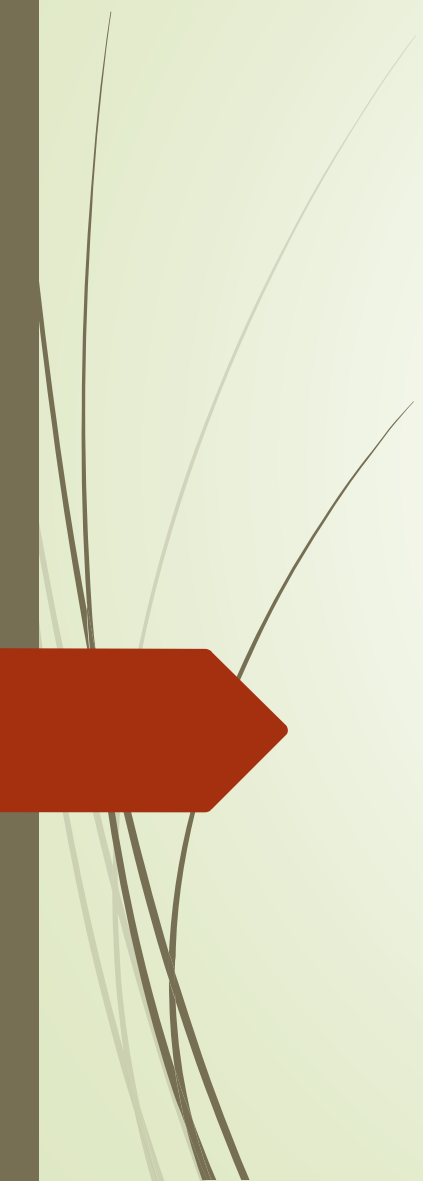




Receita fiscal, crescimento e dívida pública

Carlos Fonseca Marinheiro | Conselho das Finanças Públicas, Vogal
Universidade de Coimbra, Professor Auxiliar

Coimbra, 7.4.2017

Organização: Associação Fiscal Portuguesa, Secção Regional de Coimbra
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Coimbra Business School, ISCAC

Disclaimer: as opiniões aqui expressas vinculam apenas o autor.



Objetivos sistema fiscal

Objetivos do sistema fiscal

- Xavier Basto (2004): «Teremos (...) seis objectivos centrais, que o pobre sistema tributário, um artefacto humano, afinal de contas, tem de carregar às costas:
 - suficiência de receitas;
 - justiça ou equidade tributária;
 - eficiência económica;
 - *simplicidade*;
 - *estabilidade*;
 - *capacidade concorrencial*.»
- Tradicionalmente só os 3 primeiros.
- «**Tax systems are primarily aimed at financing public expenditures.** Tax systems are also used to promote other objectives, such as equity, and to address social and economic concerns. They need to be set up to minimise taxpayers' compliance costs and government's administrative cost, while also discouraging tax avoidance and evasion. But taxes also affect the decisions of households to save, supply labour and invest in human capital, the decisions of firms to produce, create jobs, invest and innovate, as well as the choice of savings channels and assets by investors.» **OCDE** (2010)

Objetivos do sistema fiscal



- Em 2016, a **Comissão Europeia** aponta no mesmo sentido no caso da **tributação rendimento das sociedades** (COM(2016) 682 final, 25.10.2016):
- A tributação é um elemento fundamental da ação da UE para construir uma economia mais forte, mais competitiva e mais justa, com uma clara dimensão social. A Europa precisa de um sistema fiscal que esteja adaptado ao seu mercado interno e apoie o crescimento económico e a competitividade, atraia o investimento, favoreça a criação de empregos, promova a inovação e defenda o modelo social europeu.
- **A tributação deve:**
 - **gerar receitas estáveis** para as políticas de investimento público e **políticas favoráveis ao crescimento**.
 - **garantir a todas as empresas**
 - **condições de concorrência leais,**
 - **segurança jurídica e**
 - **o menor número possível de obstáculos nas suas atividades transfronteiras.**
 - **inscrever-se num sistema fiscal mais vasto em que os cidadãos confiem, por ser justo e ir ao encontro das necessidades socioeconómicas da sociedade.**

Objetivos do sistema fiscal na CRP



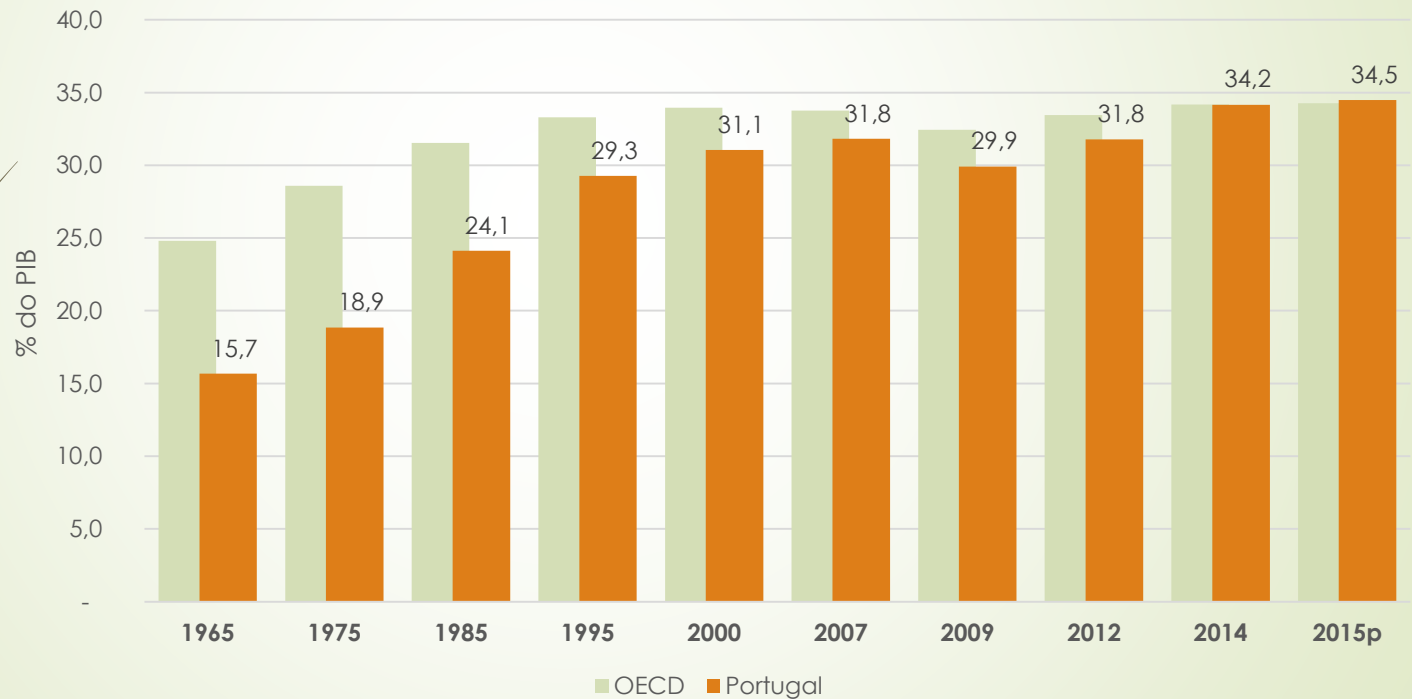
- N.º 1 do artigo 103.º: «**O sistema fiscal visa**
 - **a satisfação das necessidades financeiras do Estado** e outras entidades públicas e
 - uma **repartição justa dos rendimentos e da riqueza**».
- Artigo 104.º
 - O imposto sobre o **rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades** e será **único e progressivo**, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.
 - A tributação das **empresas** incide fundamentalmente sobre o seu **rendimento real**.
 - A tributação do **património** deve contribuir para a **igualdade** entre os cidadãos.
 - A **tributação do consumo** visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da **justiça social**, devendo **onerar os consumos de luxo**.
- N.º 4 do artigo 105.º: «**O Orçamento prevê as receitas necessárias para cobrir as despesas**, definindo a lei as regras da sua execução, as condições a que deverá obedecer o recurso ao **crédito público** (...)»



Portugal

Breve caracterização
pressões sobre a receita fiscal

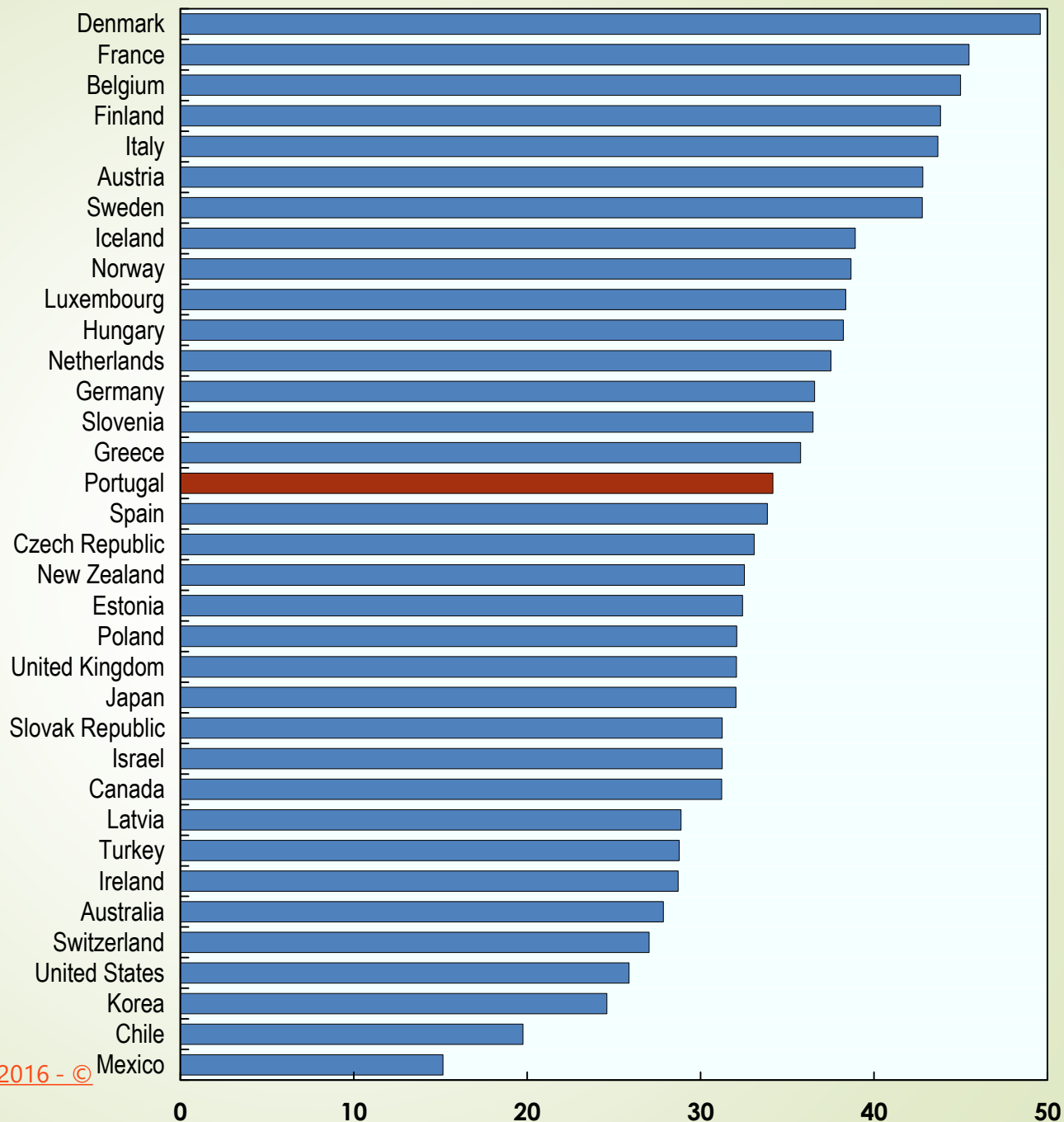
Carga fiscal: aumento muito significativo



... ultrapassando média OCDE em 2014

Carga fiscal | Total tax revenue as % of GDP, 2014

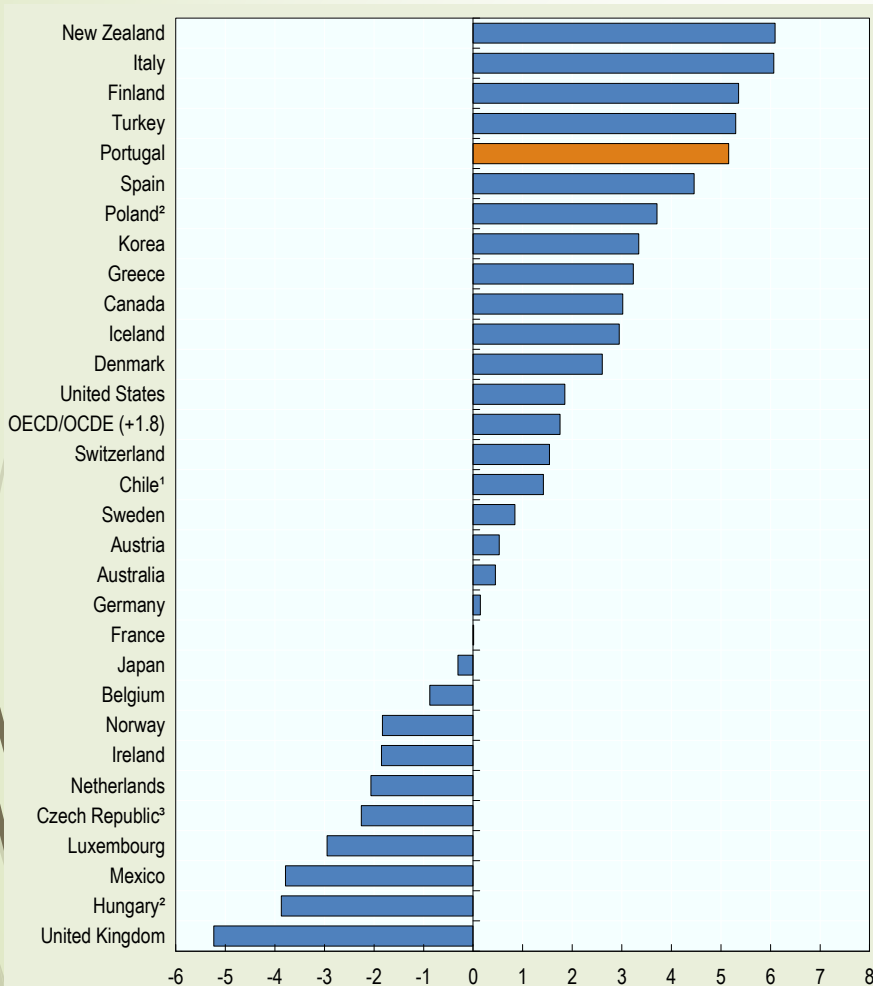
16.^a posição



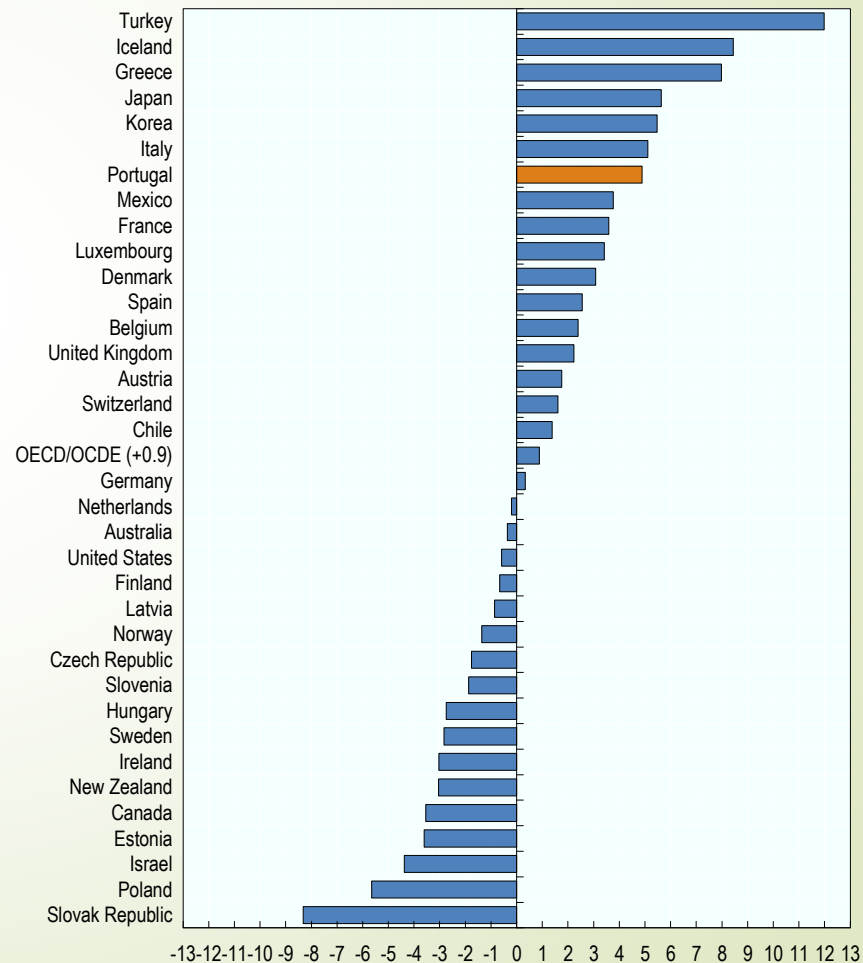
Fonte: Revenue Statistics 2016 - ©
OECD 2016

Portugal: no top10 do aumento carga fiscal desde 1985

Changes in tax to GDP ratio (in % points)
1985-1995

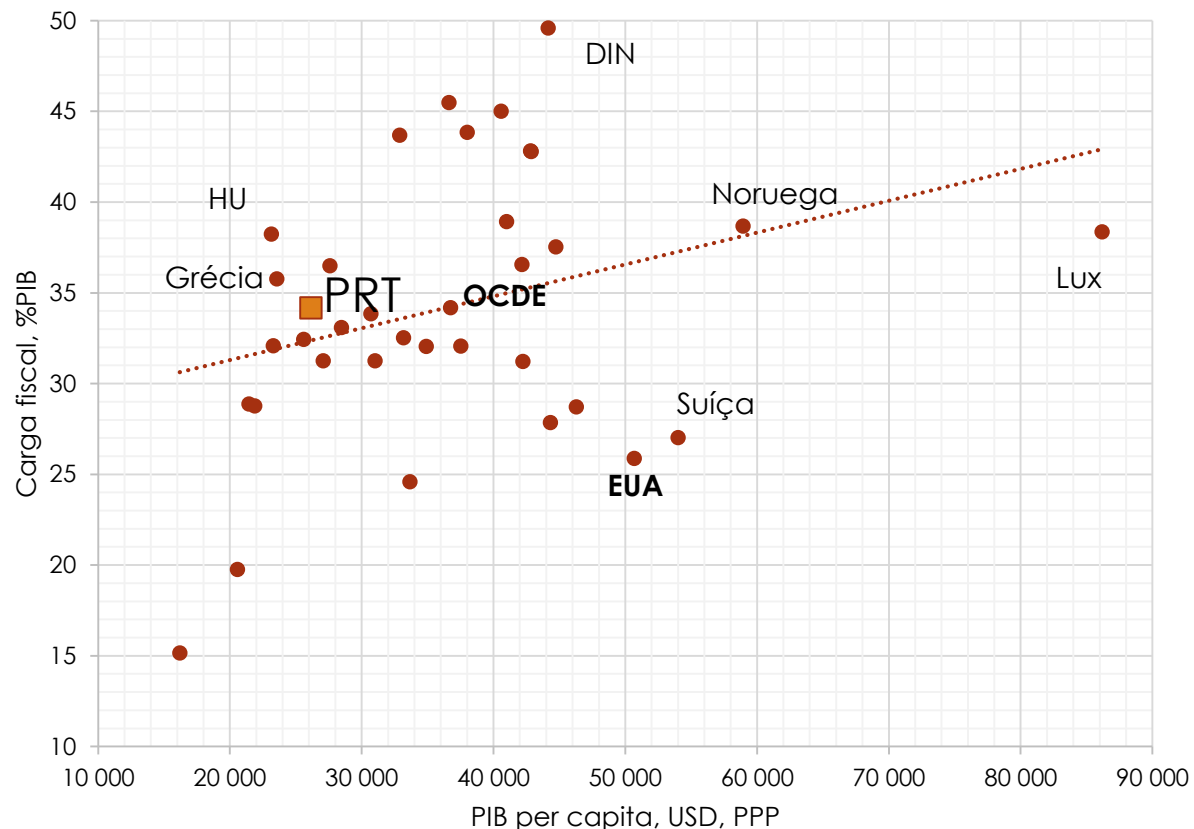


1995-2014



Carga fiscal e desenvolvimento económico

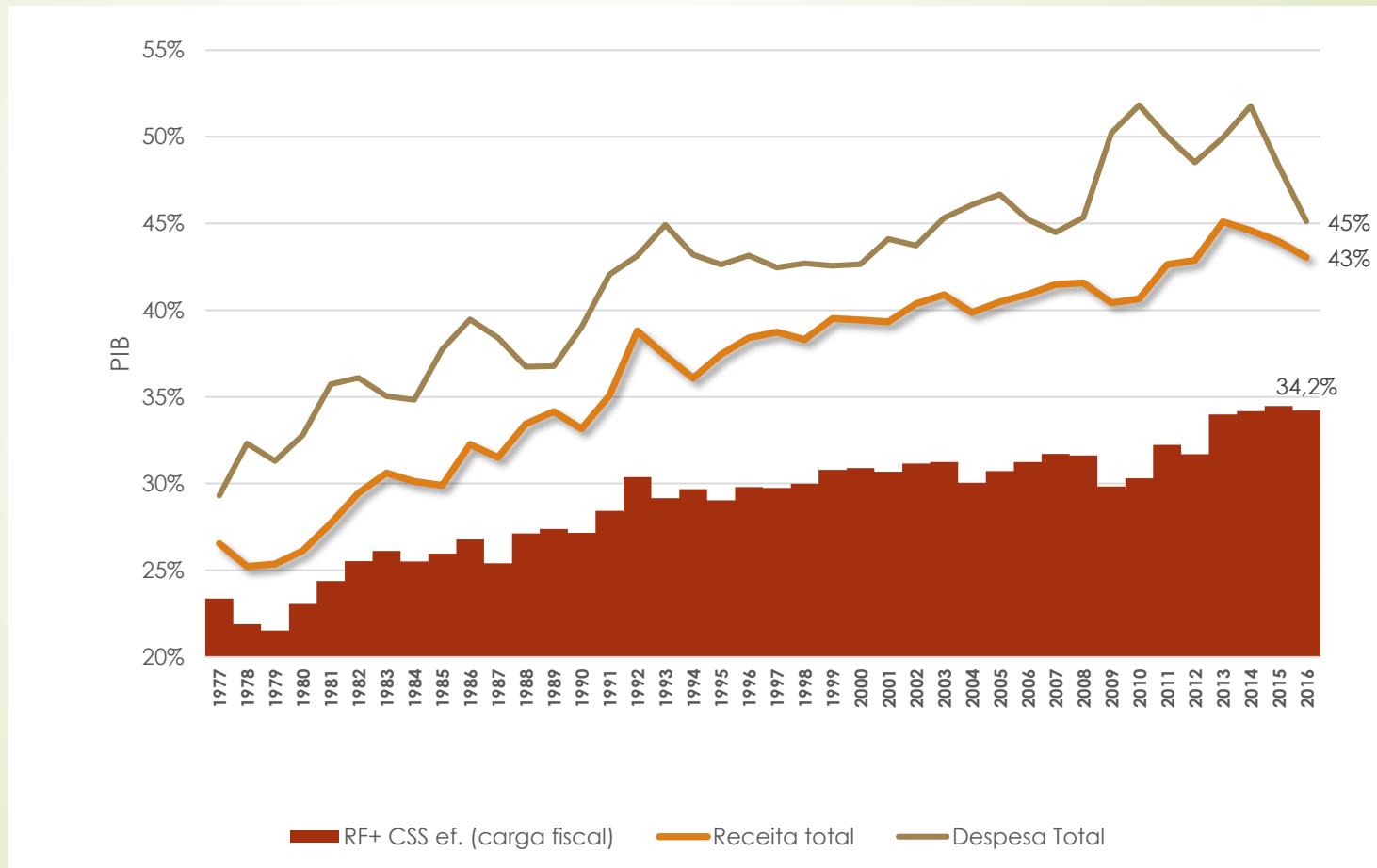
Carga fiscal próxima média OCDE, mas menor PIB per capita (PPP)



Instabilidade fiscal

- **Sarmiento e Duarte (2015):** análise das alterações aos códigos fiscais IRS, IRC, IVA, RITI, Contribuição Autárquica (mais tarde substituída pelo IMI), IMT, Imposto de Selo e Estatuto dos Benefícios Fiscais entre 1989 e 2014
- Concluem: “**elevado nível de instabilidade fiscal**”
- Total de **492 alterações legislativas** durante o período em análise.
 - Em média 19 alterações em cada ano
- IRS é o imposto mais alterado, seguido do IRC e do IVA. Os impostos sobre o património, apesar da reforma de 2003, apresentam uma maior estabilidade
- As 492 alterações legislativas produziram um total de **3.178 alterações a artigos dos referidos Códigos fiscais**
- **Pereira & Wemans (2013)** concluem pela existência de **efeitos fortemente negativos e persistentes no PIB** e consumo decorrentes dos aumentos de tributação legislados entre 1996-2012
 - Legislated tax changes of 1 percent of GDP reduce output by 1.3 percent one year out, and 2.7 percent three years out.

Pressões: Despesa



Nota: Série "compatibilizada" em SEC 2010. Valores não ajustados de *one-offs*.
Fonte: INE e cálculos do autor

Pressões: Despesa - recomendações do Conselho UE e avaliação da CE

Semestre Europeu: Recomendação

- CSR1 (Recomendação Específica por País)

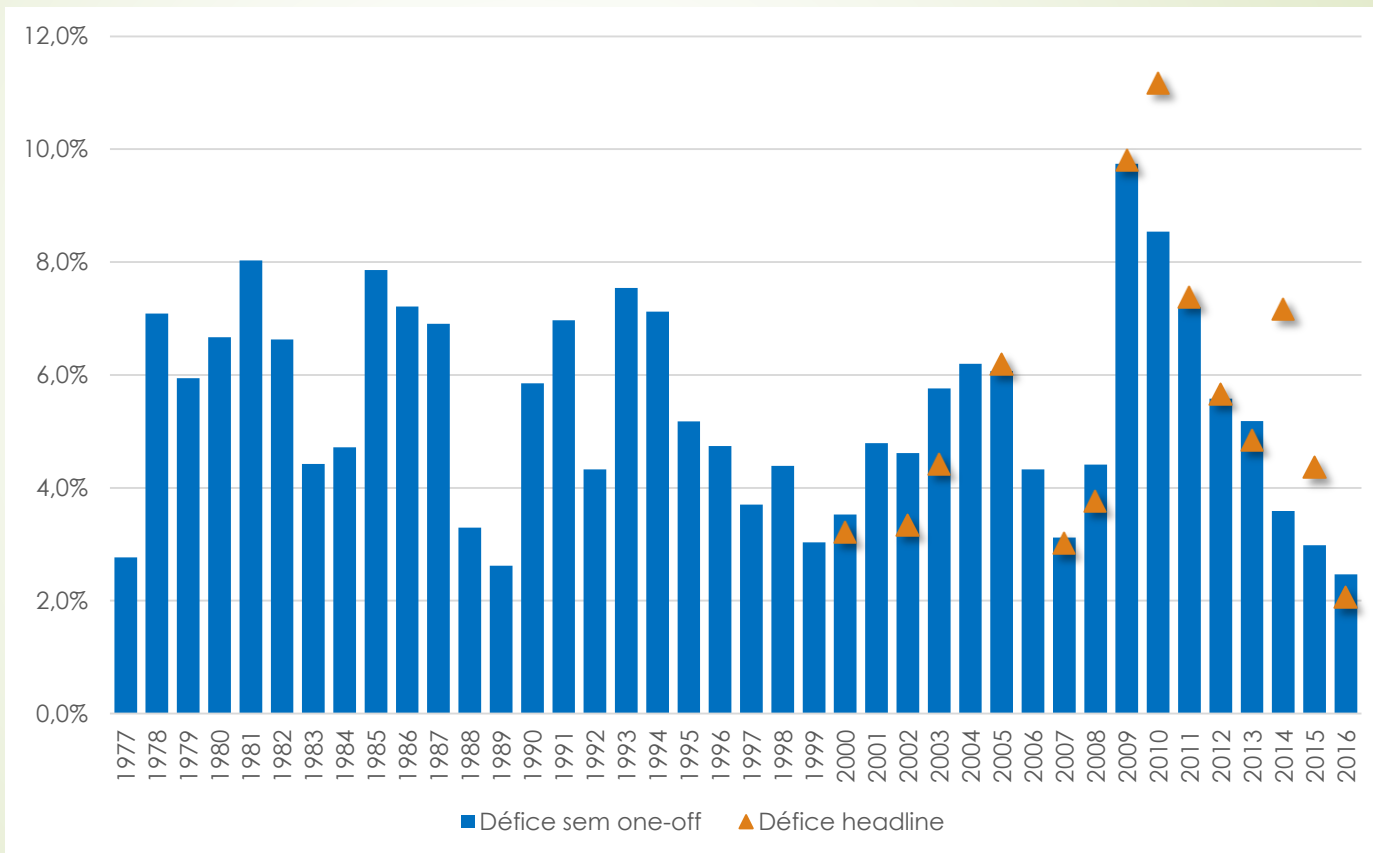
Proceder, até fevereiro de 2017, a um profundo reexame da despesa (expenditure review) e reforçar o controlo das despesas, a eficácia em termos de custos e a orçamentação adequada a todos os níveis da administração pública

Avaliação Comissão Europeia, fevereiro 2017

- **Alguns progressos na realização de um profundo reexame da despesa.** As autoridades deram início a um exercício de revisão das despesas, principalmente com base em medidas de eficiência que envolvem os ministérios da saúde e da educação; as empresas estatais e a contratação pública (centralizada) e a gestão imobiliária.
- **Este reexame das despesas ainda está muito longe de configurar uma abordagem global,** dado que o seu âmbito de aplicação abrange apenas o Governo central e centra-se na obtenção de ganhos de eficiência decorrentes da racionalização dos serviços.
- **Continua a não existir um enquadramento para garantir a sustentabilidade orçamental das empresas públicas.**

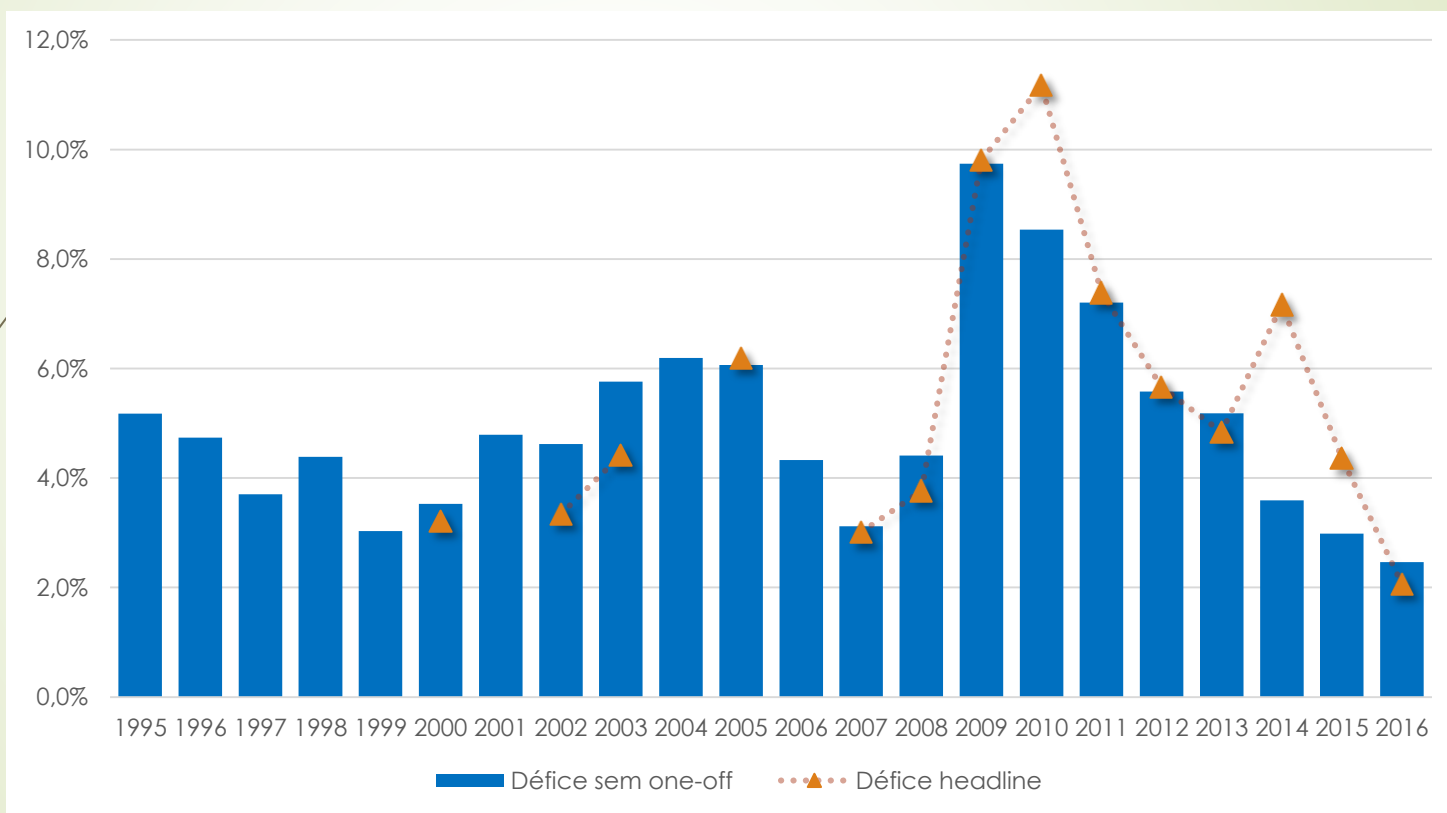
Nota: OE2017 prevê 238,6 milhões de poupanças atribuídos ao exercício de revisão de despesa (134 na saúde; 30 na educação; 17 nas compras públicas).
Despesa total AP: € 87.168 milhões

Pressões: Défice

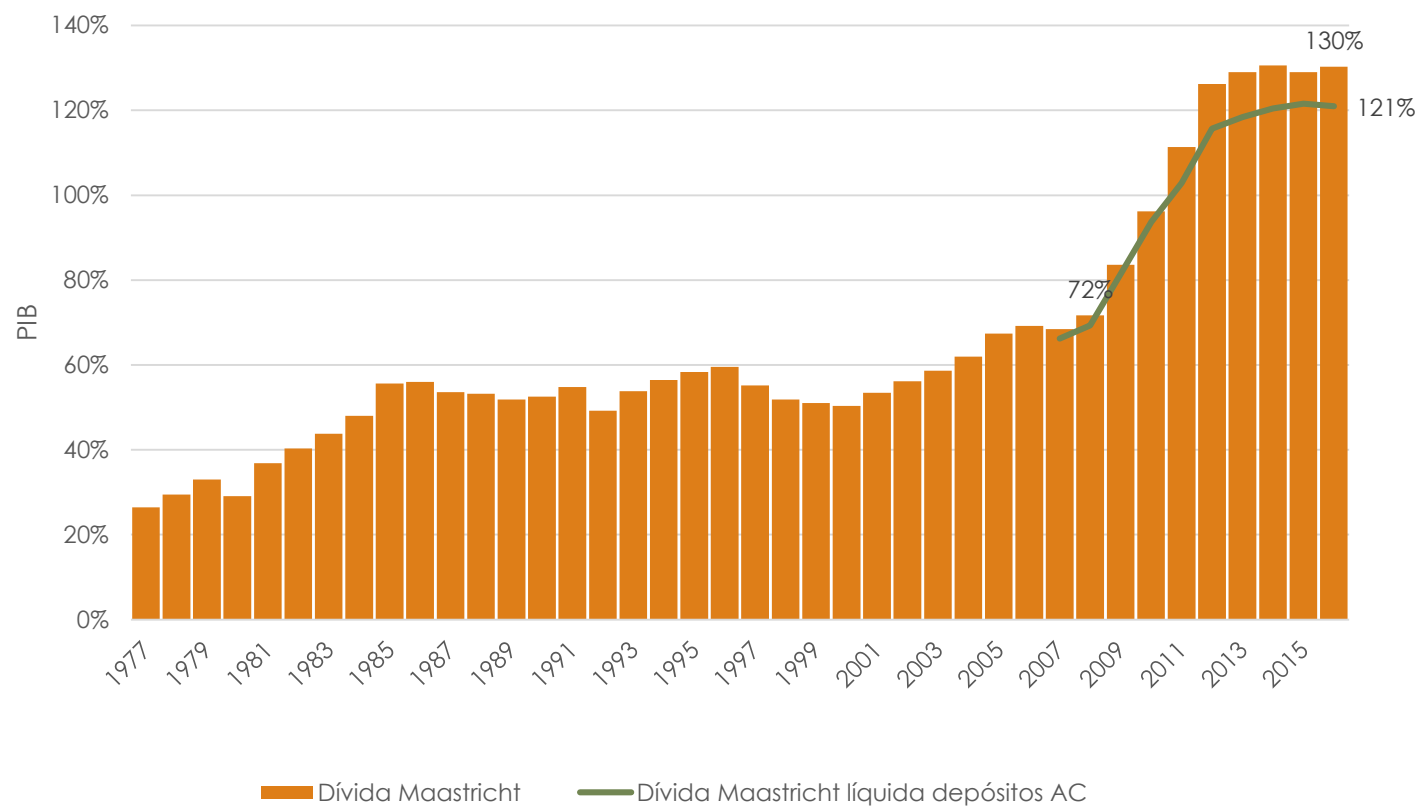


Pressões: Défice

Série SEC 2010

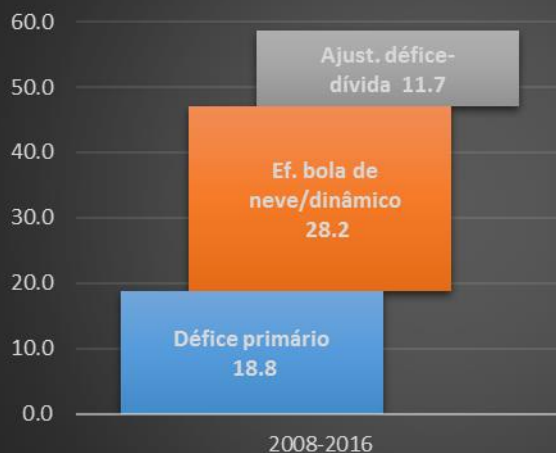


Pressões: Dívida



Pressões: Dívida - aumento 2008-2016

Decomposição convencional

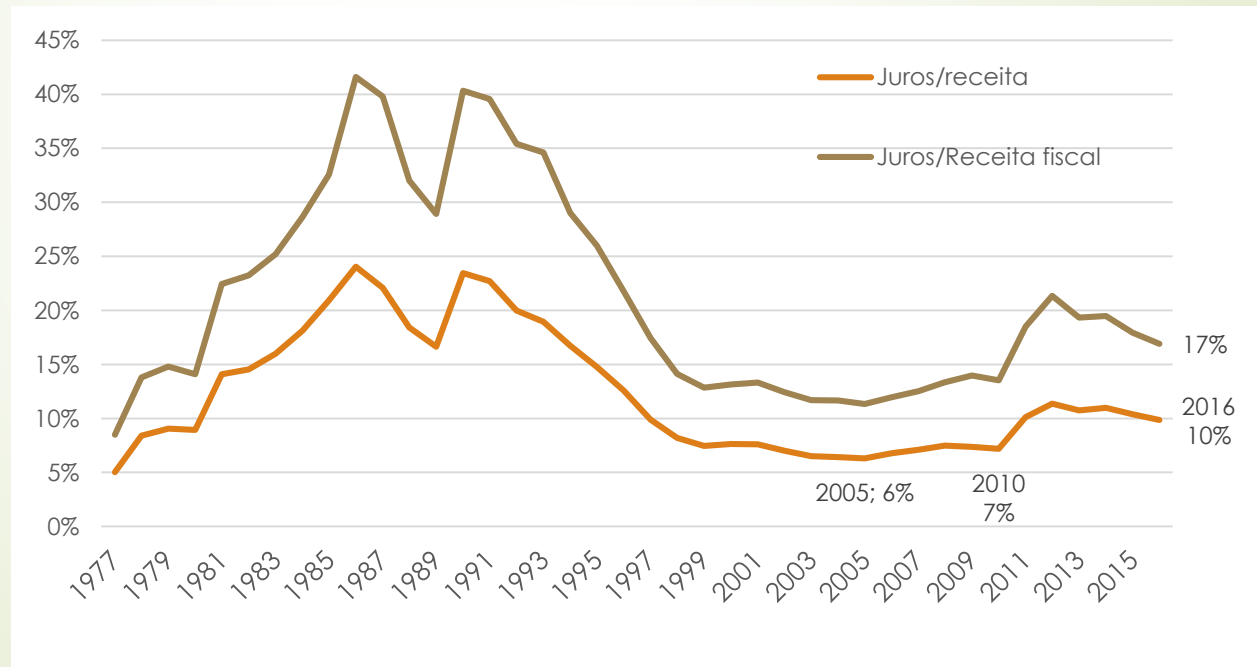


Decomposição não convencional

- **Aumento de 58,7 p.p. do PIB (112 870 milhões euros)**
 - Líquida de depósitos Admn Central: +99 879 milhões euros
- **Numerário e depósitos: + 8 p.p. do PIB**
- **Privatizações: -3 p.p. PIB**
- **Intervenção em apoio a instituições financeiras: 11 p.p. do PIB**
 - De acordo com notificação PDE de março de 2017 impacto nas responsabilidades fecho de balanço (*stock* dívida bruto) **20.919 milhões em 2016** (11,3% do PIB); custo anual líquido acumulado totaliza **12.896 milhões de euros** (a preços correntes) entre 2008-2016 (7,3 p.p. do PIB); diferença entre ativos e passivos €13.061 milhões em 2016 (7,1% do PIB)
- **Efeito dinâmico desfavorável (bola de neve): 28,2 p.p. do PIB**
 - [21 p.p. correspondem soma anos 2009, 2011 e 2012 em que se registou crescimento nominal negativo do PIB; e 10 p.p. só de 2012]
- **Assunção da dívida da CP, Carris e STCP (não refletidas no valor da dívida de 2008): 3 p.p. do PIB**
- **Remanescente : 11,8 p.p. do PIB**
 - **Soma défices primários ajustados 2009 a 2016: 11,6 p.p. do PIB**
 - Soma défices primários 2009 a 2016: 18,8 p.p. do PIB

Pressões: Juros da dívida

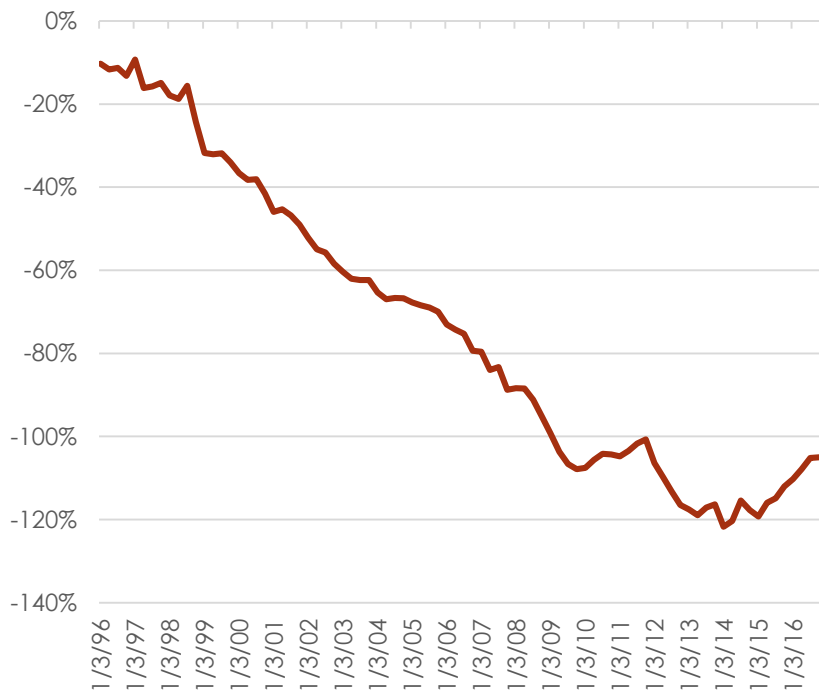
Juros da dívida voltam a representar 10% valor receita



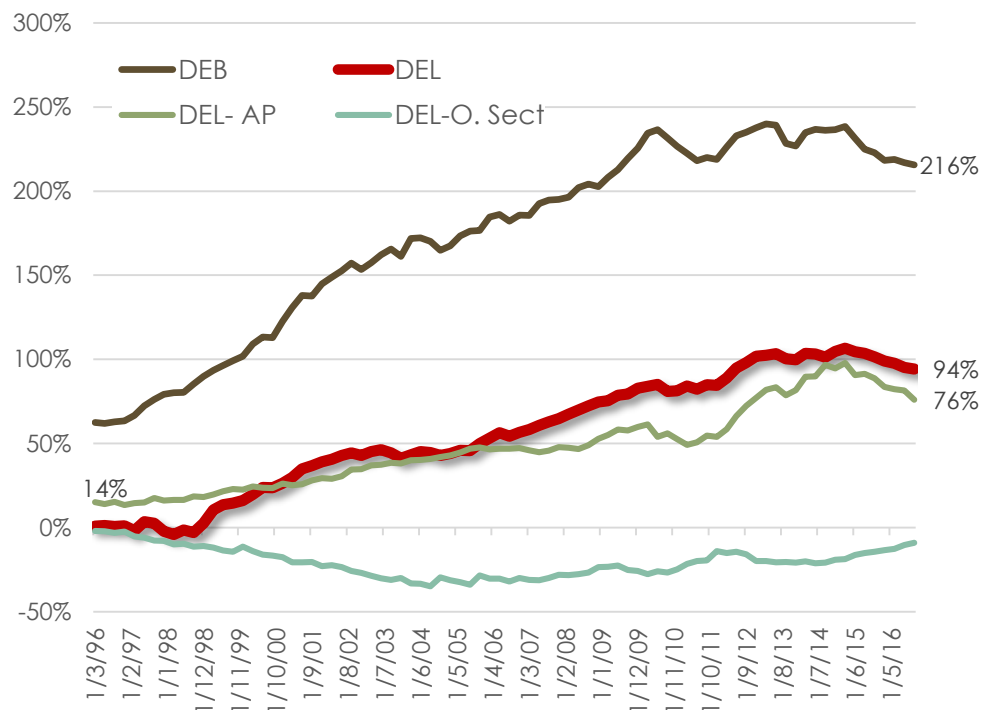
Restrição externa

Posição de investimento internacional a melhorar,
mas negativa (-100% PIB)

PII



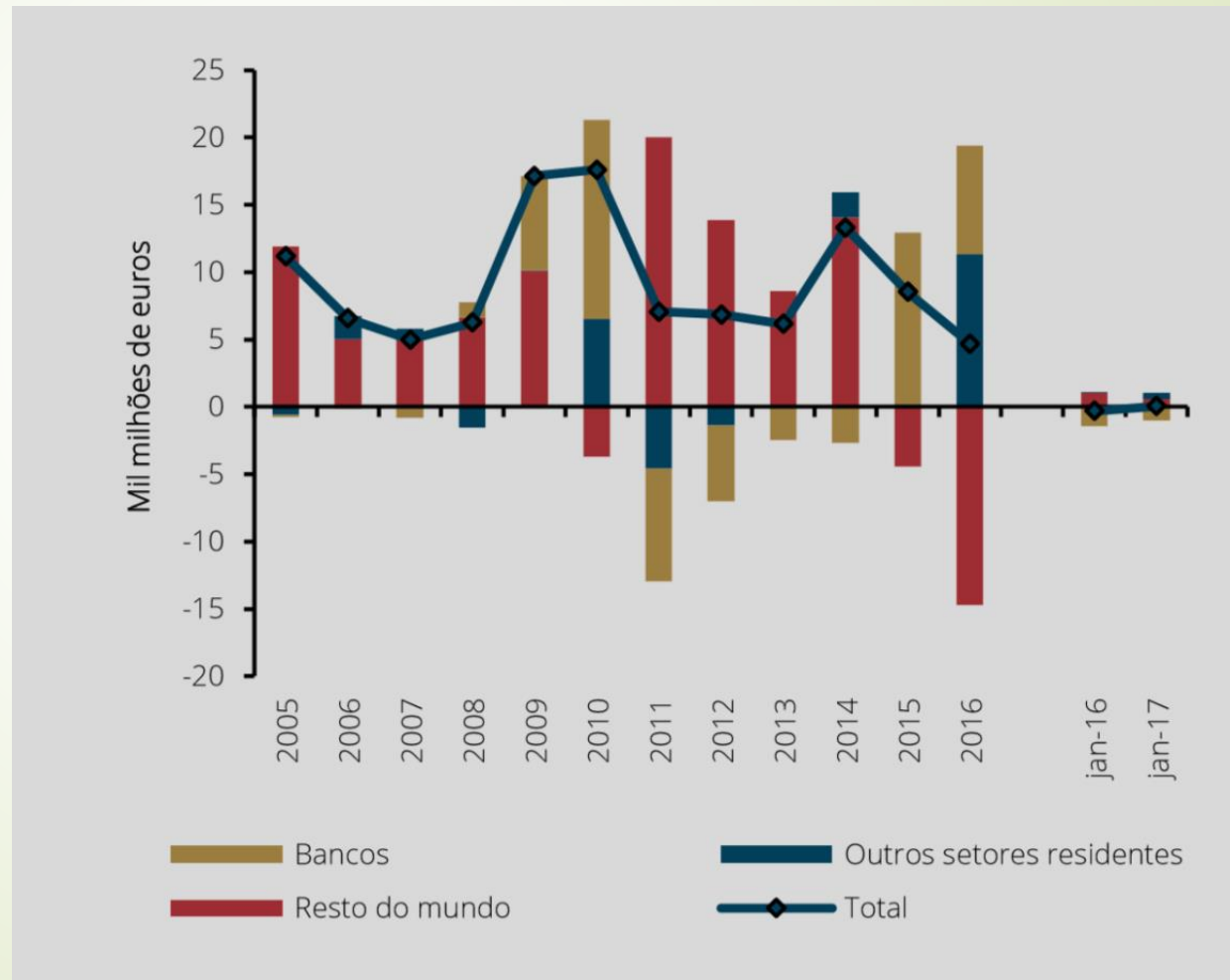
Dívida externa



Dívida externa privada e pública elevada
Bruta > 200% PIB
Líquida próxima 100% PIB

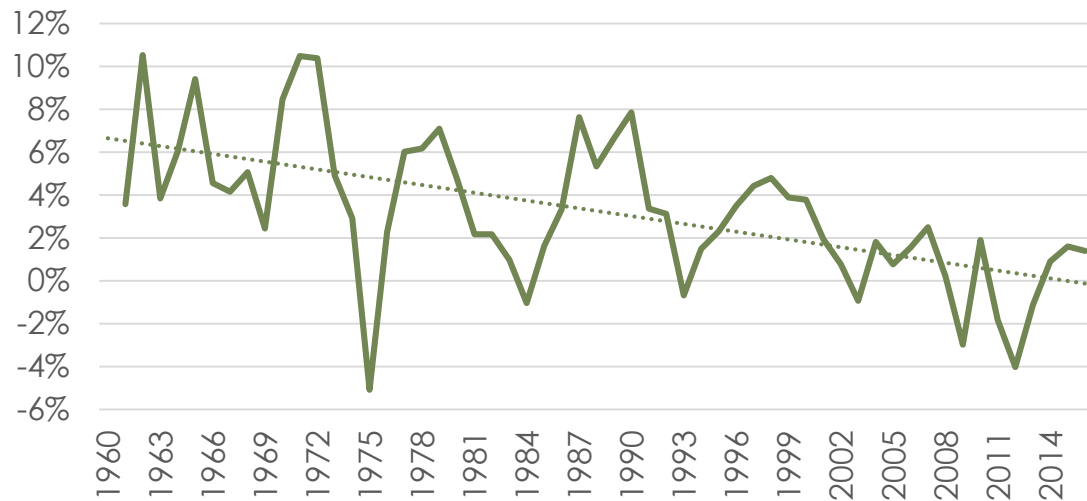
Restrição externa

Financiamento das administrações públicas por
contraparte – transações (BdP)



Pressões: Crescimento

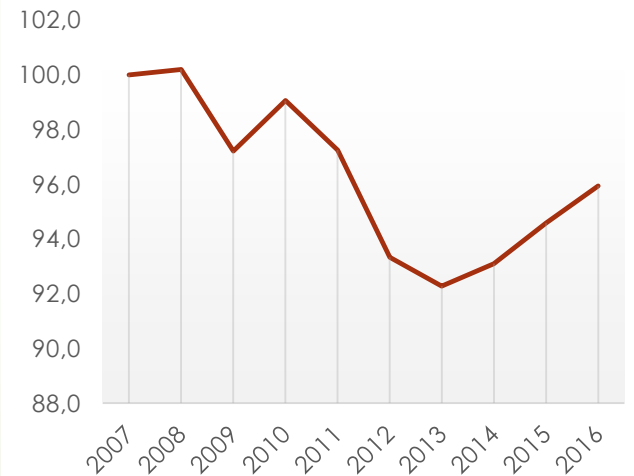
PIB



PIB



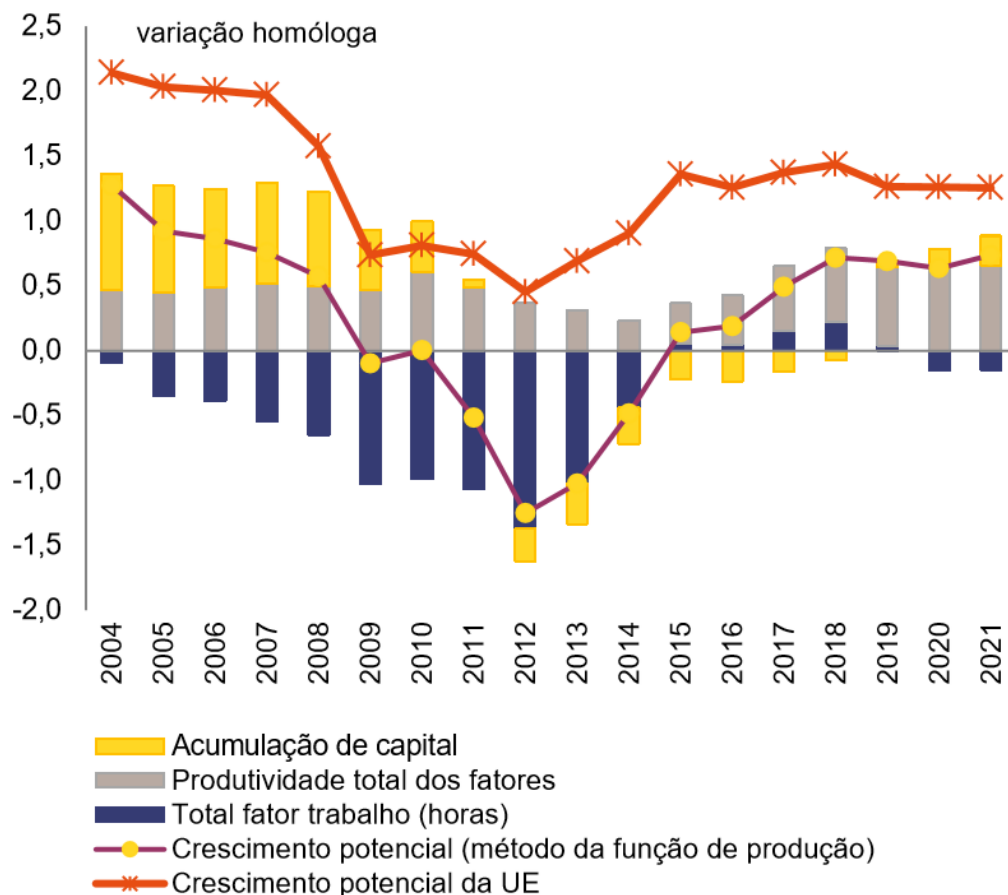
PIB volume



Pressões: Crescimento potencial

Citando a Comissão Europeia:

- “nível de investimento está a comprometer as perspetivas de crescimento potencial”
- “emigração e o envelhecimento demográfico estão a reduzir a população ativa”



Fonte: Comissão Europeia

Regras orçamentais Europeias

- **Saldo orçamental inferior a 3% do PIB**
- **Saldo estrutural** deve convergir para Objetivo de Médio Prazo (OMP) de um **excedente de 0,25% do PIB**
 - Saldo estrutural corresponde ao saldo orçamental ajustado do ciclo económico e líquido de one-offs
 - Trajetória de convergência para OMP dependente do estado da economia. Nas condições projetadas para próximos anos **melhoria anual de 0,6 p.p. PIB no saldo estrutural**
- **Benchmark para um agregado modificado da despesa:** não deve crescer mais rapidamente que o PIB potencial a não ser que o excesso seja compensado por medidas discricionárias no lado da receita (DRM no original EN). Crescimento abaixo potencial até MTO (incorpora margem de convergência)
- **Regra para redução do excesso de dívida face ao valor de referência de 60% do PIB**
 - Regra geral de redução de 5% do excesso ao ano, em média nos últimos três anos
 - Regra transitória (menos exigente) de ajustamento linear mínimo aplicável durante 3 anos aos países que saiam de procedimento por défice excessivo iniciado antes de 2011 [Portugal está desde 2009]

Síntese intermédia

- Receita fiscal pressionada pelo aumento de despesa
- Programação plurianual incipiente: concentração no ciclo anual do Orçamento do Estado em vez do médio prazo → instabilidade fiscal
- Mais recentemente o aumento carga fiscal resultou da necessidade de acelerar consolidação orçamental
- Processo de consolidação orçamental não se encontra concluído:
 - Saldo estrutural ainda distante OMP [*redução adicional aprox. 2 ¼ p.p. PIB*]
 - Necessidade de colocar o rácio da dívida numa trajetória claramente descendente:
 - para melhorar condições de financiamento (melhorar perceção de risco país que está num nível muito elevado, diminuindo spread face ao *Bund*, melhoria do *rating*)
 - e cumprimento da regra de dívida
- Alguns aumentos tributação durante programa de ajustamento foram/serão reduzidos/eliminados
- Nível de endividamento externo (privado e público) não permitirá crescimento via crédito externo (aumento de dívida). Necessidade de atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE) produtivo
- Logo: **expetável manutenção de pressão sobre receita fiscal**



Portugal

Sistema fiscal: questões



Debate inexistente

- Como conciliar pressão sobre a receita fiscal com a urgência de promoção de condições que permitam um maior ritmo de crescimento?
- A estrutura fiscal é adequada?
- A estabilidade fiscal deve ser procurada? Como a conseguir? A instabilidade fiscal pesa sobre a atratividade do país para IDE?
- Isenções fiscais, despesa fiscal, contratualização de incentivos
 - Espaço para melhorar a transparência: relatório da despesa fiscal de 2016 não foi publicado; no OE2017 alterou-se a metodologia (IRC só uma linha)
- Desenvolvimentos a nível europeu: criação da base comum de IRC
 - Combate a *base erosion and profit shifting* (BEPS)

Como somos vistos pelos investidores?

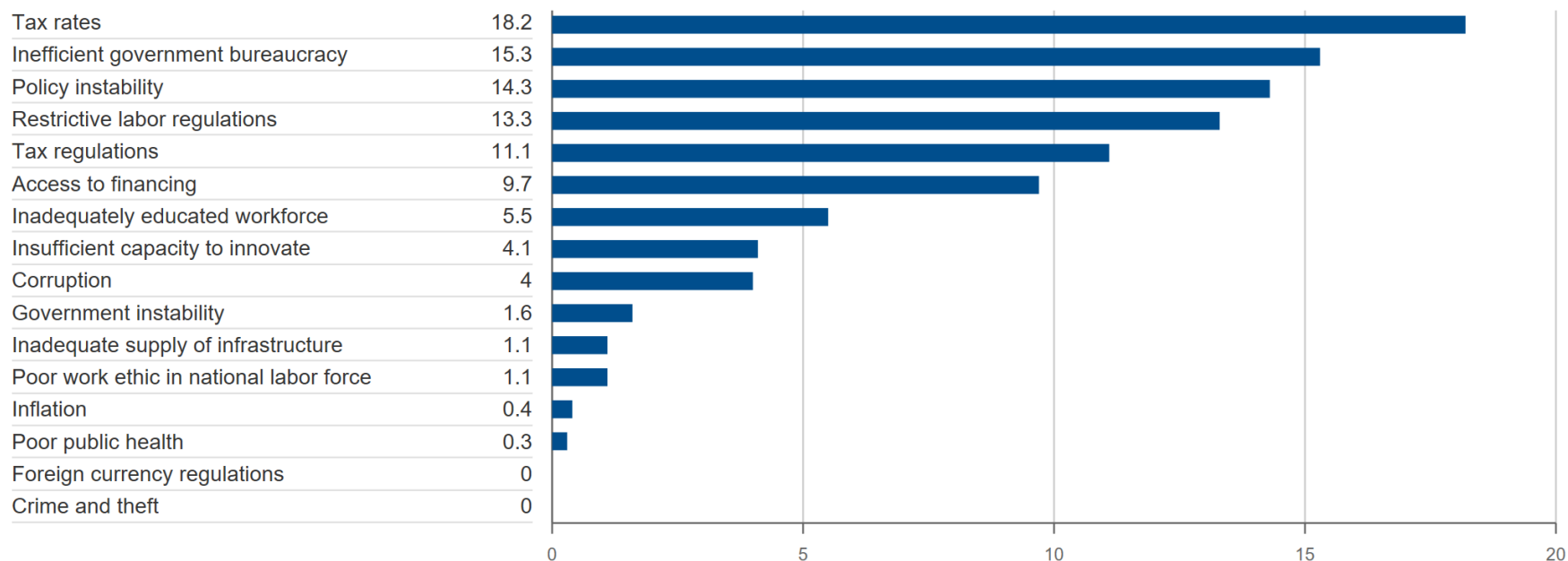


The Global Competitiveness Report 2016–2017



Portugal 46th / 138

Most problematic factors for doing business



Ordem de restritividade: **Taxas de imposto**, burocracia e **instabilidade das políticas públicas** (policy), legislação laboral, **regulamentação fiscal**

Effect of taxation on incentives to invest (6.04)

In your country, to what extent do taxes reduce the incentive to invest?
[1 = to a great extent; 7 = not at all]

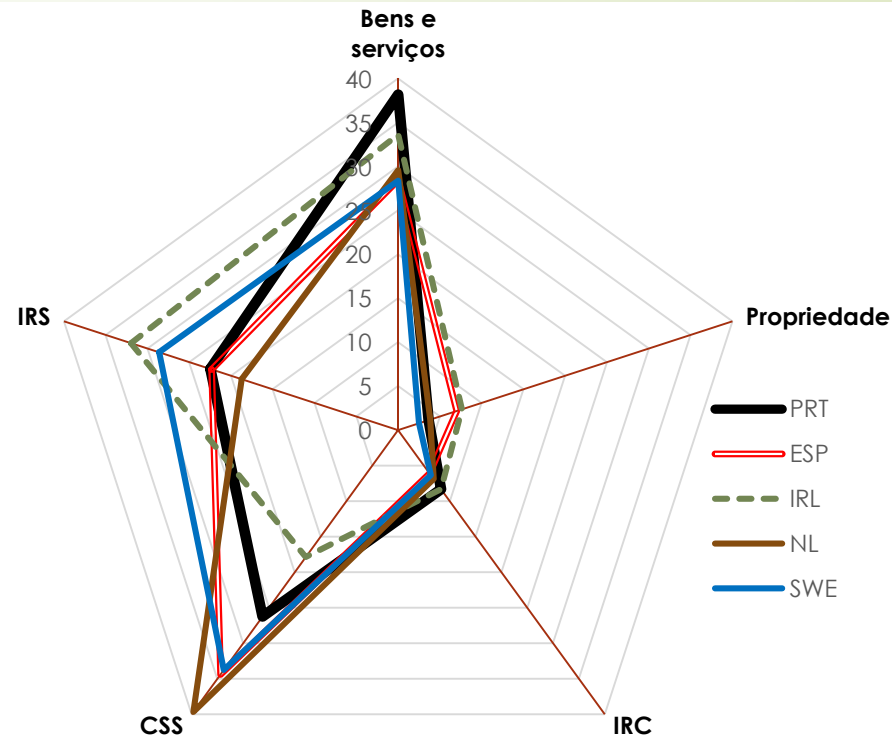
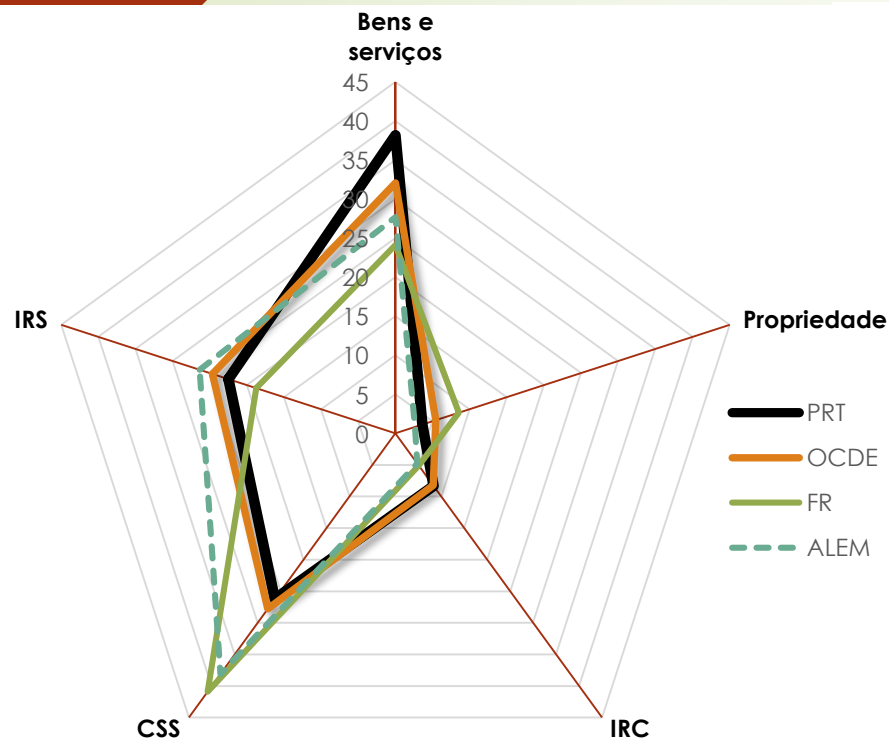
Rank / 138	Country / Economy	Score	Trend	Distance from best
1	United Arab Emirates	6.2	↗	
2	Bahrain	6.1	↗	
3	Hong Kong SAR	6.0	↗	
4	Qatar	5.9	↗	
5	Singapore	5.9	↗	
6	Luxembourg	5.4	↗	
7	Switzerland	5.3	↗	
8	Mauritius	5.3	↗	
9	Oman	5.2	↗	
10	Paraguay	5.2	↗	
11	Georgia	5.1	↗	
12	Panama	5.0	↗	
13	Brunei Darussalam	4.9	↗	
14	Malaysia	4.9	↗	
15	Kuwait	4.8	↗	
16	New Zealand	4.7	↗	
17	Ireland	4.7	↗	
18	Malta	4.7	↗	
19	Saudi Arabia	4.7	↗	
20	Cyprus	4.6	↗	
21	Netherlands	4.6	↗	
22	Macedonia, FYR	4.6	↗	
23	Estonia	4.5	↗	
24	United Kingdom	4.5	↗	
25	India	4.5	↗	
26	Botswana	4.5	↗	
27	Nigeria	4.2	↗	
28	United States	4.2	↗	

76	Sweden	3.6	↗	
82	Spain	3.4	↗	
110	Denmark	3.1	↗	
113	Portugal	3.0	↗	
120	Austria	2.9	↗	
124	France	2.8	↗	
136	Greece	2.1	↗	
137	Italy	1.9	↗	
138	Brazil	1.8	↗	

52	Finland	3.9	↗	
53	Japan	3.9	↗	
54	Lebanon	3.9	↗	
55	Germany	3.9	↗	

Estrutura fiscal

% total carga fiscal (2014)



PRT:

- > peso relativo bens & serviços
- < peso relativo CSS exceto caso IRL (*mas próx. média OCDE*)
- < peso relativo propriedade que em FR, ESP, IRL
- > peso relativo IRC que FR, ALEM, IT, SWE, ESP, NL
- variabilidade peso relativo IRS

Fonte: OCDE; cálculos do autor

Impostos e crescimento: literatura económica

Não consensual, mas alguma predominância de efeitos significativos

- Widmalm (2001): estrutura fiscal tem impacto no crescimento (pooled cross-sectional data from 23 OECD countries, 1965 - 1990): proporção receita proveniente **imposto sobre rendimento tem correlação negativa** com crescimento económico
- Lee & Gordon (2005): Taxas **IRC têm impacto negativo crescimento** (cross-country data 1970-1997). *The coefficient estimates suggest that a cut in the corporate tax rate by 10 percentage points will raise the annual growth rate by one to two percentage points.*
- Arnold, Brys, & Heady (2011): This article has presented empirical results that support theoretical beliefs *that economic growth can be increased by gradually moving the tax base towards consumption and immovable property (especially residential property)*. It has also argued that growth can also be enhanced by improving the design of individual taxes.
- (Xing, 2012) finds “tax and growth ranking” suggested by some recent empirical studies, including **Arnold et al. (2011) is not robust** under different assumptions about heterogeneity across countries of the long-run and short-run coefficients in the underlying econometric model.

Impostos e crescimento

OCDE (2010): *Tax Policy Reform and Economic Growth*

- De acordo com esta publicação o sistema fiscal pode influir sobre o PIB per capita ao influenciar a **utilização de trabalho** e a sua **produtividade** (que resulta da acumulação de capital físico e capital humano, bem como eficiência na s/ utilização– TFP)

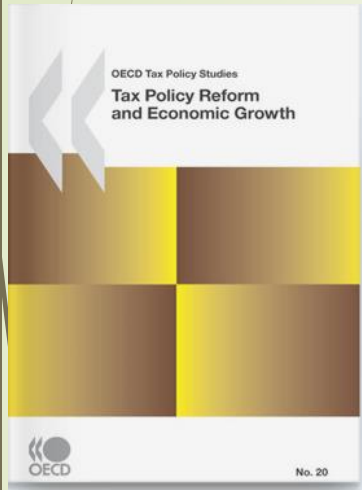
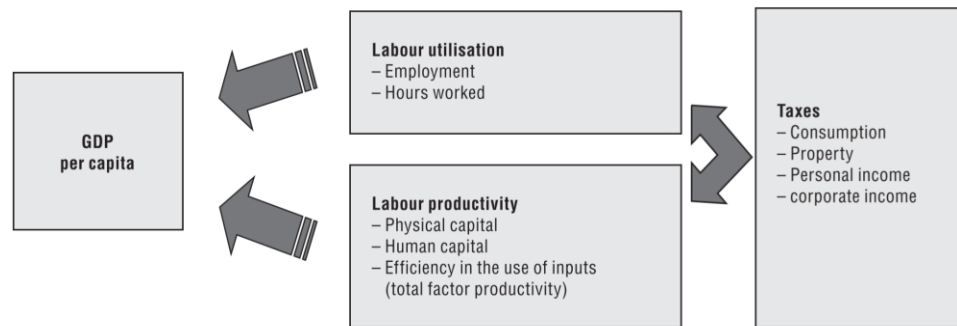


Figure B.1. **Taxes affect the determinants of growth**



- Mas difícil avaliar efeitos das reformas fiscais sobre crescimento:
 - difícil distinguir efeito no nível vs taxa de crescimento PIB
 - Mudanças em vários impostos em simultâneo
 - Efeitos cruzados (ex.^o redução tributação trabalho pode aumentar emprego, mas também diminui o custo oportunidade de não completar educação universitária o que afeta a produtividade)

Impostos e crescimento

OCDE (2010): *Tax Policy Reform and Economic Growth*

- Minimizar impacto negativo no crescimento: **minimizar os efeitos de distorção nas decisões das empresas e famílias.** Não desencorajar a tomada de riscos nem entrada (ou retenção) de trabalhadores altamente qualificados
- **Ordenação impacto impostos na economia:**
 - ***Mais negativo:*** imposto sobre as sociedades
 - Imposto sobre o rendimento pessoas singulares
 - Impostos sobre o consumo
 - Impostos recorrentes sobre a propriedade: *impacto menos negativo*
- **OCDE sugere transferência de parte do fardo fiscal do rendimento para consumo e/ou propriedade residencial:**
 - «A growth-oriented tax reform would therefore shift part of the tax burden from income to consumption and/or residential property.»



Impostos sobre rendimento



OCDE (2010): *Tax Policy Reform and Economic Growth*

- Imposto rendimento pessoas coletivas (IRC): efeito negativo PIB *per capita*
 - Redução taxa IRC aumenta crescimento TFP e investimento (sobretudo nas empresas mais inovadoras)
- Redução impostos sobre o rendimento → potencialmente maiores efeitos positivos no PIB *per capita* se redução taxas marginais em vez de aumentos escalões
- Redução rendimento pessoas singulares compensado por IVA:
 - devido à progressividade IRS redução taxa marginal aumenta incentivo trabalhar mais horas;
 - reduz rendimento real dos não participantes mercado trabalho aumentando incentivo oferta trabalho.
 - **Mas** menos progressividade
 - Aumento desigualdade, sobretudo para rendimentos + baixos
 - *Trade-off* entre política fiscal orientada para melhoria PIB per capita e equidade
 - Uso de política proteção social para amortecer este impacto (contudo mitiga o impacto da alteração fiscal no crescimento)

Sugestões OCDE

- **Alargamento das bases tributárias**, possivelmente com **taxas mais reduzidas** em vez de tentar proporcionar alívios direcionados *excepto* para corrigir externalidades (e eventualmente para incentivar I&D)
- **Redução das taxas marginais nos impostos sobre o rendimento** evitando efeitos adversos sobre o capital humano e empreendedorismo
- **Taxa única de IVA:** "This includes moving to a single rate VAT and levying corporate tax on a broader base and with a lower rate."
- "Posologia" não difere da proposta por Xavier Basto (2004) nos seus "tópicos para uma reforma fiscal impossível"
- Incentivos bem desenhados para incentivar participação no mercado laboral dos trabalhadores com baixos rendimentos (incluindo redução tax wedge)

Imposto sobre as sociedades | Desenvolvimentos comunitários: CCCTB/MCCCIS

- Comunicação da CE, COM(2016) 682 final, 25.10.2016: **Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades (MCCCIS)**, mais conhecida pela expressão inglesa **Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)**
 - 1.ª proposta 2011 parou nas negociações no Conselho” (questão da unanimidade). Agora abordagem em duas fases
 - **Objetivo: combater fragilidades importantes do quadro fiscal atual que abrem caminho ao planeamento fiscal agressivo**
 - **Um conjunto único de regras para o cálculo dos lucros das empresas**, associado a uma nova fórmula de repartição dos lucros de modo a garantir que a tributação reflita melhor o lugar onde a atividade económica decorre efetivamente. Fim dupla tributação no mercado único. Serão também eliminados os preços de transferência, que representam cerca de 70% do total da transferência de lucros.
 - MCCCIS garantirá um **sistema estável** que não esteja sujeito a alterações periódicas, proporcionando desta forma às empresas um **nível de segurança fiscal sem precedentes**. Ao proporcionar às empresas **regras sólidas e previsíveis**, condições equitativas de concorrência e uma **redução dos custos e dos encargos administrativos** a MCCCIS fará da UE um **mercado muito atrativo para investir**.
 - MCCCIS será **obrigatória** para todos os grupos financeiros com receitas consolidadas do grupo superiores a **750 milhões de EUR**. As PME e as empresas em fase de arranque (*startups*) podem optar pelo sistema

Desenvolvimentos comunitários: CCCTB/MCCCIS

- «A MCCCIS permitirá igualmente introduzir uma **transparência total relativamente ao sistema fiscal de cada Estado-Membro e às suas taxas efetivas de imposto.**
- Os Estados-Membros têm o direito soberano de fixar as suas próprias taxas de tributação e a MCCCIS não compromete de forma alguma este direito. **Garantirá**, no entanto, que sempre que um Estado-Membro decida sobre a **sua taxa de tributação**, esta **seja efetivamente aplicada a todas as empresas.**
- **Deixará de ser possível recorrer a regimes preferenciais dissimulados e a decisões fiscais com efeitos prejudiciais.** Tal deverá reforçar a confiança dos cidadãos na forma como as empresas são tributadas e garantir às empresas condições de concorrência mais equitativas no mercado único.»



Conclusão

- Necessário olhar para o sistema fiscal de forma integrada e não só como fonte de receita
- Otimização do sistema fiscal por forma minimizar os efeitos negativos da tributação no crescimento atendendo à necessidade de continuar processo de consolidação orçamental
- Importância de uma efetiva programação orçamental a médio prazo em detrimento de *focus* no orçamento anual por forma a garantir estabilidade fiscal
 - Estabilidade pressupõe debate informado

Bibliografia

- Arnold, J., Brys, B., & Heady, C. (2011). Tax Policy for Economic Recovery and Growth. *The Economic Journal*, 121(2008), 59–80. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02415.x>.
- Basto, J. G. X. de. (2004). Tópicos para uma Reforma Fiscal impossível. *Notas Económicas*, 19, 8–17. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10316.2/24935>
- Lee, Y., & Gordon, R. H. (2005). Tax structure and economic growth. *Journal of Public Economics*, 89(5–6), 1027–1043. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.07.002>
- OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>
- Pereira, M. C., & Wemans, L. (2013). *Output effects of a measure of tax shocks based on changes in legislation for Portugal* (Banco de Portugal Working Papers No. 15/2013). Retrieved from [http://www.bportugal.pt/en-US/BdP Publications Research/wp201315.pdf](http://www.bportugal.pt/en-US/BdP%20Publications%20Research/wp201315.pdf)
- Sarmiento, J. M., & Duarte, I. (2015). A instabilidade do sistema fiscal português: uma retrospectiva entre 1989 e 2014. *Julgar Online*, (Dezembro), 1–12. Retrieved from <http://julgar.pt/a-instabilidade-do-sistema-fiscal-portugues-uma-retrospectiva-entre-1989-e-2014/>
- Widmalm, F. (2001). Tax structure and growth: Are some taxes better than others? *Public Choice*, 107(3–4), 199–219. <http://doi.org/10.1023/A:1010340017288>
- Xing, J. (2012). Tax structure and growth: How robust is the empirical evidence? *Economics Letters*, 117(1), 379–382. <http://doi.org/10.1016/j.econlet.2012.05.054>

SEMINÁRIO FISCAL

RECEITA FISCAL, CRESCIMENTO E DÍVIDA PÚBLICA

CARLOS MARINHEIRO

Professor Auxiliar da FEUC

Vogal do Conselho Superior das Finanças Públicas

MODERAÇÃO:

XAVIER DE BASTO

7 ABRIL

17H30 ÀS 19H30

SALA KEYNES

FEUC

ORGANIZAÇÃO

AFP, SECÇÃO REGIONAL DE COIMBRA, FEUC E COIMBRA BUSINESS SCHOOL | ISCAC

