

# Intervenção de Nazaré da Costa Cabral na apresentação do "Estudo sobre a carga fiscal em Portugal"

06 de outubro 2020

"Habitualmente, o termo carga fiscal significa a relação entre o total das receitas de impostos e contribuições sociais e o PIB (nominal) de um país. Na perspetiva da contabilidade nacional, estão ainda incluídas outras figuras tributárias, como taxas e contribuições financeiras. Em 2019, segundo o Instituto Nacional de Estatística, Portugal apresentou uma carga fiscal de 34,7% do PIB, considerada a maior das últimas duas décadas, embora ainda inferior à média europeia, cifrada em 39,4%.

Observando este rácio entre receitas fiscais e contributivas e o Produto, podemos afirmar que a carga fiscal aumenta, num determinado ano, quando a receita fiscal e contributiva cobrada aumenta mais do que a riqueza gerada. Tal pode ficar a dever-se a três tipos de causas diferentes:

Em primeiro lugar, a medidas ativas ou discricionárias de política fiscal, tais como:

- a) Criação de novos impostos, não apenas nacionais, mas também regionais e locais;
- b) Aumento das taxas dos impostos já existentes;
- c) Aumento da base de incidência – e.g. integração de novas fontes de rendimento no âmbito da matéria tributável;
- d) Inclusão de novos sujeitos passivos até aí isentos de imposto;
- e) Supressão/diminuição de benefícios fiscais anteriormente concedidos.

Em segundo lugar, pode ficar a dever-se à maior eficiência do sistema fiscal (e.g. medidas de combate à evasão e à fraude fiscais);

Finalmente, em terceiro lugar, o aumento da carga fiscal pode estar associado à interação do sistema fiscal com a economia e, em particular, ao que eu chamaria a sobre-reação dos impostos à evolução do produto. Esta sobre-reação está desde logo relacionada com a chamada elasticidade dos impostos e contribuições sociais, e que é uma elasticidade de dois graus: por um lado, as bases macroeconómicas reagem ao produto (um exemplo, o consumo reage à variação do PIB) e, por outro lado, o imposto em si, tal como está desenhado, reage às bases macroeconómicas em que assenta. Se a elasticidade for unitária, a receita fiscal acompanha *pari passu* a evolução do PIB: aumenta ou decai na exata proporção do aumento ou da queda do produto. No entanto, existem impostos (ou



componentes do imposto) que, em Portugal como de resto noutros países, apresentam elasticidades superiores à unidade: assim, por ordem decrescente no nosso país, o imposto de selo, os impostos diretos sobre as empresas, o IVA sobre o consumo final das famílias, e o IRS sobre os rendimentos do trabalho.

Nestes casos, pode dizer-se que existe uma sobre-reação da receita fiscal em relação à evolução da economia, a qual, por sua vez, pode estar associada a diversas razões. Por exemplo: o facto de o aumento das remunerações e dos rendimentos em geral, provocado pela própria dinâmica económica, ser mais expressivo do que essa mesma dinâmica económica, traduzindo um maior aumento ora do rendimento bruto (relevante para efeitos de tributação direta, particularmente no contexto de uma tributação progressiva), ora do rendimento disponível (relevante para efeitos de tributação indireta). Por exemplo, também, o facto de o tipo de consumo mudar consoante a fase do ciclo: em fases negativas, reorientação do consumo para bens de primeira necessidade, sujeitos a taxas de tributação inferiores; em fases positivas, maior consumo de bens superiores, tributados a taxas mais elevadas.

Acresce ainda, sobretudo quando ocorre uma mudança de ciclo económico, que tende a existir, às vezes com alguns meses, um desfasamento temporal entre as variações no produto e as variações em termos de cobrança de receita fiscal, o que significa que por vezes as bases fiscais reagem de forma tardia relativamente à variação do Produto. Por outro lado, pese embora a elasticidade da receita fiscal e contributiva esteja computada, desde logo a partir da informação estatística e histórica existente, a verdade é que, por vezes, essa elasticidade apresenta uma volatilidade imprevista, podendo, assim, a cobrança de receita ser, num dado momento, mais ou menos reativa à evolução do produto, do que o esperado.

Ainda que em doses diferenciadas (que importaria aprofundar), os três tipos de causas antes mencionadas concorreram para o aumento da carga fiscal no nosso país, nos últimos anos.

De entre as medidas discricionárias de política fiscal, destacaria, por exemplo (e só para dar um exemplo), a criação de novas figuras tributárias, qualificadas ora como taxas ora como contribuições, e concebidas muitas vezes com características dúbias e ambivalentes, tal como de resto é muito bem explicado pelos autores do estudo que hoje será aqui apresentado.

Na sua grande maioria, estas taxas e contribuições financeiras aparecem, nos mapas de contabilidade nacional, reconduzidos a um grupo, eu diria residual, de receita fiscal, intitulado “outros impostos indiretos”. Nesta categoria se incluem, por exemplo, as contribuições extraordinárias sobre o sector energético e farmacêutico, as contribuições sobre o sector bancário e as contribuições para o Fundo de Resolução, taxas de reguladores não financeiros e financeiros, e por fim taxas em geral. Esta categoria parece ser residual, se se olhar para o seu peso no PIB em comparação por exemplo com os impostos indiretos principais (com o IVA à cabeça), cuja receita equivale a cerca de 15% do PIB. No entanto, temos vindo a assistir, também no que diz respeito a esta categoria de “outros impostos indiretos”, a um aumento significativo do seu peso no PIB, na última década: ele era de 1,7% em 2010, tendo subido para 2,3% em 2019. De igual modo, a receita destes impostos equivale hoje a uma maior percentagem da carga fiscal do que sucedia em 2010: essa percentagem era então de 5,5%, aumentando para 6,6% em 2019.



O desenvolvimento destas novas figuras tributárias aparece à partida justificado, no plano microeconómico, como forma de internalização de externalidades negativas resultantes do funcionamento de certos mercados e aparece depois ainda justificado, no plano financeiro, pela necessidade de financiar as novas formas de intervenção pública – desde logo e sobretudo no âmbito da regulação económica e financeira. Por vezes, porém, a criação destas figuras exorbita tais fundadas justificações e serve tão-só, fundamentalmente, para encontrar fontes alternativas e adicionais de receita pública, perante uma certa saturação no uso das bases de incidência no âmbito da tributação clássica.

Quanto a esta tributação clássica, permitam-me assinalar o estudo recente da OCDE, publicado em 2020, mas com referência às reformas de política fiscal ocorridas até ao ano de 2018. Segundo o estudo, a carga fiscal para os países da OCDE subiu desde a crise financeira, atingindo naquele ano o valor médio de 34,3% do PIB. A estrutura dos sistemas fiscais destes países manteve-se apesar de tudo estável, sendo dominado pelas contribuições para a segurança social, impostos diretos sobre o rendimento das famílias, impostos sobre as empresas e impostos gerais sobre o consumo (tipicamente o IVA). Pese embora essa evolução, que traduz um aumento da carga fiscal no após crise financeira, a OCDE, ao analisar as reformas implementadas nos anos mais recentes e particularmente entre 2017 e 2018, assinala tendências de desagravamento em diversos impostos, ainda que compensadas pela tendência de agravamento de outros. Assim:

Em primeiro lugar, intensificaram-se as reformas no sentido da redução das taxas de imposto sobre o rendimento das famílias, destacando-se as reduções direcionadas para famílias de rendimentos médios e mais baixos.

Em segundo lugar, no que diz respeito à tributação das empresas, acentuou-se a tendência de redução das taxas de imposto e essa redução foi mais pronunciada em países com taxas iniciais de tributação mais elevadas. A este propósito, a OCDE menciona o caso particular das reformas fiscais levadas a cabo na Bélgica e em França, em 2017, que permitiram reduzir, em relação a 2008, a taxa standard de imposto (ou seja, a taxa estatutária, sem deduções), respetivamente, de 34% para 25%, e de 34,4% para 32%. Em França, o país que ainda mantém, de entre os países da OCDE, a maior taxa standard de tributação das empresas, o objetivo da reforma seria o de trazer essa mesma taxa também para os 25%, em 2022. Já no caso português, não obstante se ter iniciado uma redução nos anos de 2017-2018, a taxa standard mantém-se superior à de 2008, em que era de 26,5%, tendo-se fixado já em 2019, em 31,5%, a segunda mais elevada dos países da OCDE, logo atrás da França.

Em terceiro lugar, ainda no plano da tributação corporativa e particularmente no plano da tributação internacional, a OCDE assinala as medidas de concretização a nível nacional do projeto BEPS, da própria OCDE ('Base Erosion and Profit Shifting'), e, particularmente, as novas iniciativas nacionais no campo da tributação da economia digital.

Por fim, a OCDE denota a tendência de reforço da tributação do património, com reformas quer a nível da tributação nacional, quer regional, quer local; os chamados impostos sobre as grandes fortunas incluem-se nesta última categoria.

Depreende-se, em suma, a partir desta descrição, que, até à crise pandémica, se desenhava já uma tendência na conceção das políticas fiscais, em que a tributação do rendimento convencional das famílias e das empresas parecia conhecer uma perspetiva de



desagravamento, compensada por sua vez por novas formas de tributação, ora do património, ora de novos serviços, particularmente na área da economia digital.

Entretanto, já este ano, o mundo foi apanhado por uma crise grave e abrupta, de características únicas, que acarretou, ainda que por períodos de tempo diferenciados, uma quase paralisia da atividade económica. Não é excluir que, em diversos sectores ou indústrias, se suceda à suspensão económica a cessação de atividades e a falência das empresas que as realizam. Acima de tudo, a crise pandémica obrigará, no médio prazo, a um esforço de reconversão económica, através do qual as economias e desde logo diversas empresas serão obrigadas a repensar os seus produtos, os seus processos produtivos e cadeias de valor.

O Conselho das Finanças Públicas (CFP) atualizou recentemente os seus cenários macroeconómico e orçamental, projetando para 2020 uma taxa de recessão da economia portuguesa, em termos reais, de 9,5%; uma variação negativa do PIB nominal de 7,6%; e um défice orçamental, de 7,2% do PIB. Este agravamento da situação orçamental fica a dever-se ao aumento significativo da despesa pública, especialmente da despesa primária (com um aumento estimado face a 2019, de 9,8%), mas fica também a dever-se a uma forte diminuição da receita pública e, em especial, da receita fiscal. Em 2020, a quebra prevista na receita fiscal é de cerca de 5,600 milhões de euros, ou seja, uma redução na ordem dos 10,7% em relação a 2019. Se olharmos para os diferentes impostos, a quebra será particularmente significativa no caso do IVA, cuja receita diminuirá quase 10,7% e, sobretudo no caso do IRC, onde se estima uma redução na ordem dos 36%. Concorre para a diminuição da receita cobrada, neste último imposto, não apenas o impacto da recessão económica no rendimento das empresas, mas também o efeito do conjunto de medidas discricionárias de política fiscal, como por exemplo a decisão, já no segundo semestre do ano, de suspensão dos pagamentos por conta no IRC. Só aqui, a perda de receita prevista é na ordem dos 1150 ME.

Em consequência, o CFP estima, neste seu exercício, uma redução da carga fiscal, em 2020, em cerca de cinco décimas face a 2019, para se fixar em 34,2% do PIB. A razão pela qual esta carga fiscal não diminui de forma ainda mais significativa está justamente na forte queda do PIB nominal, a qual por si só explica e acompanha a queda da receita. Ainda assim, essa redução da carga fiscal é de facto esperada, a qual pode ficar a dever-se não apenas às tais medidas de política fiscal adotadas, mas também ao facto de a própria receita fiscal poder estar já a sobre-reagir ao novo momento do ciclo económico. Por outro lado, é ainda pouco claro – tudo dependendo de fatores incertos como por exemplo o número de falências, evolução da taxa de desemprego, etc. – se, no próximo ano, a cobrança de receita fiscal acompanhará pari passu a evolução económica – que já será de crescimento – ou se, pelo contrário, haverá aqui um efeito retardador de manutenção de quebra de receita, ou de menor crescimento desta, aquém portanto daquilo que a nova dinâmica económica, esperada para 2021, pressupostamente ditará.

A crise está a revelar duas realidades, em Portugal como de resto em diversos países do mundo, realidades que sendo à partida justificadas não deixam de ser perturbadoras. Em primeiro lugar, estamos a assistir a uma forte pressão sobre o Estado, quer pelo lado da receita, quer pelo lado da despesa. Na verdade, grande parte dos apoios às empresas e famílias têm passado, desde que a epidemia se iniciou, pelo envolvimento do Estado. Portugal não é exceção neste panorama global. Segundo os cálculos mais recentes do CFP, só o valor dos custos mais diretamente relacionados com a pandemia (as medidas discricionárias de apoio), corresponderá em 2020 a cerca de 4,600 ME, ou seja, o



equivalente a 2,2% do PIB português. A questão é tanto mais perturbadora quanto não sabemos se haverá condições para reverter todas estas medidas de apoio económico e social, se sim, quando é que tal será possível e se, por conseguinte, não teremos no final da pandemia, a herança de um Estado sobredimensionado, a necessitar de mais e mais recursos, quiçá absorvendo-os de forma exorbitante, muito para lá daquilo que é usual encontrar, mesmo num Estado social presente e robusto.

A segunda realidade é a meu ver ainda mais perturbadora, e prende-se com a questão de saber como serão financiados os custos da pandemia.

Na maior parte dos países, a opção não tem passado pelo aumento dos impostos existentes, nem pela criação de novos. Empresas e famílias não teriam, neste quadro de quebra económica subida e profunda, condições para suportar qualquer tipo de novo agravamento fiscal. Mesmo soluções de impostos 'one-shot', temporários e excecionais, inspirados nos antigos impostos de guerra, ainda que, aqui e ali, equacionados, às vezes num plano puramente teórico, não foram sequer, pelo menos até ao momento, politicamente defendidos. Compreende-se que assim tenha sido: ainda que tais impostos pudessem ter em seu favor, além da sua natureza temporária, a incidência sobre bases porventura menos atingidas pela crise – por exemplo, certo tipo de ativos -, arriscar-se-iam não só a não produzir coleta suficiente face à magnitude dos custos, mas também a ter um efeito económico contraproducente, perante uma crise que por um lado é transversal, atingindo à generalidade dos sectores e, por outro, é uma crise simultânea, atingindo os dois lados do mercado, uma crise de procura e de oferta.

No caso particular da União Europeia, encontramos, pelo menos em alguns dos países membros, uma dificuldade acrescida (para esta eventual solução fiscal de financiamento dos custos da pandemia), e que genericamente podemos reconduzir à ideia de falta de espaço orçamental. Esta falta de espaço orçamental está aqui relacionada com fenómenos de exaustão fiscal associados nomeadamente àquela ideia, a que antes me referia, a da saturação no uso das bases de incidência tributária. Quando estas bases de incidência se encontram saturadas, já não há muito mais por onde tributar. Ora, estou convencida de que Portugal se encontra justamente neste grupo de países.

Perante tal dificuldade, assistimos, no contexto da União Europeia, a uma espécie de endosso às instâncias europeias da responsabilidade e competência para avançar com novos recursos de natureza tributária. De facto, na sequência da aprovação do importante pacote financeiro de resposta à pandemia, denominado Next Generation EU, está em marcha um movimento na Europa que pode ser considerado revolucionário, desde logo no plano da integração económica europeia, mas que por ora suscita dúvidas quanto àquele que virá a ser o seu desenlace. Para financiar o programa de ajuda massiva que a EU aprovou, de apoio à recuperação dos Estados membros, admite-se desde já avançar com a criação de novos recursos próprios, não numa base temporária, mas sim numa base permanente, recuperando propostas que há já muito se vêm discutindo nos planos europeu (e em alguns casos também no plano internacional). O caso da tributação da economia digital é talvez o mais relevante, que é, de resto, como vimos antes, uma matéria crítica também no âmbito da OCDE. O segundo caso é o da tributação ambiental, matéria hoje incontornável e associada ao financiamento da nova agenda europeia, o novo Green Deal. O terceiro caso é o da tributação das transações financeiras, o lançamento de uma espécie de imposto Tobin à escala europeia. Por fim, a admissibilidade de criação de um recurso próprio europeu baseado na tributação das empresas, pressupondo este a harmonização da base de incidência em todos os países da EU, como forma desde logo de



combate a formas de concorrência fiscal nociva e consideradas prejudiciais ao funcionamento do próprio mercado interno europeu. Se é verdade que todas estas propostas, há já vários anos discutidas e negociadas num plano técnico e político, parecem agora ganhar um novo impulso, o facto é que as dificuldades antigas de aprovação de matérias fiscais no quadro europeu não serão facilmente ultrapassadas, conhecendo-se a resistência de alguns países nesta matéria e que é uma matéria sempre sujeita à regra da unanimidade. Por outro lado, importa perceber qual será o desenho exato destes novos recursos: caso a sua conceção seja decalcada nos recursos próprios já existentes – designadamente o recurso IVA e o recurso PNB –, continuaremos a ter recursos que mais não são do que transferências dos Estados membros para o orçamento europeu e, por conseguinte, tratados e contabilizados como despesa destes últimos.

Ora bem, aqui chegados, vemos então que, perante esta impossibilidade descrita de usar a via fiscal como forma de financiamento dos custos da pandemia, verificamos que estes mesmos custos estão a ser fundamentalmente financiados através da dívida pública. Na verdade, observando-se que a generalidade dos países tem respondido a esta crise comum usando respostas similares, pode desde já afirmar-se que uma das consequências financeiras mais impressionantes dela resultantes é a de que o mundo, que já estava muito endividado em 2019, vai ficar ainda mais endividado no pós-Covid. Se isto, por isso só, é perturbador, mais será verificar que há países e Estados que ficarão muito mais endividados do que outros. E há, por outro lado, Estados cuja dívida pública será, ainda mais e acima de tudo, dívida externa, e outros em que esse peso não será tão expressivo. Portugal está precisamente no lote de países mais problemáticos: um país com uma das maiores dívidas públicas do mundo, e o terceiro na Europa, e com uma dívida pública que é, além disso, maioritariamente dívida externa. Na sua última projeção, o CFP estima um aumento de praticamente 20 p.p. do rácio da dívida pública portuguesa no PIB, no ano de 2020, fixando-se em 137,6%.

Habitados nos anos imediatamente anteriores à crise a viver num ambiente de taxas de juro ‘ultra-baixas’, potenciado por políticas monetárias expansionistas e não só, muitos - desde políticos a economistas e analistas em geral - firmaram a ideia de que num contexto de crescimento nominal satisfatório, é possível gerir e até reduzir o valor da dívida pública no PIB, e que ela se torna, no fundo, ‘pagável’ por si só. Para muitos, neste contexto favorável de taxas de crescimento nominal consistentemente acima das taxas de juro implícitas, a dívida pública deixou de ser um problema. No quadro atual, a opinião prevalecente é a de que esse ambiente de taxas de juro baixas manter-se-á no após pandemia e por conseguinte uma vez retomado o crescimento das economias, este peso da dívida herdado não será afinal problemático. Há até quem admita que se possa e deva até aproveitar o momento favorável com estas mesmas taxas de juro, para acrescentar mais dívida pública à pré-existente, desde logo no quadro do financiamento da recuperação económica que aí vem.

Não partilho desde otimismo voluntarista. Infelizmente a história mostra-nos que, em matéria de dívida pública, o céu não é o limite. Portugal, pelo seu histórico, apresenta fragilidades e a sua dívida pública, não apenas pelo seu montante, mas pelos fatores de gestão que a envolvem, apresenta-se como uma dívida pública insegura, volátil, muito suscetível a choques adversos, e em que qualquer simples gatilho pode tornar incomportáveis os respetivos custos associados.

Mas acima de tudo quer-me parecer que este peso da dívida pública portuguesa e a sua insegurança natural irão criar inúmeros constrangimentos à política orçamental a



implementar nos próximos anos, quer do lado da despesa quer do lado da receita. Costuma dizer-se “a dívida pública de hoje são os impostos de amanhã”. Portanto, também aqui esta falta de espaço orçamental pode tolher, por exemplo, as futuras opções em matéria de políticas públicas e desde logo em matéria de política fiscal. A questão será qual a margem para eventualmente reduzir impostos, num quadro em que, como assinalarei se seguida e para terminar, essa poderá ser uma estratégia de recuperação a seguir pelos nossos parceiros comerciais, parceiros que são desde logo também nossos concorrentes nos mercados internacionais.

Importa, na verdade, encarar o momento que vivemos com especial responsabilidade, impondo-se sinais de prudência desde logo no quadro gestão da despesa pública e, em especial agora, daquela nova despesa que será criada no quadro da recuperação europeia.

Mas acima de tudo pretendia terminar com esta chamada de atenção: as opções num plano micro ocultam opções de fundo e implicam consequências. Um primeiro tipo de opção, num plano micro, é a de saber se estes fundos serão preferencialmente usados para repor investimento em serviços públicos essenciais (por exemplo na área da saúde, educação e proteção social) ou se serão sobretudo orientados para o sector privado da economia e em particular para os desafios da modernização, da dinamização e reconversão das nossas indústrias e empresas. Um outro tipo opção, ainda neste plano micro, é o de saber se estes mesmos fundos serão usados como fator promotor de nova despesa pública ou fator indutor de redução de impostos. Por exemplo, o plano de recuperação francês, cujo esboço já foi apresentado, vai neste segundo sentido: aproveitar a folga orçamental induzida pelas verbas agora disponibilizadas pelo fundo de recuperação, para concretizar a reforma fiscal de 2017, designadamente o desagravamento fiscal das empresas, que o relatório antes mencionado da OCDE já destacava.

Pela minha parte, concluo dizendo que estas opções micro revelarão, por sua vez, opções de fundo, e que o resultado dessas opções mostrar-se-á não agora, mas em 2026, quando estas novas verbas europeias deixarem de estar ao nosso dispor. O resultado dessas opções será uma determinada dimensão do Estado, será uma certa relação do Estado com a economia e será, acima de tudo, o grau robustez da economia portuguesa para enfrentar o segundo quartel do século XXI.

Muito obrigada pela V/ atenção."