



# FICHA TEMÁTICA DO SEMESTRE EUROPEU

## FISCALIDADE

### 1. INTRODUÇÃO

Embora as condições económicas tenham vindo a melhorar recentemente, a União Europeia continua a enfrentar as consequências da crise, nomeadamente a falta de investimento e o aumento das desigualdades. Por esse motivo, muitos cidadãos em toda a UE pedem que seja consagrada uma maior atenção à justiça social.

A fiscalidade tem um papel fulcral a desempenhar na criação de uma sociedade equitativa e de uma economia forte. Pode ajudar a combater as desigualdades, não só através do apoio à mobilidade social, mas também mediante a redução da desigualdade dos rendimentos de mercado.

Do mesmo modo, a política fiscal pode ter uma influência importante nas decisões de emprego, nos níveis de investimento e na vontade de expansão dos empresários<sup>1</sup>, fatores esses que, no seu conjunto, geram um maior crescimento.

As políticas fiscais são, assim, avaliadas com base em quatro prioridades:

- promoção do investimento,
- apoio ao emprego,
- redução das desigualdades,
- garantia do cumprimento das obrigações fiscais.

A presente ficha temática enuncia os desafios em matéria de política fiscal que os países da UE enfrentam nestes domínios. Em seguida, apresenta os instrumentos estratégicos que podem contribuir para lhes dar resposta. Por último, analisa a situação prevalecente nos países em causa com base num conjunto de indicadores e em recentes reformas fiscais.

**A presente ficha temática não aborda, contudo, a questão da elisão fiscal,** que é objeto de uma ficha temática separada. Além disso, a análise aqui exposta deve ser lida em conjugação com as fichas temáticas sobre:

- Investigação & Inovação,
- Participação das mulheres no mercado de trabalho,
- Trabalho não declarado,
- Políticas ativas do mercado de trabalho,
- Desigualdades,
- Inclusão social,
- Luta contra a corrupção,
- Habitação.

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre as questões aqui suscitadas, ver: Comissão Europeia (2017), «*Tax Policies in the European Union: 2017 Survey*», a publicar brevemente.

## 2. DESAFIOS EM MATÉRIA DE POLÍTICA FISCAL ENFRENTADOS PELOS GOVERNOS DA UE

### 2.1. Incentivar o investimento

Existem amplas diferenças entre os países da UE no que diz respeito aos níveis de tributação total.

Prevê-se que, em 2017, o rácio estimado de receitas fiscais em relação ao PIB<sup>2</sup> na UE-28 varie entre 24,1 % na Irlanda e 45,6 % na Dinamarca (Figura 1).

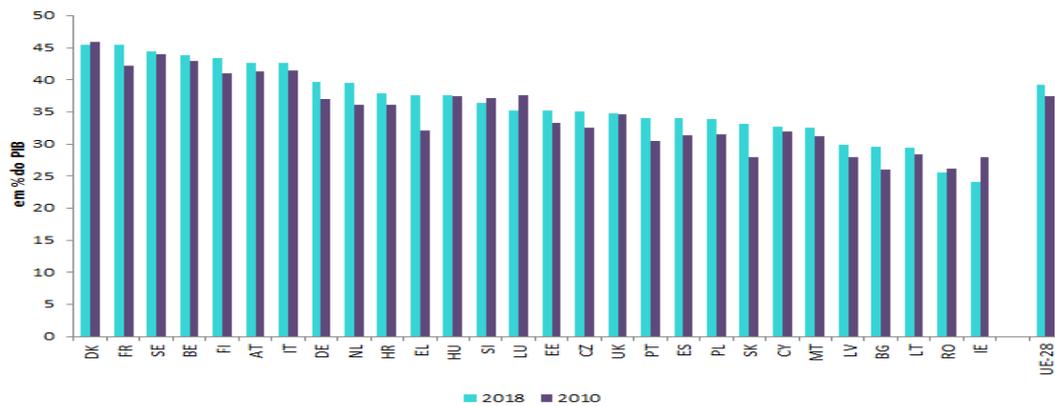
As diferenças no nível total de tributação refletem, na prática, diferenças nas preferências sociais pelos bens públicos.

Até à data, não existem dados inequívocos acerca do impacto que o nível total de tributação tem no crescimento económico. Existe, todavia, uma melhor compreensão da forma como os vários elementos do sistema fiscal afetam o crescimento, através de vertentes como a produtividade total dos fatores, o crescimento da reserva de capital ou a oferta de mão de obra.

---

<sup>2</sup> Este rácio inclui as contribuições para a segurança social efetivamente pagas, mas não contempla as contribuições respeitantes aos funcionários públicos que alguns governos assumem como tendo sido pagas por imputação do referido pagamento.

Figura 1: Carga fiscal total nos países da UE em percentagem do PIB, 2012 e 2018



Fonte: Comissão Europeia, AMECO.

**É amplamente reconhecido que os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas têm um impacto no crescimento e no investimento.** Os impostos sobre o rendimento das sociedades afetam tanto a localização das empresas como o investimento direto nacional e estrangeiro.

As taxas de imposto, os regimes de determinação da matéria coletável e os aspetos relacionados com o cumprimento das obrigações fiscais são elementos determinantes dos efeitos económicos da tributação. O tratamento fiscal das diversas fontes de financiamento, a criação de incentivos fiscais e o tempo que as empresas dispõem no cumprimento das suas obrigações fiscais podem influenciar o investimento produtivo.

As diferenças existentes na tributação do rendimento das pessoas coletivas podem

levar as empresas multinacionais a transferir os seus lucros dos países onde a tributação é mais elevada para aqueles onde esta é menor.

**As taxas efetivas de imposto abrangem uma vasta gama de fatores para além dos impostos legais sobre o rendimento das sociedades,** tais como os elementos da matéria coletável, a fonte de financiamento (dívida, lucros não distribuídos ou novo capital próprio), bem como o investimento em ativos (máquinas, edifícios, ativos incorpóreos, existências e ativos financeiros).

A figura seguinte ilustra as diferenças nas taxas médias efetivas do imposto sobre o rendimento das sociedades, que variam entre 38,4 % em França e 9 % na Bulgária.

**Figura 2: Taxas médias efetivas do imposto sobre o rendimento das sociedades dos Estados-Membros em percentagem, 2016**



Fonte: ZEW (2016), «Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016». Projeto realizado para a Comissão Europeia.

Nota: (1) A taxa média efetiva do imposto sobre o rendimento das sociedades determina os impostos pagos pelas empresas sobre os investimentos que geram lucros marginais acima do rendimento normal do capital. (2) De modo a refletir a dedução da remuneração do capital próprio das empresas em Chipre, na Bélgica e em Itália, assume-se que as taxas dessa dedução são equivalentes à taxa de juro de mercado no modelo.

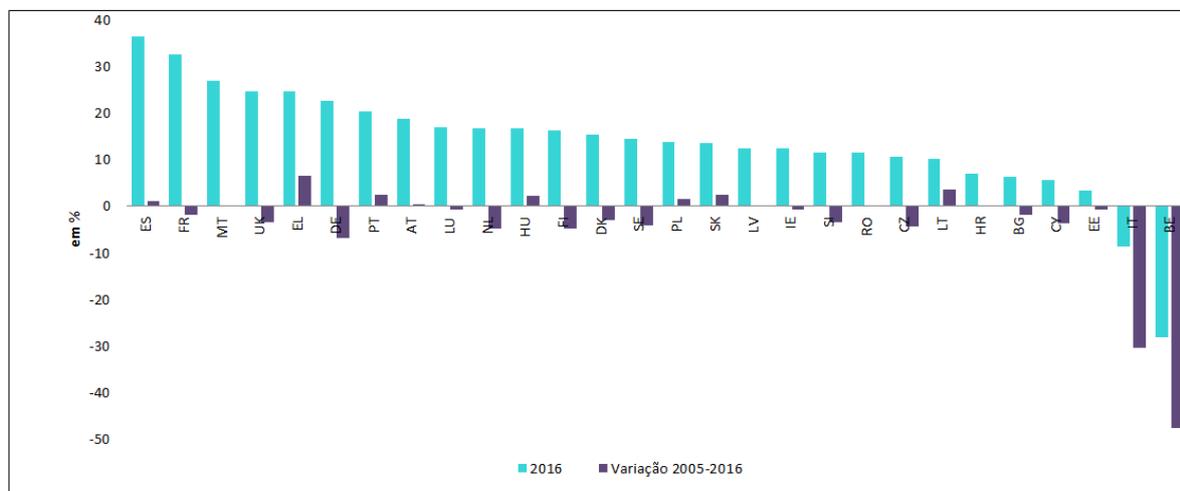
**As decisões quanto a um maior ou menor investimento são influenciadas pela taxa marginal efetiva de imposto,** ou seja, a carga fiscal que recai sobre o último euro investido num projeto que é apenas ligeiramente rentável (o investimento «marginal»)

Quanto menor for a taxa marginal efetiva de imposto, tanto mais propício ao investimento é o respetivo sistema fiscal.

Existem várias formas de reduzir a taxa marginal efetiva de imposto e de conceber um sistema fiscal favorável ao investimento, nomeadamente através de:

- planos de depreciação acelerada ou despesa imediata,
- dedutibilidade dos custos de capital próprio,
- melhoria das condições para o reporte de prejuízos,
- incentivos fiscais à I&D.

**Figura 3: Taxas marginais efetivas do imposto sobre o rendimento das sociedades nos países da UE em percentagem, 2016**



Fonte: ZEW (2016), «Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016». Projeto realizado para a Comissão Europeia.

Notas: (1) O indicador baseia-se no modelo Devereux/Griffith. (2) De modo a refletir a dedução da remuneração do capital próprio das empresas em Chipre, na Bélgica e em Itália, assume-se que as taxas dessa dedução são equivalentes à taxa de juro de mercado no modelo.

## 2.2. Apoio à criação de postos de trabalho e ao emprego

**Os impostos sobre o trabalho afetam não só as decisões dos particulares sobre se devem trabalhar e as respetivas horas de trabalho (oferta de mão de obra), mas também as decisões dos empregadores de contratar trabalhadores, uma vez que esses impostos aumentam o custo do trabalho (procura de mão de obra)**<sup>3</sup>. A oferta de mão de obra por parte de alguns grupos da população (trabalhadores pouco qualificados, jovens, idosos e segundas fontes de rendimento familiar) é particularmente sensível aos impostos e às

contribuições para a segurança social (CSS)<sup>4</sup>.

A figura que se segue apresenta a taxa de emprego da população total e dos trabalhadores com baixas qualificações. Tal pode indicar que um país enfrenta desafios na promoção do emprego global ou do emprego de grupos específicos.

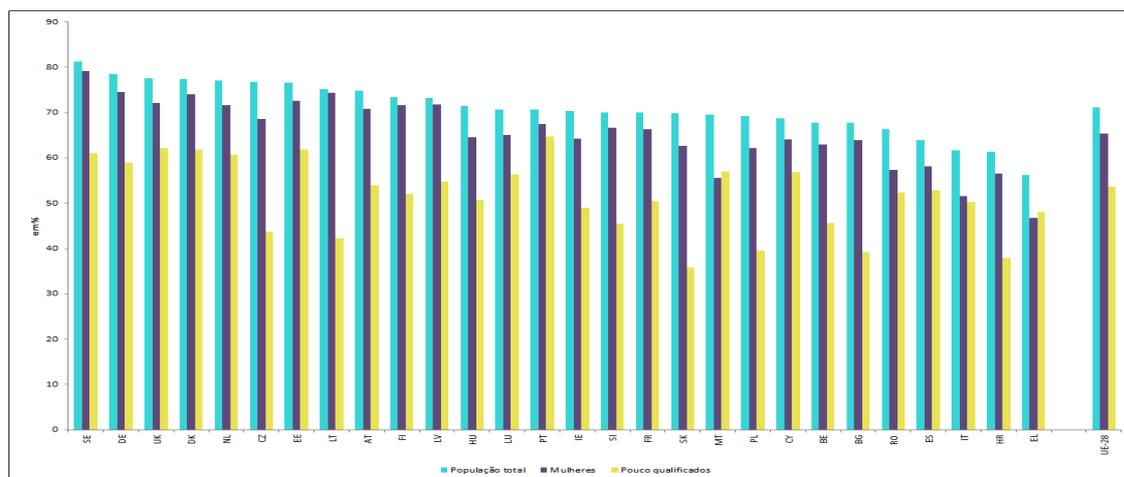
Embora, nos últimos anos, as taxas de emprego tenham melhorado nos países da UE, a situação diverge consoante os países. Do mesmo modo, o diferencial entre as taxas de emprego dos trabalhadores pouco qualificados e as taxas de emprego total difere de um país para outro.

Este diferencial é maior na Eslováquia (33,9 pontos percentuais) e menor em Portugal (5,9 pontos percentuais).

<sup>3</sup> Estas decisões dependem também das prestações sociais auferidas quando não se trabalha ou em caso de trabalho a tempo parcial. A respeito de outros fatores determinantes do impacto dos sistemas fiscais e das prestações sociais na oferta de mão de obra, ver os diferentes indicadores disponíveis na base de dados conjunta da Comissão Europeia e da OCDE sobre indicadores dos sistemas fiscais e das prestações sociais.

<sup>4</sup> Ver, por exemplo, Costas Meghir e David Phillips (2010), «Labour Supply and Taxes», in Institute for Fiscal Studies (ed.), *The Mirrlees Review: Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, pp. 202-274.

**Figura 4: Taxa de emprego da população total; mulheres e trabalhadores pouco qualificados, 2016**



Fonte: Eurostat, 2017

Nota: (1) Faixa etária dos 20-64 anos. (2) «Pouco qualificado» refere-se aos níveis 0-2 ISCED. (3) A taxa de emprego das mulheres é utilizada como um indicador das segundas fontes de rendimento familiar. É reconhecido que não são necessariamente equivalentes. (4) A taxa de emprego não é aferida em equivalentes a tempo inteiro.

**A cunha fiscal mede a diferença proporcional entre o custo que um trabalhador representa para o seu empregador e o rendimento (líquido) do trabalhador.** Portanto, abrange os incentivos tanto ao exercício de uma atividade (oferta de mão de obra) como à contratação de trabalhadores (procura de mão de obra).

Entre 2010 e 2016, a cunha fiscal dos trabalhadores que auferiam 50 % do salário médio diminuiu, em média, na UE. Contudo, registou-se uma evolução divergente em diversos países, tendo aumentado em 15 e diminuído em 10.

A composição da cunha fiscal é importante a curto prazo, uma vez que os seus vários componentes podem afetar quer a procura, quer a oferta de mão de obra.

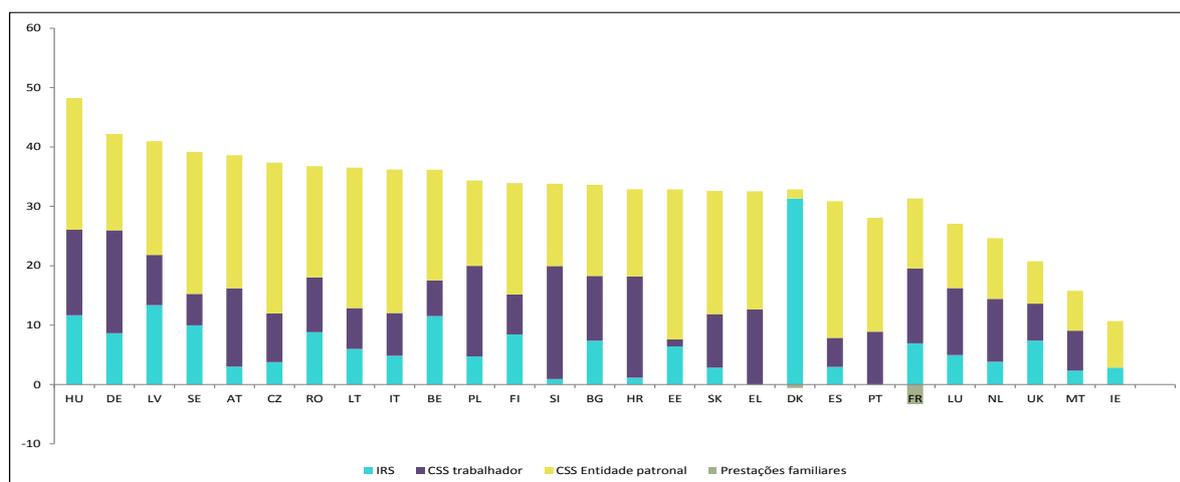
Na figura seguinte, a cunha fiscal de um trabalhador solteiro que auferir um salário médio é repartida em função dos seus diversos componentes:

- imposto sobre o rendimento das pessoas singulares,
- contribuições para a segurança social pagas pela entidade patronal,
- contribuições para a segurança social pagas pelo trabalhador,
- prestações familiares<sup>5</sup>.

A figura demonstra a cunha fiscal de um trabalhador solteiro que auferir 50 % do salário médio.

<sup>5</sup> As prestações familiares reduzem a cunha fiscal global em França e na Dinamarca.

**Figura 5: Composição da cunha fiscal dos trabalhadores que auferem salários baixos em diferentes países da UE, 2016**



Fonte: Base de dados da Comissão Europeia sobre indicadores dos sistemas fiscais e das prestações sociais, com base no modelo de tributação e de prestações da OCDE, atualizada em 10.4.2017.

Notas: (1) Não existem dados recentes relativos a Chipre. (2) Os dados referem-se a trabalhadores solteiros, sem filhos, que auferem 50 % do salário médio.

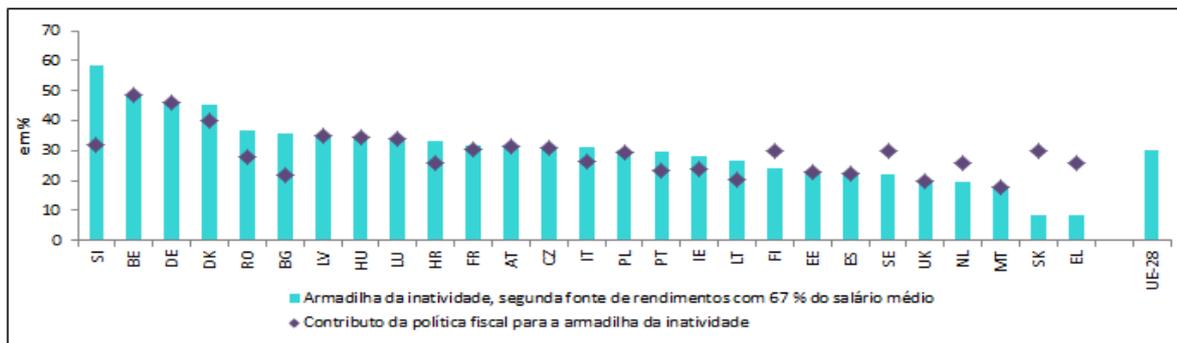
As características do sistema fiscal, tais como a transmissibilidade dos **créditos fiscais e o grau de tributação conjunta**, a par das características do sistema de prestações sociais, nomeadamente a retirada de prestações sujeitas a condições em matéria de recursos, **podem contribuir para elevadas taxas marginais de imposto para a segunda fonte de rendimento familiar que passa da inatividade ao exercício de uma atividade profissional, ou que comece a auferir um salário mais elevado.**

Importa salientar que outros fatores, tais como a disponibilidade de cuidados formais acessíveis e de elevada qualidade incluindo, em especial, os serviços de acolhimento de crianças, bem como as políticas de conciliação da vida profissional e familiar bem concebidas podem igualmente afetar as decisões de retomar uma atividade profissional ou de aumentar as horas de trabalho.

A figura que se segue revela a armadilha da inatividade para quem assegura a segunda fonte de rendimento familiar nos países da UE<sup>6</sup>. Na maioria dos países, a fiscalidade contribui de forma relativamente importante para a armadilha das segundas fontes de rendimento familiar, quando a primeira fonte de rendimento auferir um salário médio.

<sup>6</sup> A armadilha da inatividade — ou o encargo fiscal implícito do regresso ao trabalho para as pessoas inativas — corresponde à aferição da parte do salário bruto adicional que é absorvida pela fiscalidade quando uma pessoa inativa (que não tem direito a prestações de desemprego, mas é elegível para assistência social em função do rendimento) inicia uma atividade profissional. Por outras palavras, este indicador mede os incentivos financeiros para passar da inatividade (e assistência social) para uma situação de emprego.

**Figura 6: Armadilha da inatividade para quem assegura a segunda fonte de rendimento familiar nos países da UE, 2015**



Fonte: Base de dados da Comissão Europeia sobre indicadores dos sistemas fiscais e das prestações sociais, com base no modelo de tributação e das prestações da OCDE.

Nota: (1) Os dados relativos à armadilha referem-se à pessoa que assegura a segunda fonte de rendimento familiar, auferindo 67 % do salário médio, numa família com dois filhos em que os dois membros do casal trabalham; o membro que assegura a principal fonte de rendimentos aufero o salário médio. (2) O «contributo da política fiscal» refere-se à medida em que a tributação contribui para a armadilha da inatividade, em pontos percentuais (sendo os outros fatores contributivos, por exemplo, a retirada de subsídios de desemprego, de prestações de assistência social e de subsídios de habitação).

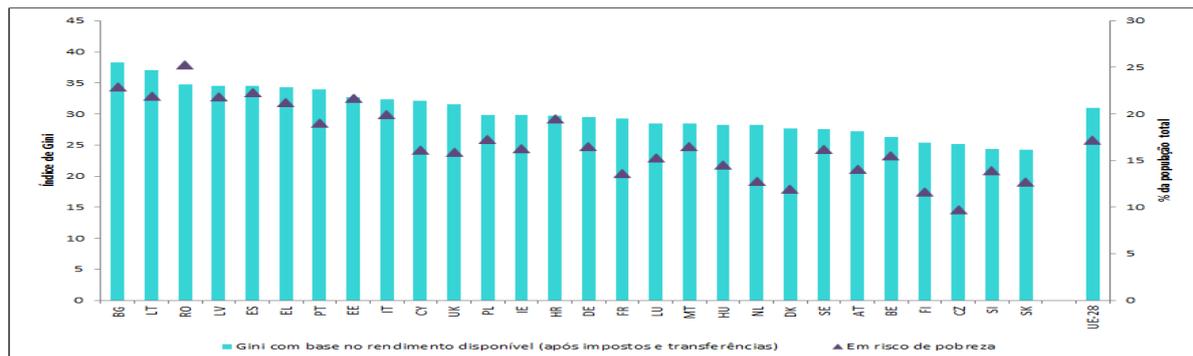
### 2.3. Correção das desigualdades e promoção da mobilidade social

A figura seguinte mostra as **desigualdades no rendimento disponível** (após impostos e prestações), segundo o índice de Gini, bem como a percentagem da população que se encontra em **risco de pobreza** nos diversos países da UE.

Embora a UE disponha de um dos mais avançados sistemas de previdência social do mundo, persistem ainda algumas desigualdades acentuadas.

A Lituânia, a Roménia, a Bulgária, a Letónia e a Estónia apresentam os mais elevados níveis de desigualdade de rendimentos após impostos e transferências.

**Figura 7: Nível de desigualdade de rendimentos nos países da UE, 2016**



Fonte: Eurostat, UE-SILC. 2016

Notas: (1) Eixo vertical: coeficientes de Gini. A escala vai de 0 a 100. O valor 0 corresponde à igualdade perfeita (rendimento igual para todos), ao passo que 100 corresponde à desigualdade máxima (todo o rendimento distribuído a uma única pessoa, enquanto as demais nada têm). As pensões são incluídas nas transferências sociais. (2) Eixo horizontal: taxa de risco de pobreza em percentagem da população total. Este indicador complementa o coeficiente de Gini, de modo a fornecer uma imagem mais exata dos desafios sociais existentes nos países da UE. Reflete a percentagem da população total com um rendimento inferior a 60 % do rendimento mediano equivalente após transferências sociais. (3) Os dados de 2016 não estão disponíveis para IE, IT, LU, pelo que são empregues os dados de 2015. (4) A média da UE-28 é calculada como a média aritmética dos dados nacionais de cada país, ponderada em função da população.

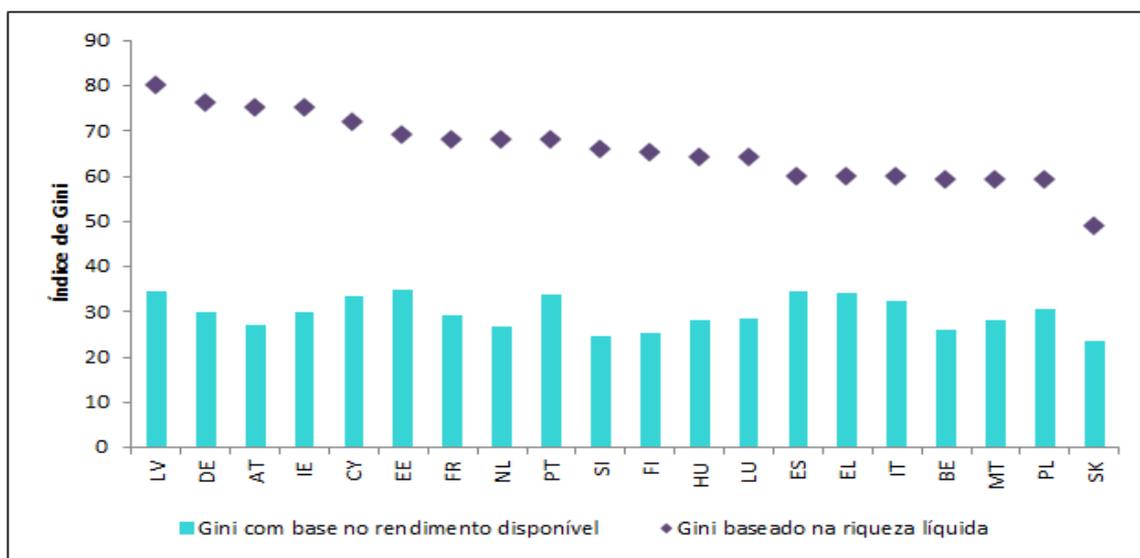
A crescente acumulação de riqueza privada na Europa ao longo dos últimos quarenta anos e o agravamento das desigualdades suscitaram um intenso debate público sobre a equidade dos sistemas fiscais em vigor.

**As desigualdades de riqueza ultrapassam as desigualdades de rendimento** (Figura 7). Esta situação levou a que fosse reconhecida a

necessidade de abordar o problema da desigualdade numa perspetiva conjunta em termos de rendimento e riqueza.

Os dados disponíveis sugerem que as desigualdades em matéria de riqueza são um problema particularmente importante na Letónia, na Alemanha, na Áustria e na Irlanda.

**Figura 8: Níveis de igualdade de rendimentos (2016) e de desigualdade de riqueza (2014)**



Fonte: Cálculos da Comissão Europeia baseados no inquérito do BCE à situação financeira e ao consumo das famílias, 2016 e Eurostat 2016.

Nota: A riqueza líquida é definida como a diferença entre o total de ativos e o total de passivos dos agregados familiares.

**A maior desigualdade está associada à menor mobilidade social**, uma vez que a desigualdade é determinante para efeitos de acesso às oportunidades<sup>7</sup>. A mobilidade social tanto pode ser intrageracional como intergeracional.

A **mobilidade intrageracional** refere-se à possibilidade de subir ou descer (por exemplo, na escala de rendimentos) ao longo da vida.

A **mobilidade intergeracional** refere-se à medida em que as

#### 2.4. Cumprimento das obrigações fiscais<sup>8</sup>

A evasão fiscal designa, geralmente, mecanismos ilícitos através dos quais a responsabilidade fiscal é dissimulada ou ignorada, ou seja, os contribuintes pagam menos impostos do que aqueles que são legalmente devidos, dissimulando fontes de rendimento ou informações das autoridades fiscais.

Constituem exemplos de evasão fiscal as vendas não declaradas com o intuito de

<sup>7</sup> Corak, M. (2013), «Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility», IZA Discussion Paper No 7520.

<sup>8</sup> O planeamento fiscal agressivo e a elisão fiscal são analisadas numa ficha temática separada.

características socioeconómicas das pessoas refletem as dos seus pais.

A mobilidade intergeracional constitui um indicador importante para saber se os cidadãos conseguem singrar na sociedade, independentemente dos seus antecedentes socioeconómicos. Está estreitamente relacionada com a **igualdade de oportunidades**.

A tributação tem um papel a desempenhar no apoio à mobilidade social, por exemplo:

- enquanto fonte de financiamento do ensino de qualidade,
- enquanto meio de reduzir a transmissão de privilégios ou desvantagens de uma geração para a seguinte,
- através da redistribuição do rendimento e, especialmente, da riqueza, promovendo um comportamento favorável a uma maior mobilidade social.

reduzir os pagamentos do IVA. Outro exemplo diz respeito ao trabalho não declarado sobre o qual não são pagos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares nem contribuições para a segurança social.

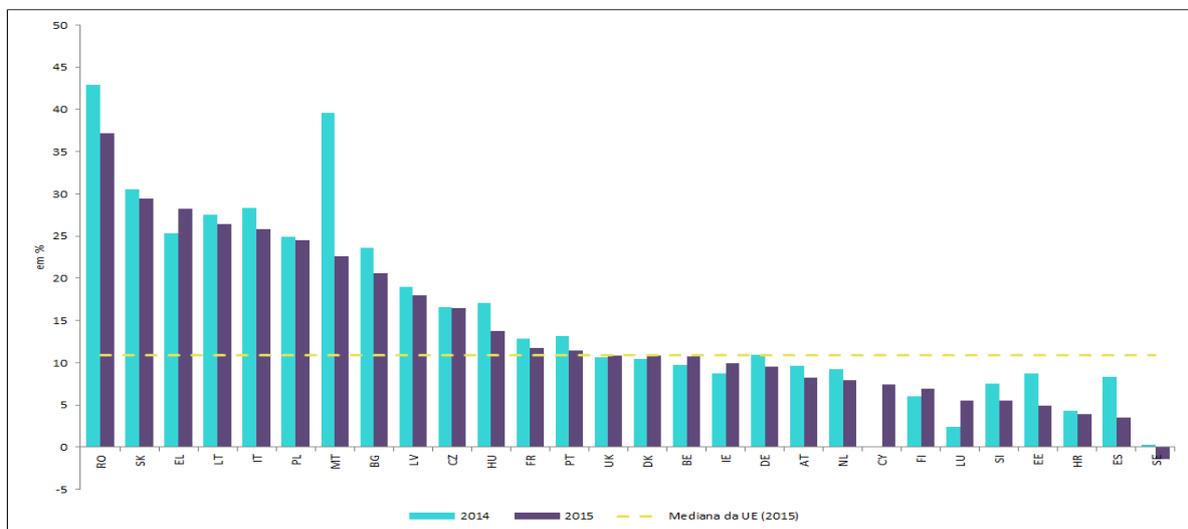
Existem várias estimativas do montante total de impostos que deveriam ser cobrados mas que acabam por não o ser. Ainda assim, o diferencial do IVA é o único para o qual existem estimativas comparativas baseadas em metodologias comuns para todos os países da UE.

O diferencial do IVA é a diferença entre o montante de IVA efetivamente cobrado e o montante estimado de IVA que, segundo as regras em matéria de IVA, poderia ser teoricamente cobrado.

Avalia a eficácia das medidas para garantir o cumprimento e a aplicação das regras do IVA em cada Estado-Membro.

O diferencial do IVA é mais elevado na Roménia, na Eslováquia, na Grécia e na Lituânia.

**Figura 9: Diferencial do IVA em percentagem da receita teórica de IVA, 2014/2015**



Fonte: CASE et al. (2017). «Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 COUNTRIES: 2017 Final Report», TAXUD/2015/CC/131.

### 3. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS EM MATÉRIA DE POLÍTICA FISCAL

As principais características a ter em conta na avaliação da equidade e da eficiência de um sistema fiscal são a medida em que este

- incentiva o investimento,
- apoia a criação de postos de trabalho e o emprego,
- corrige as desigualdades,
- assegura elevados níveis de cumprimento das obrigações fiscais.

De modo geral, embora possa haver, por vezes, soluções de compromisso entre os

objetivos da eficiência e da equidade, estes não são de modo algum antagônicos.

### 3.1. Incentivar o investimento

**Um baixo investimento significa um menor crescimento**, mas também reduz o crescimento da produtividade e implica baixas perspectivas de emprego e de crescimento a longo prazo.

Estimular o investimento é, por isso, uma das principais prioridades estratégicas da Comissão.

É importante conceber um sistema fiscal que mantenha a taxa marginal efetiva de imposto a um nível reduzido, por forma a não desincentivar os investimentos rentáveis.

Isto não significa que as taxas de imposto tenham de ser diminuídas. Em contrapartida, pode recorrer-se a planos de depreciação acelerada ou despesa imediata, bem como autorizar a dedutibilidade dos custos de capital próprio, o que reduz a tributação marginal efetiva, mesmo se tal tiver de ser compensado por uma alteração das taxas de imposto.

A segurança jurídica e a existência de normas fiscais estáveis, simples e previsíveis são importantes para as empresas e para os investidores aquando da tomada de decisões.

As distorções do sistema fiscal podem afetar o acesso ao financiamento e desencorajar os investimentos em capitais próprios.

**A fiscalidade constitui um dos instrumentos essenciais de que os governos dispõem para estimular o espírito empresarial e a inovação.** As políticas fiscais podem ajudar a reduzir o risco empresarial e os custos de exercício de uma atividade empresarial. A fiscalidade contribui para corrigir as deficiências do mercado como, por exemplo, o investimento insuficiente em I&D, o financiamento de risco e as externalidades ambientais, como a poluição.

Um sistema fiscal bem concebido pode, portanto, contribuir para melhorar o nível de vida, oferecendo incentivos ao investimento inteligente e ecológico.

A eficiência da administração fiscal influencia o nível de confiança dos cidadãos no sistema. Os contribuintes tendem a confiar mais nas organizações que são consideradas eficientes e eficazes.

Para além das despesas de cobrança dos impostos, também é necessário ter em conta os custos associados ao seu pagamento, frequentemente designados como **custos de cumprimento das obrigações fiscais**. Estes podem desencorajar a criação de novas empresas, estimular a economia paralela, aumentar o incumprimento e prejudicar a competitividade das empresas e dos próprios países.

### 3.2. Apoio à criação de postos de trabalho e ao emprego

**A redução dos impostos que recaem sobre o trabalho pode ser um meio de promover níveis mais elevados de emprego**, designadamente quando os elevados custos do trabalho desincentivam a contratação (ou seja, suscitam problemas a nível da procura de mão de obra) ou quando os incentivos ao emprego são reduzidos e não compensa trabalhar (ou seja, levantam problemas em matéria de oferta de mão de obra).

A redução dos impostos que recaem sobre o trabalho, especificamente direcionada para os grupos mais vulneráveis e mais sensíveis, tais como os trabalhadores com baixos salários ou as segundas fontes de rendimento familiar, pode contribuir para aumentar os níveis de emprego e, ao mesmo tempo, reduzir a pobreza e a exclusão social.

Uma vez que são raros os países que dispõem de margem orçamental suficiente para estarem em condições de ponderar uma redução da carga fiscal sobre o trabalho, sem qualquer contrapartida, é necessário estudar a forma de financiar essa redução.

**Transferir a carga fiscal para outras bases de tributação é uma opção**

**possível. A potencial margem de uma reorientação da carga fiscal depende da estrutura fiscal existente.** Certas matérias coletáveis são consideradas menos prejudiciais para o crescimento, como os impostos sobre o consumo, os impostos recorrentes sobre a habitação e os impostos ambientais.

No entanto, publicações económicas recentes chamam a atenção para as reações heterogéneas, os efeitos não lineares e as diferenças de amplitude entre os efeitos a curto e a longo prazo. A composição pormenorizada do imposto é, no mínimo, tão importante como a estrutura do sistema fiscal.

Não obstante, níveis elevados de tributação do trabalho, conjugados com uma carga fiscal relativamente baixa sob a forma de impostos sobre o consumo, impostos recorrentes sobre o património ou impostos ambientais, podem indicar que existe margem para a reorientação da carga fiscal que incide sobre o trabalho. Por outro lado, também importa ter em consideração os efeitos distributivos do aumento da tributação nestes domínios.

### 3.3. Correção das desigualdades e promoção da mobilidade social

A tributação desempenha um papel na criação de uma sociedade justa, nomeadamente ao

- garantir a conjugação adequada de receitas para financiar a despesa pública;
- atenuar as desigualdades; e/ou
- apoiar a mobilidade social e a equidade intergeracional.

Medidas como a **igualdade de acesso ao ensino ou a cuidados de saúde de elevada qualidade visam aumentar a igualdade de oportunidades.** A fiscalidade financia esta despesa pública, recorrendo à dosagem fiscal adequada e pressupondo o cumprimento efetivo das obrigações fiscais por parte de todos os contribuintes.

Além disso, os **sistemas fiscais e de prestações sociais podem constituir um importante instrumento para combater a desigualdade de**

**rendimentos através da redistribuição.** Continua a ser importante analisar o impacto social dos sistemas fiscais, de modo a assegurar o devido equilíbrio entre a eficiência e a equidade na estrutura dos impostos, de acordo com as preferências de cada país.

A fiscalidade também pode servir para induzir certos tipos de comportamento.

**A estrutura do sistema desempenha um papel fundamental.** Para além da tributação dos rendimentos e das prestações pecuniárias, a estrutura global do sistema fiscal<sup>9</sup> tem um papel a desempenhar na redução das desigualdades, tanto em termos de riqueza como de rendimento e na promoção da coesão social.

É importante garantir que a carga fiscal global que recai sobre os cidadãos, que varia em função das suas fontes de rendimento, seja progressiva e que o sistema fiscal seja coerente e eficaz. Idealmente, um sistema desse teor pode ajudar a corrigir a desigualdade dos rendimentos de mercado. Mas, no mínimo, tem de evitar o seu agravamento.

### 3.4. Cumprimento das obrigações fiscais

Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e garantir assim a cobrança de receitas fiscais que permitam às autoridades públicas financiar a educação, os cuidados de saúde, as infraestruturas, a defesa, etc., é essencial para a criação de uma sociedade justa.

**Para combater a fraude e a evasão fiscais, é importante desenvolver uma estratégia que comporte canais múltiplos<sup>10</sup>.** Uma melhor execução e um melhor controlo são importantes, mas consolidar a confiança e desenvolver uma

---

<sup>9</sup> Incluindo o IVA, os impostos sobre o património, o imposto sobre as mais-valias, o imposto sucessório e a progressividade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.

<sup>10</sup> O planeamento fiscal agressivo e a elisão fiscal são objeto de fichas temáticas separadas.

cultura de respeito pela lei são aspetos igualmente relevantes.

É necessário que as autoridades fiscais reexaminem as políticas e os quadros jurídicos existentes ou desenvolvam novas estratégias, de modo a assegurar que os contribuintes cumpram as suas obrigações — de preferência a título voluntário.

A natureza transfronteiras da fraude fiscal e a integração das economias nacionais em toda a UE exigem uma abordagem coordenada, não só através de iniciativas europeias, como também através da coordenação das políticas nacionais.

## 4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO ATUAL

### 4.1. Incentivar o investimento

**A promoção do investimento tem sido uma prioridade importante das recentes reformas fiscais, sobretudo nos países afetados pela crise.** Têm sido igualmente envidados esforços no sentido de simplificar o quadro empresarial em matéria de fiscalidade. No entanto, os governos nacionais podem ainda fazer muito mais para estimular o investimento através das suas políticas fiscais.

A maior parte dos regimes de tributação das sociedades oferecem incentivos às empresas para contraírem dívidas mais elevadas, permitindo a dedução dos pagamentos de juros neste contexto, mas não aplicam um tratamento similar ao capital próprio.

Uma vez que o investimento em dívida beneficia de um tratamento fiscal preferencial, o rendimento mínimo, antes de impostos, necessário para que o investimento seja rentável (o «custo do capital») será menor para um investimento financiado por meio de empréstimo. A dimensão destas distorções fiscais a favor do endividamento diverge na UE.

**As distorções fiscais a favor do endividamento induzem níveis de**

**dívida mais elevados, que fragilizam as empresas e tornam as economias mais propensas a crises.**

Consequentemente, agravam-se os riscos em termos de estabilidade financeira, com tendência para níveis desproporcionados de falência. Esta situação é particularmente problemática para as empresas jovens e inovadoras que, muitas vezes, não têm acesso a financiamento externo. São colocadas numa situação de desvantagem, não obstante a sua importância enquanto força motriz do futuro crescimento.

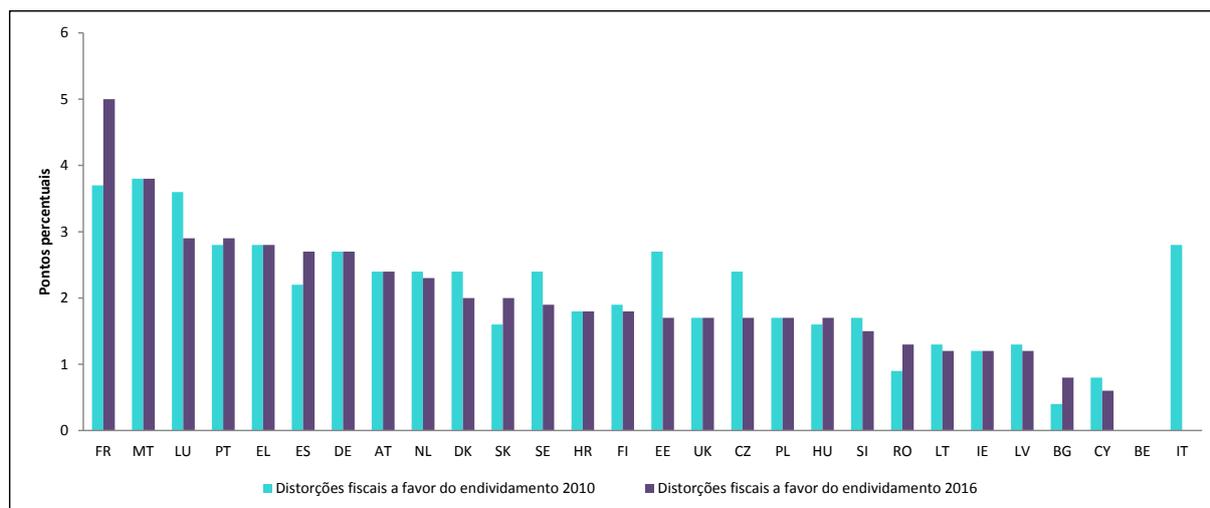
O tratamento fiscal assimétrico da dívida e do capital próprio é também explorado por algumas multinacionais, que organizam a sua dívida de forma estratégica para reduzir a carga fiscal global.

Os países que apresentam a maior diferença entre os custos de capital para o financiamento com capitais próprios ou através de crédito (medida das distorções fiscais a favor do endividamento) são a França, Malta, o Luxemburgo, Portugal e a Grécia.

A proposta da Comissão relativa a uma **matéria coletável comum consolidada do imposto sobre as sociedades (MCCIS) procura dar resposta a este problema das distorções fiscais a favor do endividamento através de uma dedução para o crescimento e investimento.** Trata-se de uma dedução fiscal concedida às empresas que optem por aumentar o capital próprio para efeitos de financiamento, em vez de contraírem dívida. A dedução seria calculada multiplicando a variação dos capitais próprios por uma taxa fixa composta de uma taxa de juro sem risco e de um prémio de risco.

A dedução para o crescimento e investimento seria reforçada por sólidas disposições antielisão. Esta seria uma forma de assegurar que o capital próprio beneficiasse do mesmo nível de vantagens fiscais que a dívida, criando assim um enquadramento fiscal mais neutro e mais favorável ao investimento.

**Figura 10: Distorções fiscais a favor do endividamento no financiamento das empresas nos países da UE, 2016**



Fonte: ZEW (2016), «Effective tax levels using the Devereux/Griffith methodology: intermediate report 2016». Projeto realizado para a Comissão Europeia.

Notas: (1) A figura mostra as distorções fiscais a favor do endividamento no domínio da tributação das sociedades, aferida como a diferença no custo de capital para novos investimentos sob a forma de capital próprio e dívida. O custo de capital mede o rendimento mínimo, antes de impostos, necessário para que um investimento real («investimento marginal») alcance o mesmo rendimento após impostos que um investimento seguro no mercado de capitais. A taxa normalmente assumida pelo ZEW para a rentabilidade efetiva do investimento seguro é de 5%. (2) De modo a refletir a dedução da remuneração do capital próprio das empresas em Chipre, na Bélgica e em Itália, assume-se que as taxas dessa dedução são iguais à taxa de juro de mercado no modelo. Relativamente a Chipre, subsiste ainda uma pequena distorção, uma vez que a dedução não se aplica aos investimentos em ativos financeiros.

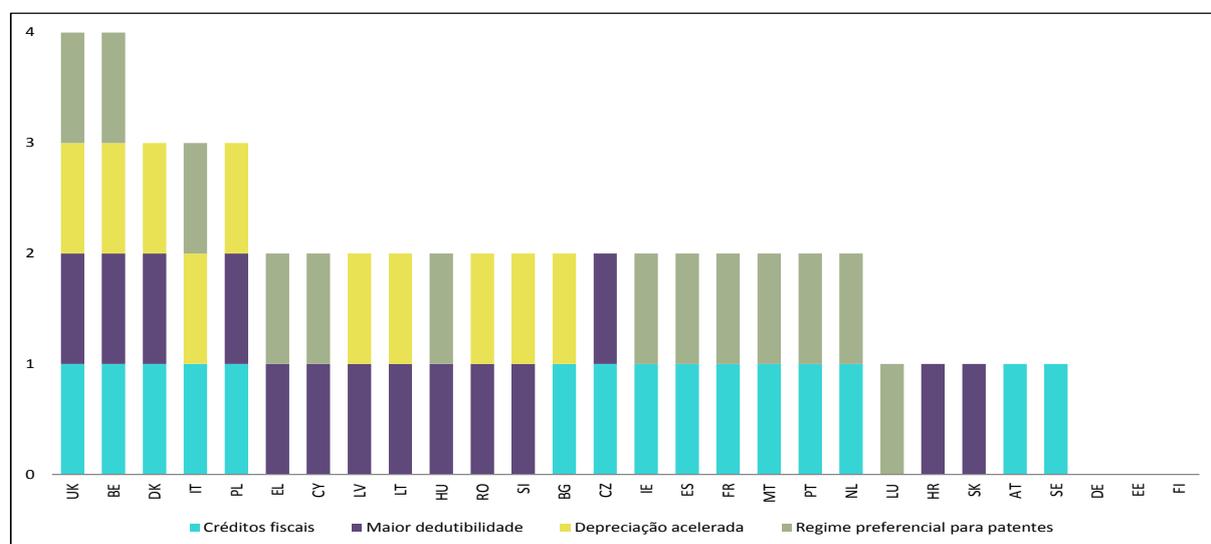
**Incentivos fiscais à I&D bem concebidos estimulam o investimento em I&D e a inovação.** As deduções ou os créditos fiscais baseados nos custos reais de I&D são considerados uma boa prática comparativamente aos regimes baseados em resultados, como os regimes fiscais preferenciais para patentes.

Os regimes fiscais preferenciais para patentes concedem uma redução fiscal sobre o produto a partir das atividades de

I&D. Estudos mostram que estes regimes não estimulam a I&D e podem, pelo contrário, ser utilizados como instrumento de transferência de lucros, causando elevadas perdas de receita.

No total, 25 países da UE utilizam atualmente incentivos fiscais para encorajar o investimento em I&D. A figura seguinte mostra os tipos de incentivos fiscais utilizados em cada país.

**Figura 11: Número de incentivos fiscais à I&D nos países da UE, 2016**



Fonte: CPB (2014) e atualização pelos serviços da Comissão, quando disponível.

Notas: (1) Não existem incentivos fiscais à I&D na Alemanha, na Estónia e na Finlândia. (2) O incentivo pode aplicar-se aos impostos sobre o rendimento das pessoas coletivas e das pessoas singulares, às contribuições para a segurança social e aos impostos sobre os salários. (3) A figura só ilustra os incentivos fiscais. Não inclui os apoios diretos.

Os incentivos fiscais a favor de investimentos de capital de risco e investidores providenciais (*business angels*) têm vindo a tornar-se um vetor cada vez mais importante na combinação de políticas de investimento e de inovação dentro e fora da UE. Esses incentivos fiscais foram aplicados em 13 países, como ilustra a figura 11.

Embora o investimento em capital de risco e por parte de investidores providenciais seja fonte de emprego e ganhos de produtividade, vários fatores entravam o seu desenvolvimento. Por exemplo, esses investimentos comportam um risco muito elevado e a informação disponível nem sempre é adequada. A fiscalidade pode

desempenhar um papel na superação desses obstáculos ao investimento.

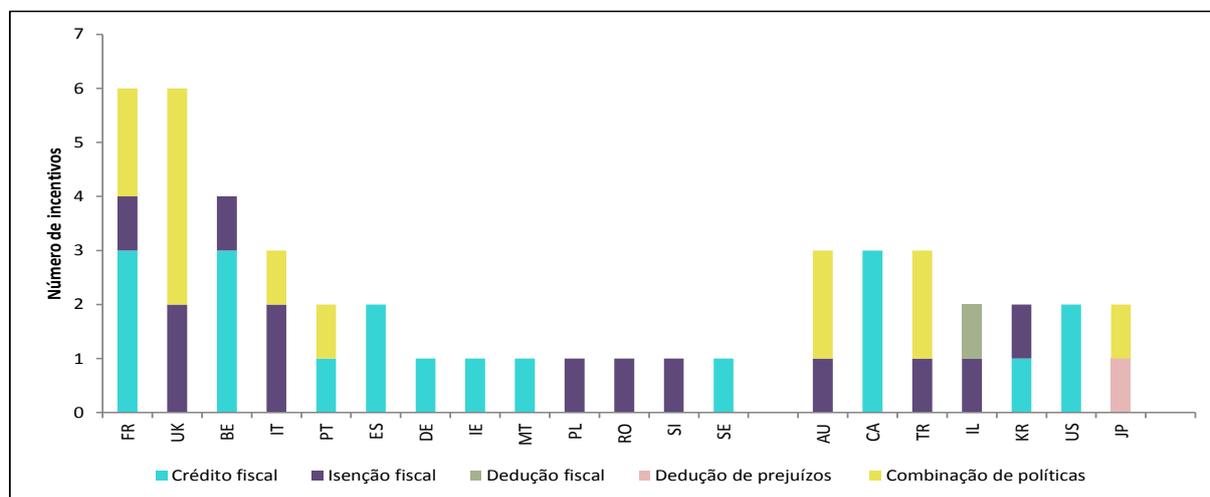
Um estudo recente<sup>11</sup> realizado no contexto da União dos Mercados de Capitais identificou as características desejáveis na conceção de incentivos fiscais ao capital de risco e aos investidores providenciais. Por exemplo, os regimes de incentivos fiscais poderiam ajudar a reduzir o risco dos investimentos em PME e empresas em

<sup>11</sup> PWC & IHS (2017), «Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels».

fase de arranque, oferecendo antecipadamente créditos fiscais ou a possibilidade de dedução dos prejuízos numa base favorável. O desagravamento

fiscal sobre as mais-valias é um fator relacionado com o desempenho suscetível de promover a qualidade do investimento.

**Figura 12: Número de incentivos fiscais a favor do capital de risco e dos investidores providenciais propostos pelos países da UE e no exterior da Europa.**



Fonte: PWC & IHS (2017), «Effectiveness of tax incentives for venture capital and business angels, Final report». Estudo encomendado pela Comissão Europeia.

Nota: A «combinação de políticas» refere-se à combinação dos tipos de incentivo. A figura retrata a situação em cada país em 31 de outubro de 2016. Desde então, foram instituídos novos regimes fiscais em Chipre e na Hungria.

**Continuam a existir grandes disparidades nos custos de cumprimento das obrigações fiscais entre os países da UE.** A complexidade dos sistemas fiscais, os elevados custos de cumprimento das obrigações fiscais e a falta de segurança em matéria fiscal absorvem recursos produtivos e constituem um obstáculo à atividade empresarial e ao investimento. Os elevados custos de cumprimento das obrigações fiscais têm um impacto particular nas PME.

Os custos de cumprimento das obrigações fiscais resultam, na sua maioria, do tempo despendido, mais do que dos custos diretos associados, por exemplo, à contabilidade.

A figura 12 mostra o número anual de horas de que uma empresa de dimensão média necessita para cumprir as suas obrigações fiscais. O tempo despendido inclui as horas necessárias para processar o imposto sobre o rendimento das sociedades, o imposto sobre o valor

acrescentado e os impostos sobre os trabalhadores, incluindo os impostos sobre os salários e as contribuições para a segurança social. O tempo de que essas empresas necessitam para cumprir as suas obrigações fiscais constitui um bom indicador do nível dos custos de cumprimento das obrigações fiscais num dado país.

Para melhorar o quadro empresarial, os sistemas fiscais poderiam ser objeto de uma reforma com base em três vertentes:

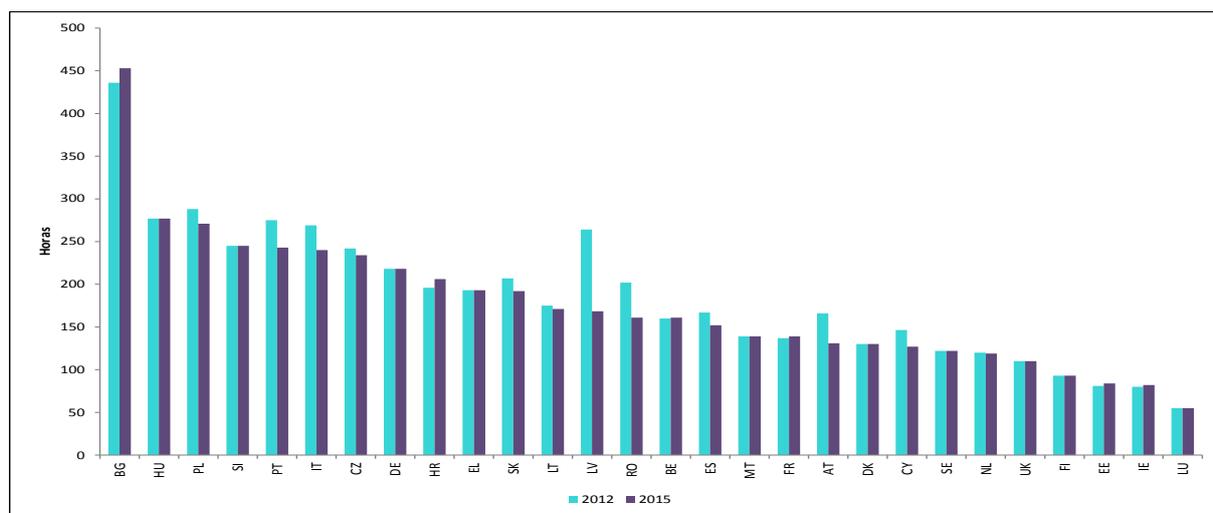
1. simplificação e redução das obrigações fiscais, em especial para os futuros empresários e as pequenas empresas,
2. alargamento da gama de serviços em linha e sua disponibilização em balcões únicos,

- sensibilização, informação e aconselhamento das empresas contribuintes para as assistir no cumprimento das regras fiscais, utilizando canais como as redes sociais.

**A exploração de novos modelos empresariais inovadores é importante para o futuro dos sistemas fiscais.** Os países da UE dependem cada vez mais da integração digital para facilitar o

cumprimento das obrigações fiscais e são incentivados a continuarem a simplificar e a clarificar a aplicação das regras fiscais à economia colaborativa. São também incentivados a facilitarem e a melhorarem a cobrança de impostos, explorando o potencial das plataformas colaborativas, que são encorajadas a cooperar com as autoridades nacionais.

**Figura 13: Número de horas por ano de que uma empresa de dimensão média necessita para cumprir as suas obrigações fiscais, 2012 & 2015**



Fonte: Banco Mundial (2016), «Doing Business 2017: Equal Opportunities for All», Washington DC, EUA: Banco Mundial.

#### 4.2. Apoio à criação de postos de trabalho e ao emprego

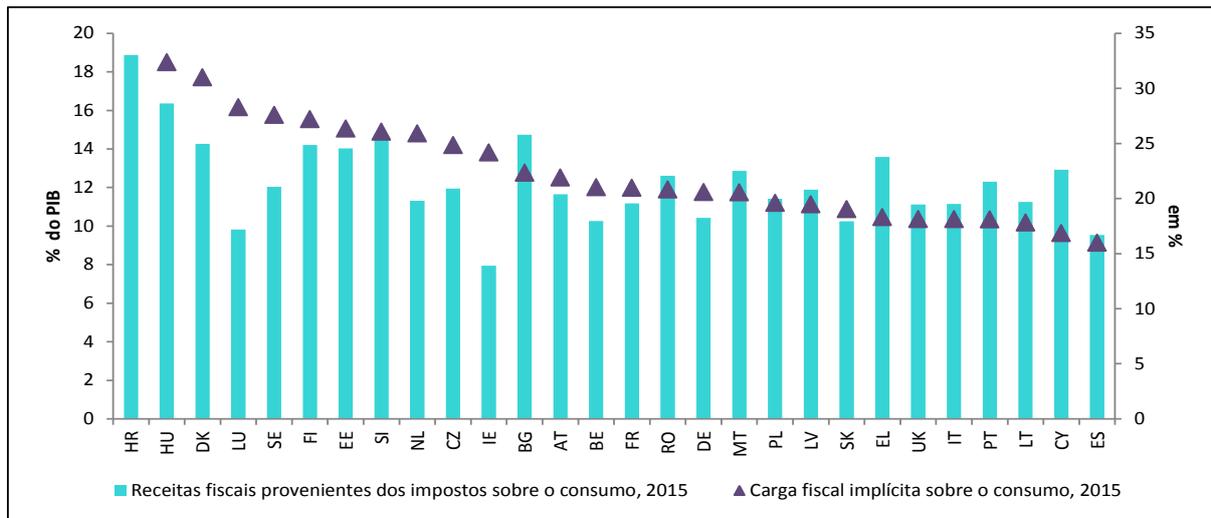
**Nos últimos anos, muitos países da UE reduziram a tributação global que recai sobre o trabalho.** Alguns reduziram os impostos dos trabalhadores com baixos salários e de grupos específicos, ao mesmo tempo que aumentaram os impostos sobre o trabalho para os grupos com rendimentos mais elevados.

No entanto, não se verifica uma tendência clara no modo como estas reduções fiscais foram abordadas em termos de financiamento.

Quando se identificam fontes de receita alternativas, também importa ter em conta os potenciais efeitos distributivos regressivos do aumento da tributação nesses domínios.

A figura seguinte mostra as receitas provenientes dos **impostos sobre o consumo** em percentagem do PIB para cada país da UE. Além disso, mostra a carga fiscal implícita sobre o consumo nos países da UE. Esta é definida como o rácio entre as receitas provenientes de todos os impostos sobre o consumo e a despesa de consumo final das famílias.

**Figura 14: Receitas fiscais provenientes dos impostos sobre o consumo e carga fiscal implícita sobre o consumo, 2010-2015**



Fonte: Comissão Europeia (2017), «Taxation trends in the European Union: 2017 edition», com base nos dados do Eurostat

Nota: A carga fiscal implícita sobre o consumo não existe para a Hungria.

A **tributação recorrente do património** é o segundo tipo de imposto que poderia ser considerado como um meio de compensar as reduções na tributação do trabalho.

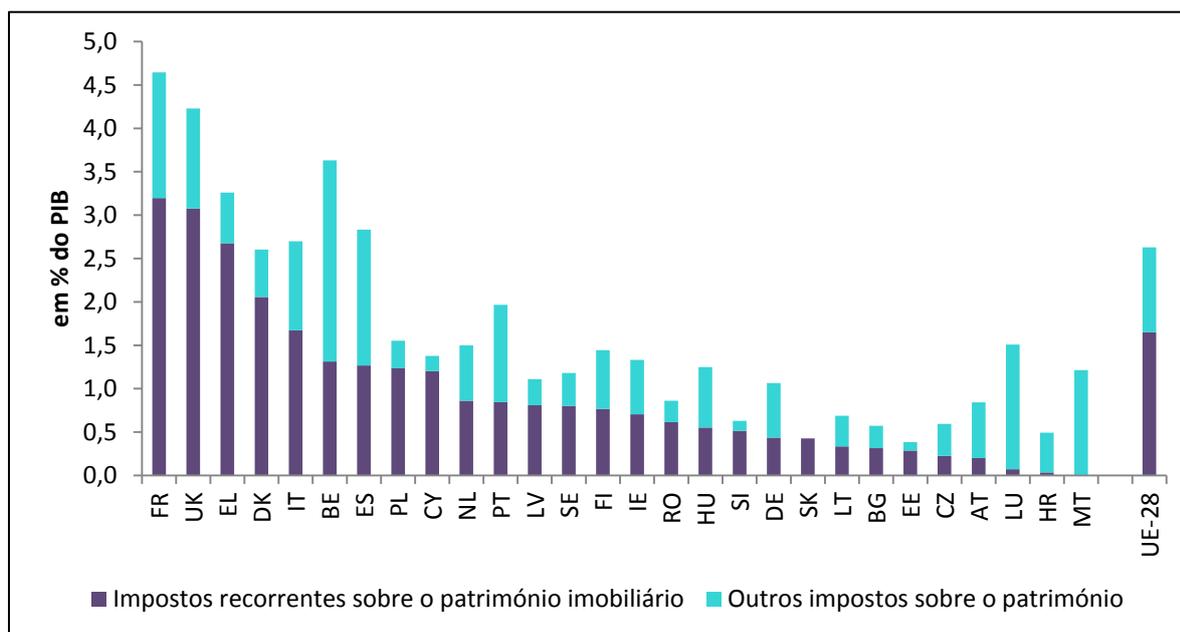
A figura seguinte mostra as receitas provenientes dos impostos recorrentes sobre o património em percentagem do PIB nos países da UE.

Os impostos recorrentes sobre o património continuam a ser baixos na maioria dos países da UE, pelo que poderá existir margem para aumentá-los.

Nos países cujos atuais sistemas de tributação dos imóveis dependem fortemente dos impostos sobre as transações, uma reorientação interna dos impostos sobre as transações para impostos recorrentes também poderia proporcionar ganhos de eficiência<sup>12</sup>. Uma análise detalhada desta questão é delineada na ficha temática sobre o mercado da habitação.

<sup>12</sup> Os impostos sobre as transações tendem a desincentivar as transações que resultariam numa afetação mais eficiente dos imóveis, reduzindo assim a dimensão do mercado. Estes impostos também têm um impacto negativo na mobilidade dos trabalhadores, tendo em conta os elevados custos de transação inerentes à mudança de propriedade.

**Figura 15: Receitas fiscais provenientes dos impostos sobre o património em percentagem do PIB, 2015**



Fonte: Comissão Europeia (2017), «Taxation trends in the European Union: 2017 edition», com base nos dados do Eurostat

Nota: Os dados não incluem impostos sobre o rendimento das pessoas singulares respeitantes a rendas imputadas.

Um terceiro tipo de tributação que poderia ser considerado como um meio de compensar as reduções dos impostos sobre o trabalho é a **fiscalidade ambiental**. Trata-se também de uma forma de contribuir para a equidade, na medida em que incorpora nos preços as externalidades negativas da poluição ou de outras atividades prejudiciais para o ambiente e ajuda a promover mudanças de comportamento.

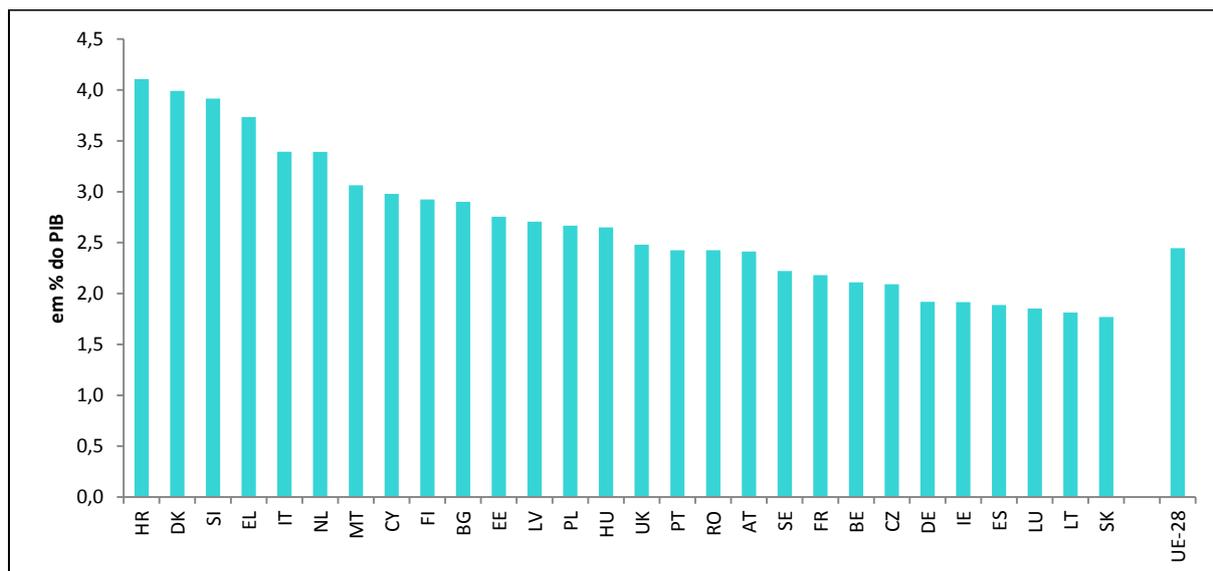
A figura seguinte mostra as receitas provenientes dos impostos ambientais — os impostos sobre a energia, os transportes, a poluição e os recursos — em percentagem do PIB.

As receitas provenientes da tributação ambiental aumentaram ligeiramente em percentagem do PIB desde 2010, embora tenham diminuído um pouco em termos de percentagem da tributação total.

As receitas dos impostos ambientais representam cerca de 2,4 % do PIB, em média, e cerca de 4,1 % no país (Croácia) que denota a maior receita relativamente ao PIB.

As variações da receita fiscal ambiental devem-se a alterações não só nas taxas de imposto, mas também na base de tributação. Importa referir que, durante o mesmo período, tanto o consumo interno bruto como o consumo final de energia desceram.

**Figura 16: Receita fiscal ambiental, 2015**



Fonte: Comissão Europeia (2017), «Taxation trends in the European Union: 2017 edition», com base nos dados do Eurostat.

Nota: Os impostos ambientais inserem-se em quatro categorias principais — energia, transportes, poluição e recursos. Os impostos sobre a energia incluem os impostos sobre os produtos energéticos utilizados tanto para fins de transporte como para instalações fixas. Os impostos sobre os transportes incluem os impostos associados à propriedade e à utilização de veículos a motor. Incluem igualmente impostos sobre outros equipamentos de transporte, tais como aeronaves e serviços de transporte conexos. Os impostos sobre a poluição incluem impostos sobre as emissões atmosféricas medidas ou estimadas (exceto os impostos que incidem sobre as emissões de dióxido de carbono), a água, a gestão de resíduos e o ruído. Os impostos sobre os recursos incluem quaisquer impostos relacionados com a extração ou utilização de um recurso natural.

### 4.3. Correção das desigualdades e promoção da mobilidade social

A tributação tem um papel a desempenhar na atenuação das desigualdades e no apoio à mobilidade social, seja através da pré-distribuição, da redistribuição ou da correção ou do estímulo de comportamentos.

Existem diferentes modelos sociais na Europa, e o montante dos fundos públicos necessários para o seu financiamento diverge.

Para assegurar a disponibilidade de fundos suficientes para financiar a despesa pública, é necessário:

1. assegurar uma combinação adequada de impostos, tendo em conta o investimento e considerações em matéria de emprego; e

2. garantir que cada membro da sociedade pague o seu justo contributo.

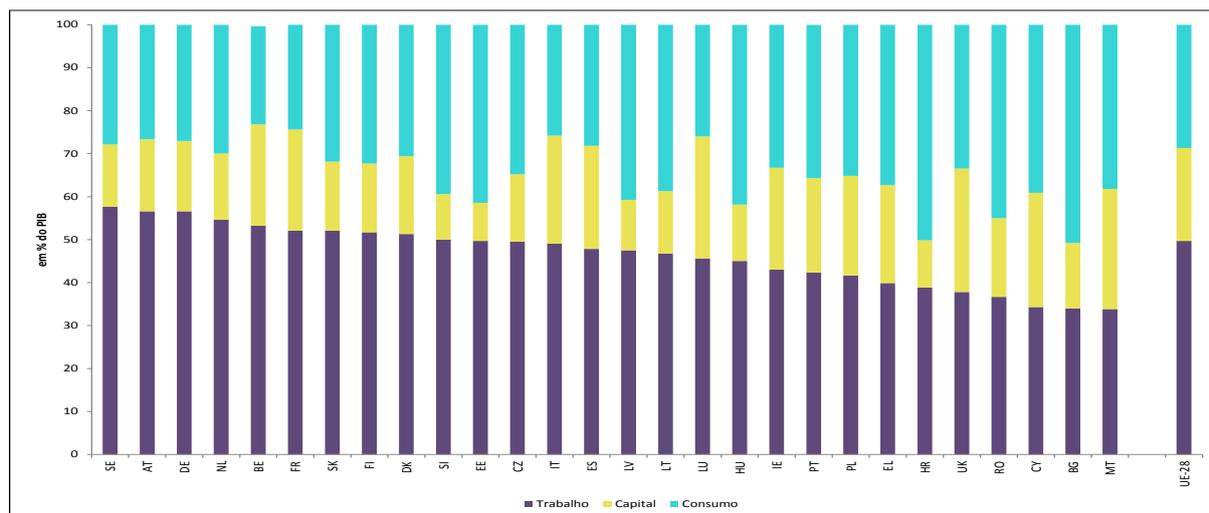
Os sistemas fiscais dos países da UE distinguem-se ao nível das taxas de imposto e da escolha das atividades a tributar.

A figura 17 apresenta a estrutura de tributação por função económica nos países da UE, que ilustra as divergências entre os países.

A tributação do capital pode ser um meio adequado para melhorar a equidade em termos de oportunidades e para distribuir a riqueza de forma mais equitativa, tendo em devida conta os aspetos de eficiência.

Contudo, existem dificuldades práticas para assegurar o cumprimento das obrigações fiscais associadas à tributação do capital.

**Figura 17: Estrutura da tributação por função económica da matéria coletável, 2015**



Fonte: Comissão Europeia (2017), «Taxation trends in the European Union: 2017 edition», com base nos dados do Eurostat.

Nota: Para efeitos desta figura, a tributação do «capital» inclui todas as outras categorias de tributação não classificadas como trabalho ou consumo.

**A tributação progressiva do rendimento das pessoas singulares é uma medida de redistribuição importante dos sistemas fiscais e de prestações.** A figura seguinte mostra o grau de progressividade da tributação dos rendimentos do trabalho, comparando a cunha fiscal sobre rendimentos elevados e sobre rendimentos baixos.

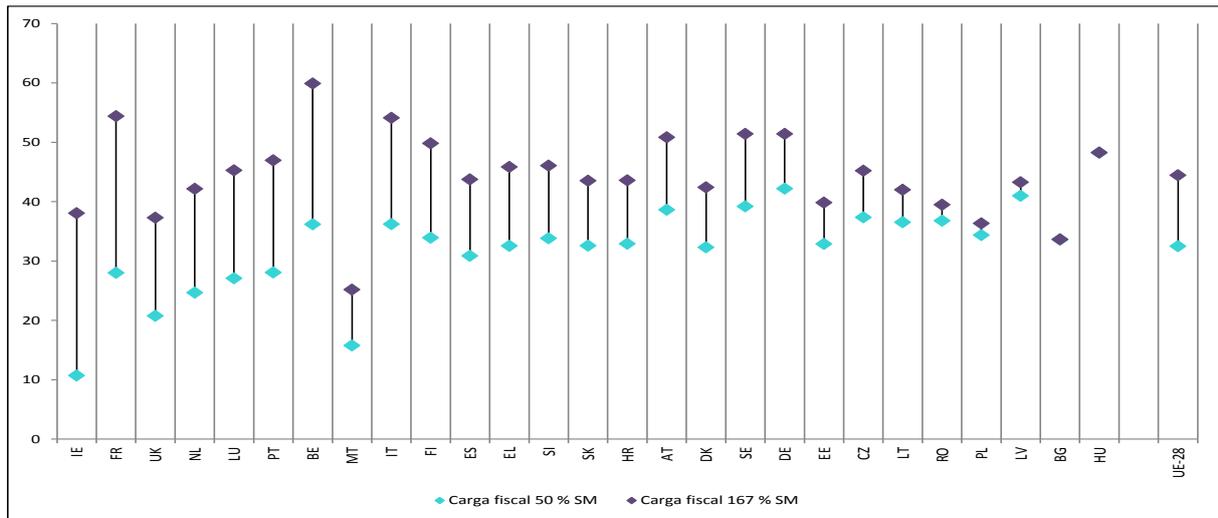
O grau de progressividade é teórico, baseado em taxas normalizadas. Não tem em conta a fraude, elisão ou evasão fiscais.

A progressividade dos sistemas de tributação do rendimento, sobretudo a

carga fiscal que incide sobre os trabalhadores com salários baixos, também é relevante para a criação de emprego, enquanto forma de combater a pobreza e a exclusão social.

A Irlanda, a França, o Reino Unido e os Países Baixos têm os sistemas mais progressivos de tributação do rendimento sobre o trabalho. Os sistemas com menor progressividade na tributação do rendimento sobre o trabalho são os da Hungria, Bulgária e Letónia.

**Figura 18: Grau de progressividade da tributação dos rendimentos do trabalho nos países da UE, 2016**



Fonte: Base de dados da Comissão Europeia sobre indicadores dos sistemas fiscais e de prestações com base nos dados da OCDE.

Nota: (1) Os dados relativos à cunha fiscal dizem respeito a trabalhadores solteiros sem filhos. (2) Não existem dados recentes disponíveis para Chipre. (3) Os países são classificados por ordem decrescente de magnitude do rácio da cunha fiscal sobre 167 % do salário médio em comparação com a cunha fiscal sobre 50 % do salário médio. (4) Os dados de 2016 não se encontram ainda disponíveis para Malta, Hungria, Lituânia, Roménia e Bulgária.

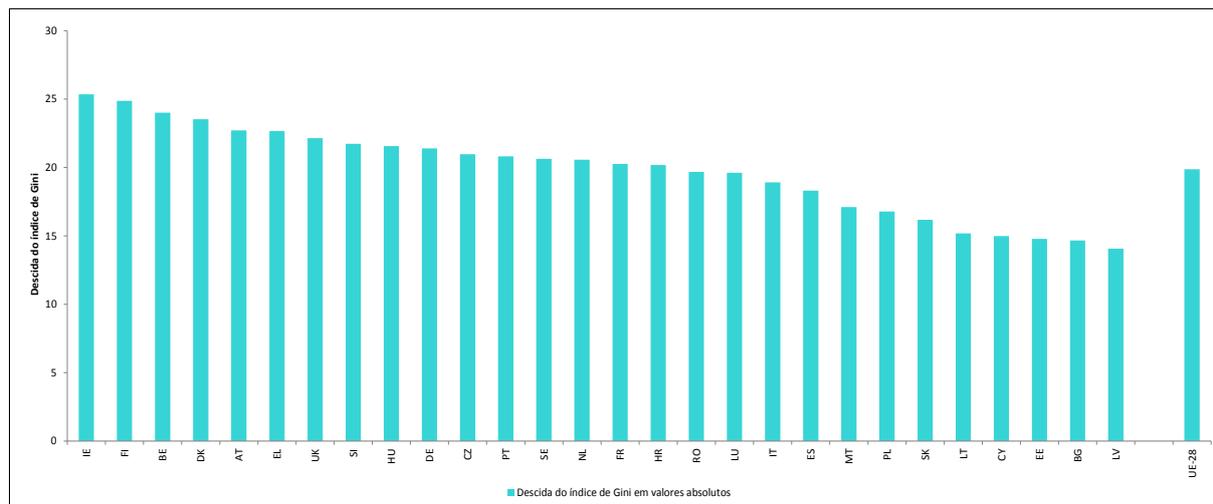
A figura seguinte mostra o **poder de correção dos sistemas fiscais e das prestações sociais**, comparando o coeficiente de Gini para os rendimentos de mercado com o coeficiente de Gini para o rendimento disponível (em termos absolutos e relativos).

Revela que, embora os sistemas fiscais e de prestações sociais intervenham no combate à desigualdade de rendimentos em todos os países da UE, existem diferenças na importância do seu impacto.

A desigualdade de rendimentos continua a ser elevada em alguns países da UE, nomeadamente naqueles onde o efeito redistributivo dos sistemas fiscais e de prestações sociais é relativamente reduzido.

A Finlândia, a Bélgica e a Dinamarca são os países que apresentam os maiores efeitos redistributivos, expressos na redução relativa do índice de Gini.

Figura 19: Poder de correção dos sistemas fiscais e de prestações sociais nos países da UE



Fonte: Eurostat, 2016

Nota: (1) Diferença entre os coeficientes de Gini para a desigualdade dos rendimentos de mercado (ou seja, antes de impostos e prestações) e a desigualdade do rendimento disponível (ou seja, depois de impostos e prestações). Os dados relativos ao rendimento são ajustados em função da dimensão do agregado familiar (equalização). (2) Os dados de 2016 não estão disponíveis para a Irlanda, Itália e Luxemburgo, pelo que foram empregues os dados de 2015.

#### 4.4. Cumprimento das obrigações fiscais<sup>13</sup>

A execução fiscal tem sido e continua a ser um instrumento fundamental para tornar os sistemas fiscais mais equitativos. Trata-se de aproveitar ao máximo o poder das autoridades públicas para obrigar os contribuintes a agirem corretamente. Envolve a cooperação transfronteiras, auditorias eficazes e o acesso a dados e informações, bem como procedimentos de recuperação acelerados.

Além disso, **é fundamental promover a confiança, a transparência e uma cultura de cumprimento das obrigações fiscais por diversas vias:**

- Comunicar efetivamente aos contribuintes o valor gerado através das receitas fiscais; monitorizar e apresentar os resultados do trabalho das autoridades fiscais.
- Incentivar os contribuintes a adotar uma conduta mais ética no pagamento dos seus impostos, recorrendo a campanhas de comunicação e de sensibilização para explicar a

importância do justo contributo de cada cidadão. Essas campanhas devem visar sobretudo os jovens, que são os contribuintes do futuro.

- Cooperar com as empresas para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, aproveitando simultaneamente os conhecimentos sobre a economia comportamental para induzir os contribuintes a agir de forma correta no momento certo.

Em 2016-17, os países da UE continuaram a tomar medidas para melhorar os seus sistemas, dando continuidade à tendência dos anos anteriores.

Contudo, apesar das reformas e dos progressos alcançados, a fraude e a evasão fiscais continuam a constituir um desafio importante para a Europa. Por conseguinte, a luta contra a evasão fiscal permanece uma prioridade da Comissão, como é demonstrado pelas numerosas iniciativas neste domínio.

Uma destas iniciativas é a modernização do regime do IVA, que contribui para a luta contra a fraude. Em 2017 e 2018, a Comissão adotará um amplo pacote de reformas do regime do IVA, com o objetivo de combater o risco crescente de fraude fiscal, de simplificar as obrigações

<sup>13</sup> O planeamento fiscal agressivo e a elisão fiscal são objeto de fichas temáticas separadas.

em matéria de IVA para as empresas e de proporcionar maior flexibilidade aos Estados-Membros na determinação dos produtos que devem ser tributados a taxas reduzidas.

## 5. FONTES ÚTEIS

- Comissão Europeia, «*Tax policies in the European Union: 2017 Survey*», a publicar brevemente.
- Comissão Europeia, «*Taxation Trends in the European Union: 2017 Edition*», Luxemburgo, 2017

Data: 28.9.2017