC (e uma eventual redução da receita a curto prazo), assegurando a necessária neutralidade fiscal.

4. Medidas de simplificação da Administração Tributária

Apesar da melhoria substancial da Administração Fiscal nas últimas duas décadas, continua hoje a assistir-se a uma relação difícil entre a AT e os contribuintes, baseada numa certa desconfiança mútua, o que tem vindo a provocar um aumento exponencial da litigiosidade administrativa e judicial.

Deste modo, é fundamental que este relacionamento possa ser agilizado. Só um relacionamento deste género poderá novamente voltar a criar uma relação de confiança fundamental para o investimento e para a prevenção de conflitos e crispações, nas mais das vezes facilmente ultrapassáveis se existisse um quadro de diálogo e colaboração permanentes.

Ao nível das obrigações acessórias fiscais é aconselhável que estas sejam tendencialmente uniformizadas com as obrigações acessórias em sede de Segurança Social, deste modo agilizando e diminuindo a carga burocrática dos contribuintes na hora de cumprir com este tipo de obrigações.

De modo a aumentar a competitividade fiscal internacional de Portugal como destino privilegiado de atracção de investimento estrangeiro, deverá ser possível implementar um efetivo sistema de “rulings” a nível da Administração Fiscal, a qual deverá passar a pronunciar-se sobre dúvidas existentes sobre o regime fiscal português de um modo claro e, sobretudo, célere. Tal é fundamental para que uma empresa estrangeira possa optar por Portugal na hora de decidir onde investir, porquanto uma Administração Fiscal eficiente e colaborante é, sabe-se hoje, fator crítico de desempate na hora da decisão. É preciso notar que países que com Portugal competem no “mercado fiscal internacional” do qual são meros exemplos a Holanda, Luxemburgo ou a Suíça já dispõem de semelhante sistema.

O atual sistema de informações vinculativas existente na legislação fiscal portuguesa embora tenha conhecido melhorias recentes, continua a ser ainda manifestamente insuficiente face ao tempo médio de resposta por parte da Administração Fiscal, o que o torna, nas mais das vezes, ineficaz.

Assim, em sede de redução dos custos de contexto do sistema fiscal sugere-se:

- Garantir um eficaz funcionamento da justiça fiscal, quer através da garantia de funcionamento célere dos tribunais tributários, quer dos meios alternativos de resolução de conflitos fiscais, quer do funcionamento da inspeção tributária e da melhoria da relação entre a administração fiscal e os contribuintes.
- Simplificar e reduzir as obrigações e as declarações fiscais.
- Desburocratização e simplificação de procedimentos, nomeadamente em casos de reestruturações empresariais.
- Efetuar o levantamento e efetivar a racionalização das diversas taxas e emolumentos cobrados por entidades públicas, atendendo ao impacto negativo que as mesmas provocam na prossecução das atividades económicas.

- Criar uma conta corrente fiscal para as empresas.
- Reforçar o nível de informação fiscal prestado pela AT às empresas e aos cidadãos.

Em sede de simplificação e reforço das competências e eficiência da Administração Fiscal sugere-se:

- Uma profunda reestruturação da AT, passando a estar organizada por segmentos de contribuintes ao invés de por impostos/funções.
- Ênfase da reestruturação da AT em 3 áreas: INSPEÇÃO TRIBUTÁRIA: Prevenir, capacidade de deteção da fraude e evasão fiscal, equilíbrio nas correções; EXECUÇÕES FISCAIS: Ênfase na gestão da dívida executiva, aposta na prevenção (quando um SP estiver em falta de pagamento por 2/3 notas de liquidação não esperar pelo processo de execução fiscal, mas sim atuar imediatamente na sua cobrança coerciva); CONTENCIOSO: Fazer sentir ao contribuinte que existe a real, rápida e justa possibilidade de reclamar das decisões da AT. Criação de um órgão colegial na AT, composto por funcionários internos e elementos exteriores, com competência para se pronunciar sobre as reclamações dos contribuintes. Poderia concretizar-se pela reconfiguração da Direcção de Serviços de Apoio e Defesa do Contribuinte, criada pela Portaria n.º 98/2020, de 20 de Abril.
- Reforçar os meios humanos da AT, melhorar as carreiras e a motivação dos seus quadros. Alterar a filosofia de recrutamento. Terminar com os “grandes” concursos públicos, que ocorrem de 10 em 10 anos (ou as vezes ainda mais). Recrutamento anual em função das necessidades (por prioridades). Recrutamento nas universidades. Recrutar recém-licenciados nas áreas Economia /Gestão/Contabilidade/Auditoria/GRH/ Direito, com contratos individuais de trabalho (competir com as “big four”).
- Criar uma ligação entre as competências necessárias à função e o treino ministrado (Exemplo: Dívida Executiva: Competência necessária: Capacidade de persuasão e de comunicação na abordagem aos contribuintes faltosos). Criar protocolos com universidades portuguesas e estrangeiras, de renome e qualidade, nas áreas de: Gestão, GRH, Contabilidade, Auditoria, Gestão financeira, Liderança, Direito.
- Alterar a imagem que o público tem do trabalho da AT, mudando o próprio tipo e filosofia de trabalho.
- Alteração do sistema remuneratório da AT, permitindo uma situação de discriminação positiva nas remunerações dos quadros, nomeadamente o top management e os técnicos altamente qualificados. Criação de uma estrutura de adoção do modelo de corporate governance (Chairman: Impostos — Decisão de processos, doutrina, alterações legislativas, reporte ao governo; CEO: Gestão — Informática, RH, Instalações, Gestão Financeira, etc).
- Fusão entre a AT e a área de cobrança da Segurança Social.
- Analisar os custos de arrecadação de cada tipo de imposto, por departamentos da administração fiscal, de forma a permitir a introdução de medidas corretivas nos serviços que se revelem menos eficientes e equacionar ajustamentos legislativos, de modo a melhorar a relação custo/benefício dos tributos.
- Reforçar ainda mais a componente do “portal das Finanças”.

5. Medidas de combate à fraude e evasão fiscal

O combate à fraude e evasão fiscal tem de ser um ponto fulcral da política fiscal de um governo. Não somente pela captação de recursos, mas também pelo efeito moralizador que tem e pelo efeito de redução das distorções de concorrência entre agentes económicos. Os estudos internacionais apontam que a fraude e evasão fiscal em Portugal, quando medida em percentagem do PIB, é ainda elevada, acima da maioria dos países concorrentes.

Desta forma, propõe-se as seguintes medidas de combate à fraude e evasão fiscal:

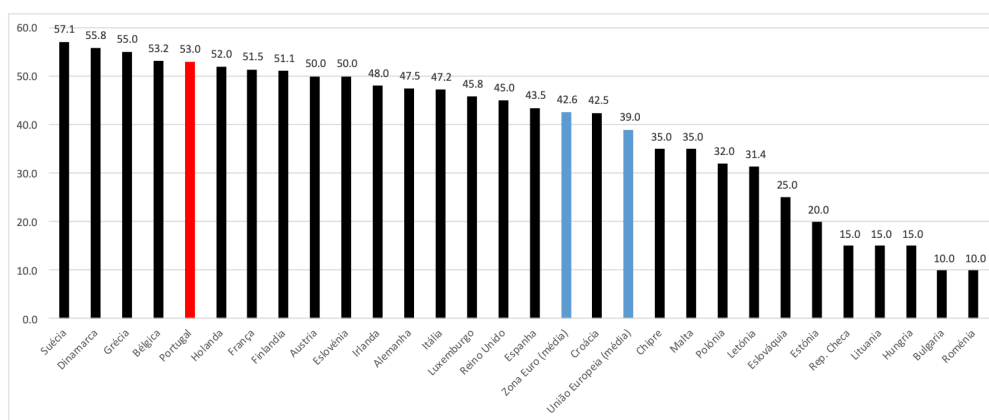
- Reforçar os meios da AT, quer em matéria de capital humano, quer em termos de infraestrutura informática.
- Reforçar a aplicação do sistema Saf-T, reforçando o controlo sobre as empresas, sem que isso signifique um acréscimo de custos e trabalho para estas.
- Utilizar o potencial do “big data” e da “inteligência artificial” na deteção de comportamentos de risco em determinando segmentos de contribuintes.
- No âmbito da reestruturação da AT referida no capítulo anterior (e em conjugação com a medida de um “IRC simplificado descrita no capítulo 3), centrar os recursos de fiscalização e acompanhamento nos médios e grandes contribuintes e no ataque à economia paralela.
- Alargamento dos pagamentos prestacionais e criação de incentivos aos pagamentos antecipados (incluindo em prestações) de impostos (e.g. IMI).

6. Medidas em sede de IRS

O IRS assume um carácter muito específico no contexto do sistema fiscal, porque é o imposto que permite um efeito de redistribuição e de maior equidade (embora a despesa pública, quer com prestações sociais em dinheiro, quer em espécie – como o SNS e a escola pública – sejam por norma mais eficientes na função de redistribuição).

Portugal apresenta contudo uma taxa marginal máxima (aplicável a partir dos 80 mil €) muito elevada para o panorama Europeu (Gráfico 6). Isso tem um efeito distorcedor, nomeadamente no incentivo ao fator trabalho. Contudo, a digitalização, inteligência artificial, robótica, automação e crescente adesão ao teletrabalho vão colocar desafios enormes ao nível do mercado de trabalho, com o consequente impacto na tributação das pessoas singulares. Recorde-se, como mencionado anteriormente, que os rendimentos de trabalho e pensões representam 90% da receita de IRS e que os rendimentos acima de 32 mil € representam apenas 12% dos contribuintes, mas representam 70% do imposto cobrado. Nesse sentido, e no médio prazo, urge repensar a tributação em sede de IRS.

Gráfico 6 – Taxa marginal máxima do IRS nos países da União Europeia



Fonte: Autores, com base nos dados do “Taxation Trends 2018” da União Europeia

Assim, em sede de IRS propõe-se:

- Reduzir a tributação sobre o trabalho e a pequena poupança.
- As poupanças canalizadas pelos Portugueses mediante a realização de depósitos a prazo e instrumentos financeiros similares até ao valor de € 100.000,00, por sujeito passivo, poderiam conhecer uma efetiva redução da taxa sobre o montante dos rendimentos de capitais – juros, que fossem pagos, a qual poderia passar da actual taxa de 28% para 10%. Trata-se de uma medida destinada a fomentar a poupança das famílias, porque é incompreensível como é que um país que tanto carece de poupança a tributa tão excessivamente.
- Eliminação gradual do excesso de retenções na fonte sobre os rendimentos do trabalho e pensões de molde a aumentar o valor líquido disponível dos rendimentos dos contribuintes.
- Deve-se caminhar no sentido da redução do número de escalões, no sentido de reduzir a probabilidade de variações da taxa marginal por aumento marginais de rendimento e, por essa via, criar desincentivos ao aumento da oferta de trabalho. Paralelamente repensar qual ou quais os rendimentos que devem ser tributados segundo um sistema progressivo de taxas e quais devem ser tributados segundo as regras de proporcionalidade.

7. Medidas em sede de IVA e IECs

Em Portugal, na última década, o peso relativo da receita dos impostos sobre a importação e sobre a produção (nos quais se inserem a generalidade dos impostos indirectos) superou, consistentemente, o dos impostos sobre o rendimento e o património. Em termos médios, os impostos sobre a produção e importação representam, aproximadamente, 60% da receita fiscal, representando os impostos sobre o rendimento e o património a restante parcela. Não obstante o aumento da carga fiscal em sede de IRS a que se assistiu a partir de 2013 (parcialmente reduzida em

2016), o aumento (muito) significativo dos impostos indirectos, contribuiu para manter, ainda actualmente, o maior peso da tributação indirecta.

O IVA é o principal imposto em termos de arrecadação de receita (cerca de 15 mil M€, cerca de 8% PIB), o que se somarmos aos IECs, significa que a receita fiscal dos impostos sobre o consumo ascende a quase 20 mil M€ (cerca de 10% PIB). Adicionalmente, estes impostos tem um carater mais neutro e eficiente do ponto de vista económico, pese embora possam ter, em algumas situações, um carater regressivo.

Assim, em sede de IVA e IECs, propõe-se:

- Aplicação temporária (2 anos) da taxa reduzida ao sector da restauração.
- Apresentar ao Conselho Europeu a proposta de alargamento para Portugal do regime de IVA de caixa para empresas com volume de negócios anual até os 2 Milhões € (máximo permitido a nível comunitário).
- Alargar para 1 Milhão € de faturação anual o regime de IVA trimestral.
- O prazo de pagamento de IVA para as empresas que pagam trimestralmente deve ser alargado 15 dias. O prazo de pagamento de IVA para as empresas que pagam mensalmente deve ser alargado 20 dias, voltando a aplicar-se o prazo que originalmente vigorava quando da introdução deste imposto.
- Repensar a estrutura das taxas do IVA, equacionando a eliminação da taxa intermédia e o alargamento dos bens essenciais sujeitos à taxa reduzida.
- Analisar a possibilidade de alargar o mecanismo de “reverse charge” no IVA a outros setores para além do setor da construção civil.
- Simplificar o processo de importação de mercadorias em trânsito para a Europa de molde a consolidar Portugal na confluência das rotas marítimas como porto privilegiado de entrada dos produtos na UE.
- Melhorar substancialmente o regime de reembolso do IVA das empresas exportadoras, reduzindo os prazos de reembolso.
- Criação de novos tributos que, não obstante com pouca expressão na receita fiscal, possam contribuir para induzir padrões de produção e de consumo mais saudáveis e sustentáveis e para a internalização de externalidades negativas.
- Desenvolver e aprofundar a fiscalidade ambiental à luz do princípio da neutralidade fiscal, do desenvolvimento sustentável e da promoção da economia circular, dando seguimento às alterações introduzidas pela Reforma da Fiscalidade Verde (2015).

8. Medidas em sede de impostos sobre o património

A tributação sobre o património tem vindo a ganhar peso no total da receita fiscal. Isso resulta por um lado, nos últimos anos, de um aumento dos preços do imobiliário, mas por outro lado, de uma opção política de tributar mais o património (sobretudo dada a maior dificuldade em tributar o rendimento).

Urge repensar a tributação do património. Por um lado, reduzir a carga fiscal na habitação própria e permanente, sobretudo para casas de valores não muito elevados. Por outro, o mercado imobiliário atrativo a investidores estrangeiros e as segundas casas devem ter um maior esforço fiscal.

Adicionalmente, advoga-se a reavaliação e ajustamento do valor patrimonial tributário dos prédios rústicos à realidade actual e a actualização anual e automática dos prédios urbanos pela AT, de modo a reflectir de forma imediata as variações decorrentes do coeficiente de vetustez (i.e. idade do imóvel) e do coeficiente de localização, em detrimento do aumento automático do IMI através das correcções monetárias, e mediante a actualização do valor médio de construção, de forma a aproximar o valor patrimonial tributário ao valor de mercado.

Constituindo o IMI uma importante fonte de receita dos municípios, designadamente para fazer face aos encargos suportados com a criação e manutenção de infraestruturas municipais, é também evidente que a construção destes equipamentos deve ser precedida da plena demonstração do interesse económico e sustentabilidade financeira dos projectos. Simultaneamente, será importante estabelecer na lei os fundamentos da tomada de decisão das taxas de IMI por cada assembleia municipal dentro do intervalo de discricionariedade previsto para os prédios urbanos.

9. Medidas em sede de contencioso tributário

O contencioso tributário apresenta-se, como referido anteriormente, como um dos problemas principais nos inquéritos aos investidores. Quer a sua complexidade, mas sobretudo a sua morosidade.

Urge, assim, repensar o sistema de contencioso tributário, tornando mais célere e menos oneroso.

Em sede de contencioso tributário propõe-se:

- Simplificação dos procedimentos em sede de LGT e de CPPT.
- Reforço da componente de arbitragem tributária.
- Prazo de manutenção de uma garantia idónea para suspensão do processo executivo – Não deverá exceder um ano no caso das reclamações administrativas e dois anos no caso dos processos judiciais.
- Regras sobre a Caducidade e Prescrição de impostos – Esta legislação, prevista na Lei Geral Tributária, deverá ser simplificada. Os mecanismos de suspensão/interrupção deverão ser alterados no sentido da sua simplificação e maior segurança jurídica.
- A Administração Fiscal muitas vezes não reconhece os impostos caducos ou prescritos o que obriga o contribuinte a ter de recorrer a Tribunal para ver reconhecido este direito. Esta situação deve ser repensada.
- Simplificação dos procedimentos das penhoras.
- Extinção do recurso hierárquico em caso de reclamação graciosa e a eliminação da participação do Ministério Público no contencioso tributário.
- Criar uma forma de mediação simples, não onerosa e de fácil acesso em situações de pequenos litígios, com eventual recurso para um mecanismo arbitral igualmente simples e não oneroso para os sujeitos passivos.
- Aprofundamento e simplificação do procedimento da compensação de créditos não tributários sobre a administração directa do Estado. Este regime deveria abranger outros casos e não apenas os créditos que tenham sido reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado, bastando a confirmação pelo organismo da administração directa do Estado do carácter certo, líquido e exigível do crédito para efeitos de efectivação da compensação.
- Devolução célere dos impostos pagos pelos contribuintes que tenham sido anulados por decisões administrativas e implementação de um sistema de controlo do cumprimento tempestivo das decisões judiciais, com vista a reduzir o número de processos de execução de julgados, permitindo salvaguardar os direitos dos contribuintes e obstar ao pagamento de juros indemnizatórios por parte do Estado.