

9.º Congresso Luso-Brasileiro de Auditores Fiscais

Um Sistema Fiscal para o Desenvolvimento Económico e Social

Carlos F. Alves

Auditório da Reitoria da Universidade de Coimbra, 17 de Junho de 2025

"Eu sou eu e minha circunstância."

Ortega y Gasset (1914)

Uma Definição de Custos de Contexto



Os custos de contexto correspondem a **efeitos negativos** decorrentes de **regras, procedimentos, ações e/ou omissões** que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização.

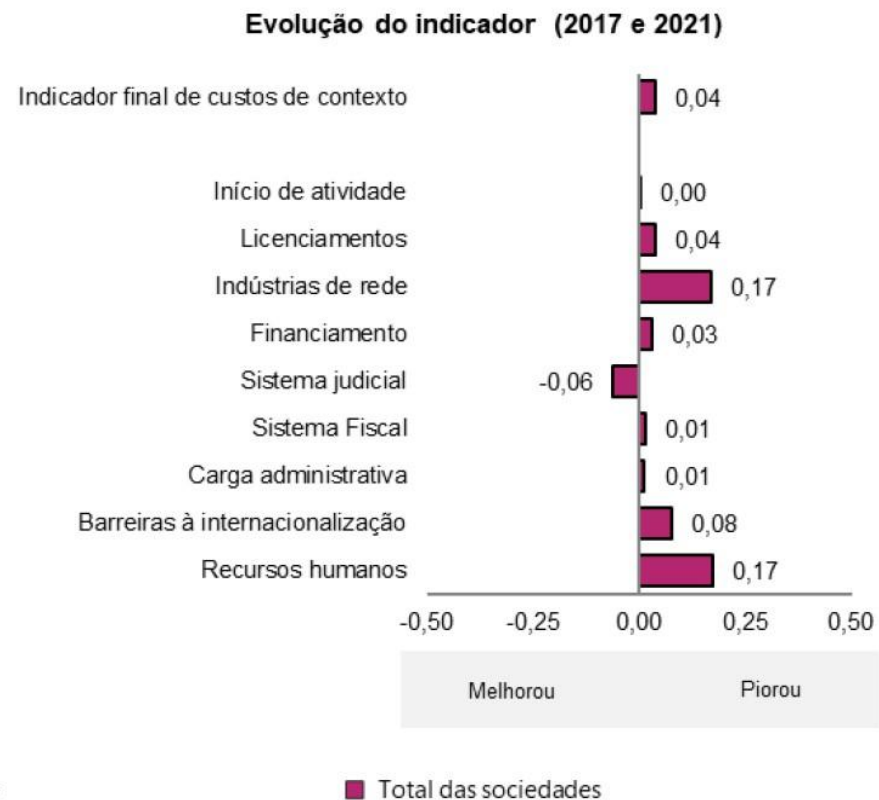
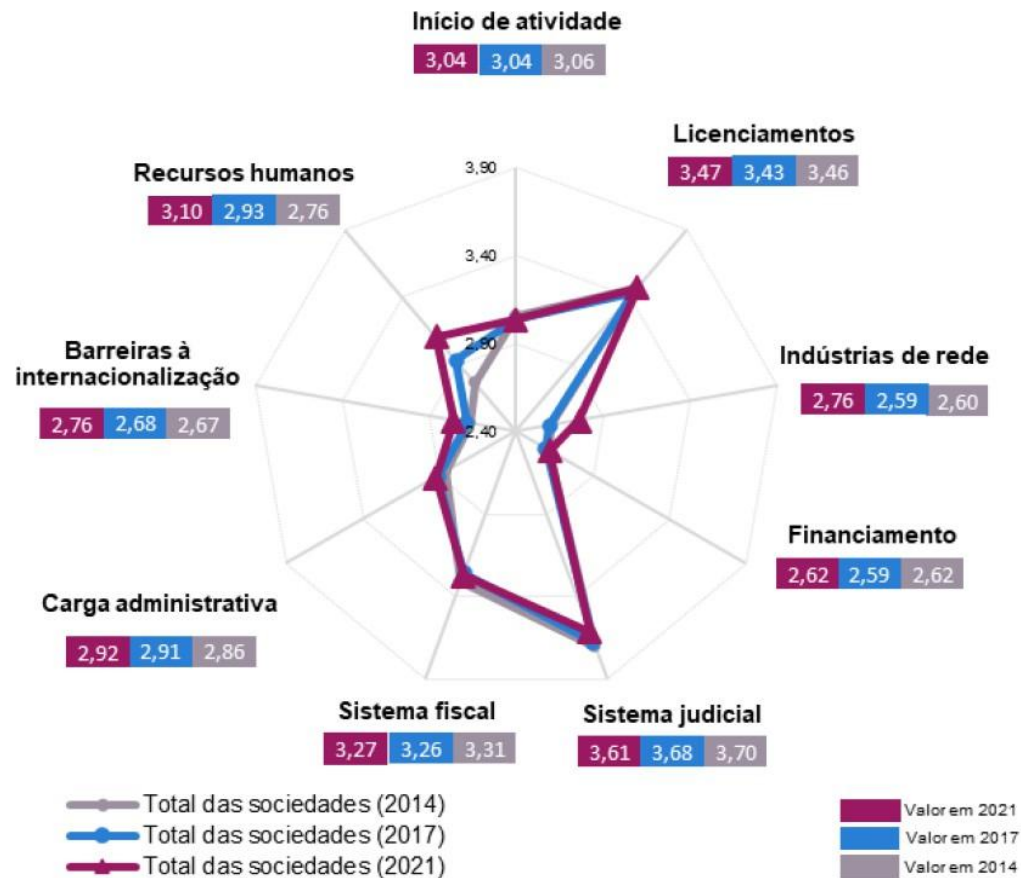
INE (2015)

IaCC:

- início de atividade,
- **licenciamentos,**
- indústrias de rede,
- **financiamento,**
- **sistema judicial,**
- **sistema fiscal,**
- carga administrativa,
- barreiras à internacionalização,
- **recursos humanos.**

Outros:

- **imagem do país,**
- **papel da lei,**
- **qualidade das instituições,**
- **corrupção,**
- **concorrência e abertura de mercados,**
- **economia informal,**
- **infraestruturas,**
- **energia a preços que permitam competitividade.**



INE (2021)

Desde o inquérito inicial, tem sido no **sistema judicial** que as empresas identificam os maiores obstáculos à sua atividade, seguindo-se os **licenciamentos** e o **sistema fiscal** como as dimensões mais problemáticas. Estes três domínios têm registado os valores mais elevados, independentemente da dimensão e do setor de atividade das empresas.

Sistema Fiscal

«Taxes are the price we pay
for civilization.»

Oliver Wendell Holmes, Jr. (USA)

SEDES defende uma Verdadeira Reforma Fiscal para Portugal

A SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, reunida hoje em Assembleia Geral, deliberou apelar ao governo e aos partidos políticos com representação parlamentar para que se faça em Portugal uma verdadeira Reforma Fiscal, com prioridade para os impostos sobre o rendimento. **O sistema fiscal português é excessivamente complexo, não é internacionalmente competitivo, impõe um esforço fiscal excessivo, incentiva a descapitalização e o endividamento das empresas, desincentiva a poupança, assenta em bases de tributação reduzidas e estimula a economia informal, tudo resultando em claros défices de equidade, eficiência e racionalidade.**

Por isso, é urgente e importante o estudo e a concretização de uma reforma fiscal completa e integrada, visando corrigir os desequilíbrios e as iniquidades que se têm acumulado, promover a justiça social, a competitividade e o crescimento sustentado da economia portuguesa.

A SEDES deu já um contributo relevante para uma reflexão sobre a reforma dos impostos sobre o rendimento – através da publicação “Por uma Verdadeira Reforma Fiscal” – e disponibiliza-se para continuar a contribuir empenhadamente para este objetivo de interesse nacional.

Lisboa, 18 de julho de 2024.

Assembleia Geral da SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social

**Custos de
Cumprimento e
Custos de
Fiscalização Elevados
(em função da sua
Complexidade e
Instabilidade).**

Os sete pecados mortais do sistema fiscal português:

Pecado Um – IRC Excessivamente Complexo

Pecado Dois – Taxas de IRC Demasiado Altas

Pecado Três – Taxas de IRC Progressivas

Pecado Quatro – Incentivo à Descapitalização
e ao Endividamento

Pecado Cinco – IRS Complexo e com Taxas Elevadas

Pecado Seis – IRS que Desestimula a Poupança

Pecado Sete – Bases de Tributação Estreitas

Por uma verdadeira Reforma Fiscal

Carlos F. Alves

Carlos Tavares

março de 2024



Portugal é o 35º entre os 38 países da OCDE no ranking internacional de competitividade fiscal (ITCI - International Tax Competitiveness Index de 2024).

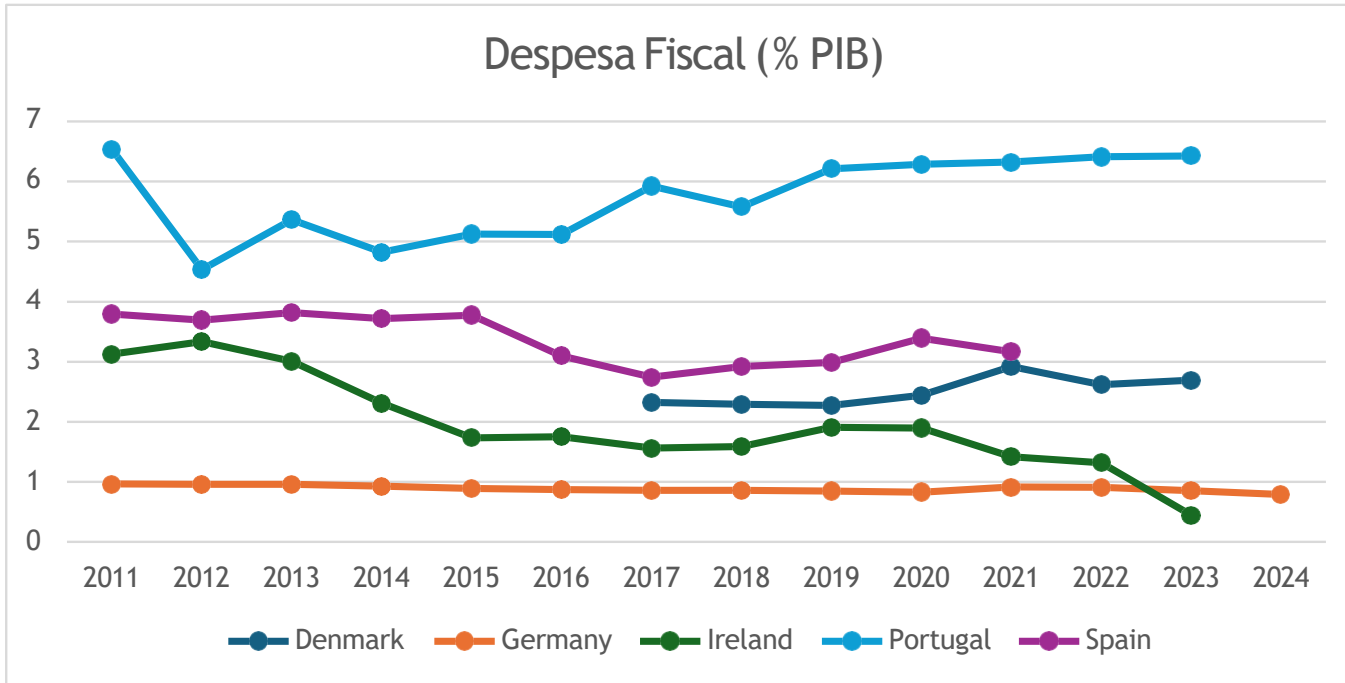
Em termos dos impostos sobre as empresas é o 37º (apenas superando a Colômbia). Portugal. Ocupa atualmente o penúltimo lugar no que respeita a incentivos/complexidade (apenas superando França), mas era o último no ranking de 2022.

Modelo 22:

Cerca de 100 linhas do resultado do exercício à matéria coletável, mais cerca de 70 campos para chegar ao valor total a pagar ou a recuperar.

Benefícios Fiscais:

Segundo o Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais 2019 o seu número é **542**, dos quais **121 dizem respeito ao IRC**. Benefícios Fiscais espalhados por **60 diplomas legais**.

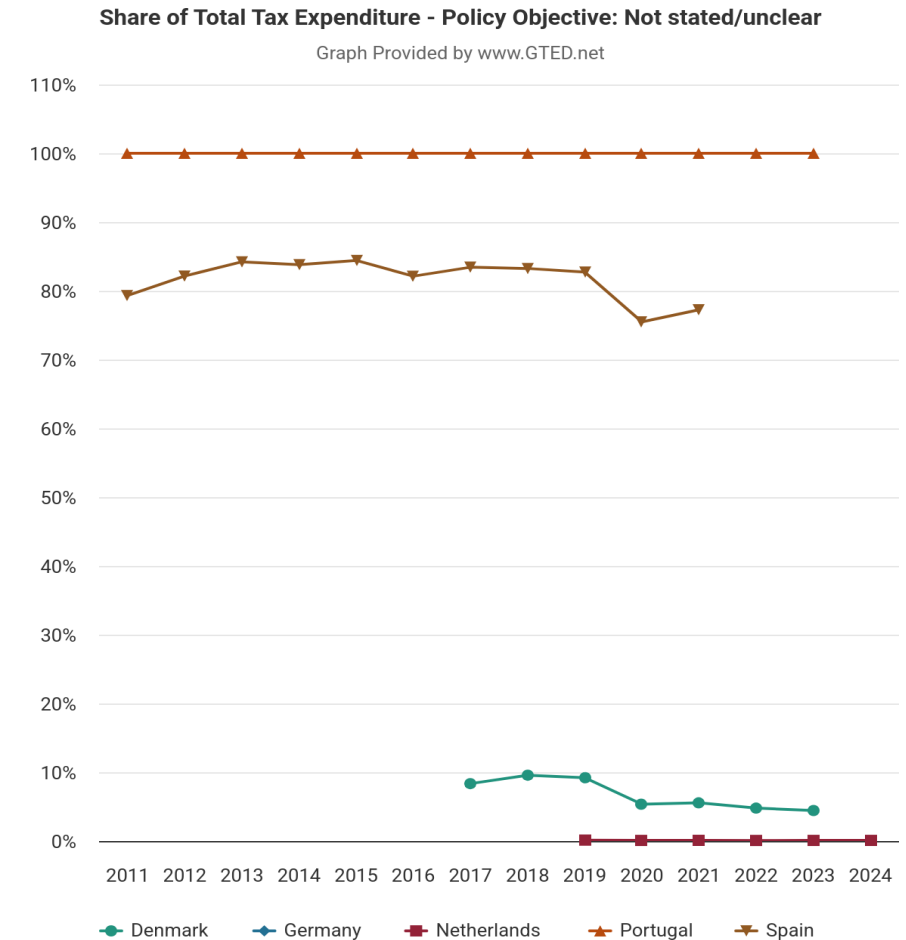


Fonte: <https://gted.net/>

Em 2020, despesa fiscal IRC corresponde a cerca de 30% do imposto arrecadado.

	Denmark	Germany	Sweden
Total	2.46	0.86	3.87
Corp. Income	0.41	0.02	0.04

Fonte: GTED - Global Tax Expenditure Database



Fonte: GTED - Global Tax Expenditure Database

A GTED é gerida pelo Council on Economic Policies (CEP) e pelo German Institute of Development and Sustainability (IDOS). Cobre 111 países.

Taxas vigentes em Portugal:

Taxa reduzida: PME (rendimento tributável até 50 000 euros): 16%; Taxa normal: 20% [Madeira e Açores 14,7%]

[logo o incentivo para as PME máximo é 2000 euros = $50\,000 \times 4\%$]

Derrama Estadual: rendimento tributável entre 1,5 e 7,5 milhões: 3%; rendimento tributável entre 7,5 e 35 milhões: 5%; rendimento tributável acima de 35 milhões: 9%.

Derrama municipal: máximo 1,5%.

$$[20\% + 9\% + 1,5\% = 30,5\%]$$

ETR estável em torno de 25% nos últimos anos.

O Estado pode apropriar-se de 49,96% [= $1 - (1 - 0,305) \times (1 - 0,28)$] dos resultados gerados por uma empresa.

Taxas de IRC progressivas: desincentivo à escala; falácia dos lucros excessivos.

Além de outras:

$$Lucro = (p - c) * Q * (1 - T) - A * r = 0$$

- Perda de competitividade;
- Não atração de investimento internacional;
- Investimento concentrado nos setores não transacionáveis;
- **Salários mais baixos** (Emigração);
- Redução do investimento e concentração nos setores trabalho intensivos;
- **Maior nível de endividamento** para baixar o custo médio do capital (também incentivado pela diferença de tratamento fiscal do custo da dívida e do capital próprio);
- Impacta o *level playing field* do mercado único da UE (ausência de harmonização fiscal na UE).

Taxa Efetiva de Imposto, Peso dos Salários e Solvabilidade das Empresas

	SCT						SOLVAB					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
C	4.408 *** (0,269)	4.374 *** (0,268)	3.764 *** (0,537)	5.428 *** (0,488)	5.446 *** (0,480)	3.744 *** (0,444)						
TFR(-1))	-0.006 ** (0,003)	-0.006 ** (0,003)	-0.007 ** (0,003)	-0.017 * (0,010)	-0.018 * (0,010)	-0.023 * (0,012)						
ASSETS	-0.188 *** (0,027)	-0.188 *** (0,028)	-0.141 *** (0,049)	-0.167 *** (0,048)	-0.169 *** (0,047)	-0.002 (0,043)						
CAPINT		0.000 (0,001)	0.000 (0,000)		-0.001 (0,001)	0.000 (0,001)						
SOLVAB		0.009 (0,005)	0.044 ** (0,020)									
EF Secionais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim						
EF Temporais	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Não						
N	16506	16433	17654	17577	21931							
R2 Ajust,	0.96	0.95	0.89	0.89	0.88							
Fonte: Alves (2023).	0.96											
F-estat	99.29	94.34	37.49	37.33	13 34.36							

Obs.: TFR é a taxa efetiva de imposto; SCT corresponde aos Custos Salariais sobre Receitas Operacionais; SOLVAB é o rácio de solvabilidade; ASSETS são os ativos totais; CAPINT é a intensidade capitalística. calculada como sendo o rácio entre os ativos fixos tangíveis e os ativos totais e, em certos casos, o rácio de solvabilidade. As variáveis foram, primeiro, *winsonorizadas* e depois logaritmizadas. EF significa efeitos fixos. Os desvios-padrão entre parêntesis são *clustered* ao nível da empresa e são robustos à presença de heterocedasticidade. Os asteriscos representam níveis de significância de 10% (*), 5% (**), e 1%(***).

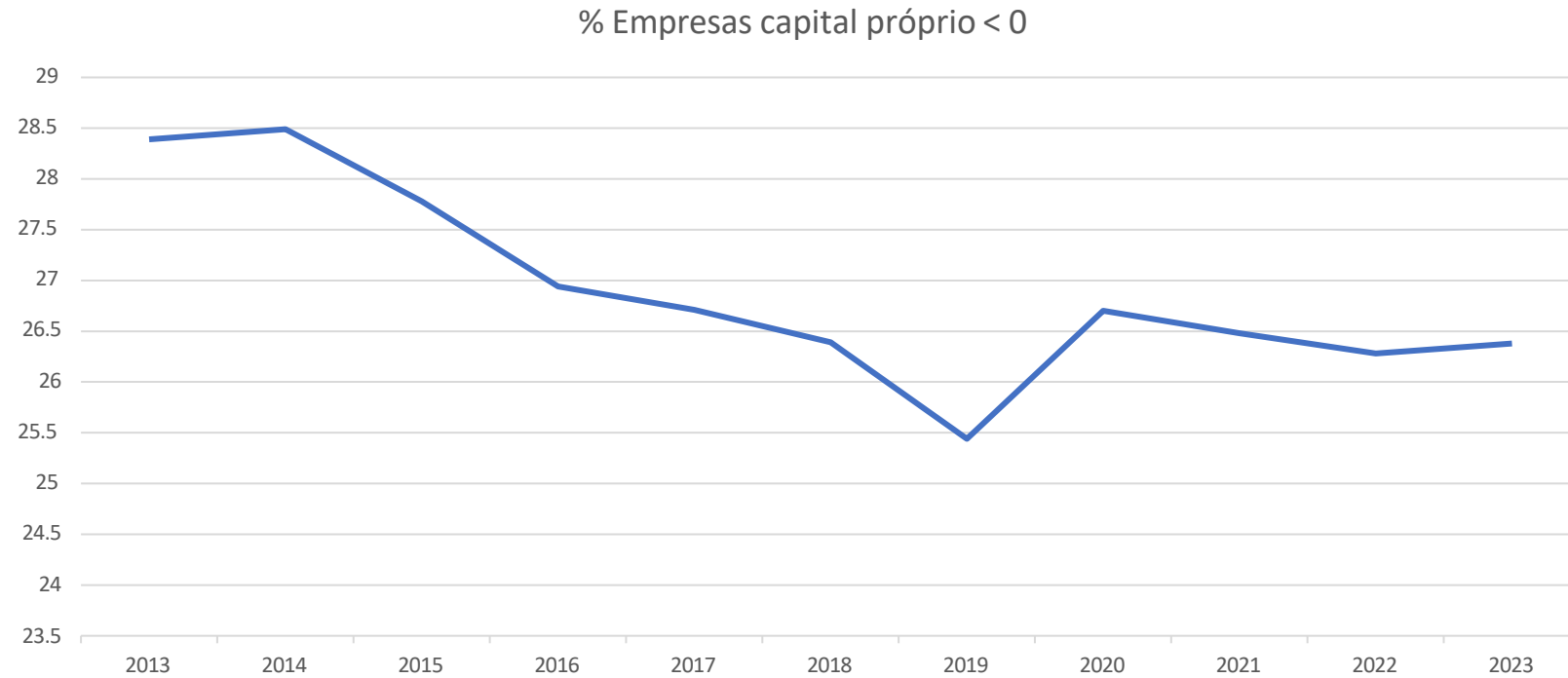
$$\frac{\partial \left(\frac{T}{EBIT} \right)}{\partial \left(\frac{EBIT}{D} \right)} > 0$$

$$T = (EBIT - I) * t = EBIT * t - I * t = EBIT * t - r * D * t$$

$$T/EBIT = t - t * r * D / EBIT = t [1 - r / (EBIT/D)]$$

Ceteris paribus, quanto mais robusta for a situação financeira da empresa, maior a carga fiscal suportada.

% Empresas capital próprio negativo = 26,38%



Limitação à
dedutibilidade de gastos
de financiamento

Remuneração convencional
do capital social

<https://bpstat.bportugal.pt/serie/12604824>

	2022	2021	2020	2019	2018
PBT >0	9776	10715	9700	10931	10562
	72.2%	79.2%	71.7%	80.8%	78.0%
I > 1M	250	254	231	300	287
	2.6%	2.4%	2.4%	2.7%	2.7%
I/EBITDA (se I > 1M)					
Média	0.32	0.49	0.22	0.48	0.70
Mediana	0.17	0.19	0.19	0.20	0.21
Nº Emp > 30%	73	87	74	99	96
	0.5%	0.6%	0.5%	0.7%	0.7%

Não chega a 1% o número de empresas que não consegue deduzir à matéria coletável a totalidade dos juros pagos.

Fonte: Dados da Orbis. Cálculos do Autor.

Obs.: 13 534 empresas que tenham pago pelo menos uma vez IRC entre 2018 e 2022.

	2022	2021	2020	2019	2018
PBT >0	9776	10715	9700	10931	10562
	72.2%	79.2%	71.7%	80.8%	78.0%
PBT (CCP 7%) >0	7049	7480	6505	7486	7413
	52.1%	55.3%	48.1%	55.3%	54.8%
Esforço Fiscal s/ Lucro Económico					
Média	192.7%	75.9%	82.9%	77.3%	109.0%
Percentil 75%	40.0%	41.5%	45.3%	47.8%	46.9%
Mediana	27.7%	27.9%	28.7%	30.3%	30.0%

Fonte: Dados da Orbis. Cálculos do Autor.

Lucro Económico = PBT – 7%*Fundos dos Acionistas.

Carga Fiscal = Imposto/Lucro Económico.

A tributação do lucro económico teria de ser altíssima (como não poderia deixar de ser).

Partindo do RL como base, o LT desvia-se do EBT por várias razões, designadamente:

- despesas fiscalmente total ou parcialmente não aceites;
- tributações autónomas;
- benefícios fiscais que afetam a base tributável;
- benefícios fiscais diretamente aplicáveis ao montante da coleta

O LT diverge substancialmente do EBT. Na verdade, na declaração Modelo 22 com base na qual se apura o IRC a pagar, entre o resultado líquido do período e lucro tributável há uma centena de linhas.

Lucro Contabilístico, Lucro ou Lucro Tributável?

$$RL = (EBIT - I) * (1 - t) = EBT * (1 - t) \quad [1]$$

$$LE = (EBIT - I - R * E) * (1 - t) \quad [2]$$

$$EVA = EBIT * (1 - t) - I - R * E \quad [3]$$

$$LR = (EBIT - I - Div) * (1 - t) \quad [4]$$

Amortizações já são um custo de capital. Não abrangem a totalidade do capital investido, pelo que se justificaria a aplicação de uma taxa nocional sobre o fundo de maneiio.

No caso dos bancos (IFs) Produto Bancário substitui o EBIT.

	2022	2021	2020	2019	2018
T (sem BF)	8 196 260	7 095 563	5 341 619	5 767 629	6 154 049
T	5 841 831	4 677 485	2 972 441	4 458 410	4 324 902
BF	2 354 429	2 418 078	2 369 177	1 309 220	1 829 147
	40.3%	51.7%	79.7%	29.4%	42.3%
T/EBIT	17.8%	15.5%	13.2%	17.9%	16.9%

Fonte: Dados da Orbis. Cálculos do Autor.

Obs.: Não incluída derrama municipal.

Um sistema mais simples, mais empresas a pagar e mais justo, taxas muito mais baixas, mais eficiente e mais competitivo internacionalmente.

Com a taxa de 17% sobre o EBIT a receita fiscal seria superior em 4% no período 2018-2022.

Plano de Transição:

- Recapitalização de empresas economicamente robustas;
- Diminuição progressiva da % do EBITDA aceite;
- Respeito pelas expetativas legítimas (Anterioridade dos Empréstimos).

Princípios e Objetivos

Um país que se quer desenvolvido terá de ter um sistema fiscal que seja **justo, internacionalmente competitivo, neutral, simples e estável**, devendo igualmente permitir obter a receita tributária necessária a assegurar o funcionamento de um Estado moderno, eficiente e eficaz.

[Do ponto de vista da promoção do crescimento económico afigura-se recomendável que, a todo o tempo, se garanta a sua **simplicidade, estabilidade e competitividade.**]

Não basta reduzir impostos no presente. É preciso assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, de modo a garantir que essas reduções de impostos são sustentáveis e, por isso, credíveis.

Competitividade Fiscal e Incentivos Fiscais para as Empresas

Portugal tem de ambicionar ter uma carga fiscal inferior à espanhola.

Neutralidade Fiscal da Estrutura de Capitais

Incentivos Fiscais às Empresas e ao Investimento

Todos os países têm incentivos fiscais ao investimento. Portugal não pode ser exceção. Todavia, os incentivos fiscais têm de ser em número reduzido e ter materialidade.

[É preferível ter menos incentivos fiscais, mas aqueles que existam tenham impacto. Eliminação dos benefícios com expressão marginal. Clareza e Segurança. Poucos, Bons e Impactantes (Materialidade). Escrutináveis (em despesa e eficiência)]

Por isso se entende que uma reforma fiscal abrangente é fundamental para corrigir as distorções do sistema atual e promover a justiça social, a competitividade e o crescimento sustentado da economia portuguesa, assente em **sete princípios fundamentais**:

(i) Simplicidade e coerência: os impostos devem ter uma estrutura simples que minimize os custos de cumprimento das obrigações fiscais para famílias e empresas e uma coerência que torne clara a lógica da tributação.

(ii) Moderação do esforço fiscal: as taxas e a estrutura dos impostos devem ser moderadas e adequadas ao nível de riqueza do nosso País, tendo presentes os melhores padrões internacionais.

(iii) Equidade e concorrência: o esforço fiscal deve ser distribuído pelos contribuintes em função do rendimento de forma proporcionada, diminuindo a evasão fiscal e alargando o universo de contribuintes que efetivamente pagam IRC, permitindo reduzir ou eliminar um entrave concorrencial que decorre do facto de algumas empresas não contribuírem para suportar a despesa pública.

(iv) Competitividade: garantindo a atratividade comparada do trabalho, da poupança e do investimento em Portugal.

(v) Não discriminação subjetiva: seja em função da **idade**, da nacionalidade ou da natureza e **situação da entidade que paga os rendimentos**. O objetivo não deverá ser o de criar exceções num sistema de tributação excessiva (levantando, aliás, questões de constitucionalidade), mas de moderação da tributação de todos os agentes, qualquer que seja a sua idade, a sua nacionalidade ou a forma como são auferidos os rendimentos do trabalho.

(vi) Tributação universal: garantindo que todos os indivíduos e empresas que auferem rendimentos deverão pagar o respetivo imposto, naturalmente dentro das respetivas capacidades e com os adequados mecanismos de transição.

(vii) Limite à usurpação: assegurando que o Estado não se apropria do rendimento legitimamente auferido pelos contribuintes para lá de uma proporção aceitável.

Justiça Fiscal e Combate à Economia Informal:

Três linhas de defesa:

1) O próprio contribuinte (responsabilidade social);

2) Os contabilistas;

Contabilistas têm de ter um papel acrescido como pilar de defesa da justiça e equidade fiscal.

3) A autoridade tributária.

[E só exceccionalmente os Tribunais.]

**Economia
Informal
estimada entre
25% a 35% do
PIB.**

"Eu sou eu e minha circunstância,
**e se não a salvo a ela, não me
salvo a mim."**

Ortega y Gasset (1914)

Obrigado.