

# O IRS E A COMPETITIVIDADE

## – UMA VISÃO GLOBAL

11 de Outubro de 2012

Introdução

Contextualização

Da competitividade

Competitividade - Factores internos

Competitividade fiscal internacional - Breves notas

Quo Vadis, IRS?

11 de Outubro de 2012

# 1. Introdução

11 de Outubro de 2012

O IRS não pode ser olhado como um caso isolado no panorama do sistema fiscal português;

Há que considerar os princípios constitucionais que o enformam (artºs 103º e 104º da CRP):

Em geral:

*1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.*

E no que respeita ao IRS:

*1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.*

Mas em que medida é que o IRS, cumprindo com a sua função e com os seus constrangimentos constitucionais, pode contribuir para a competitividade?

11 de Outubro de 2012

## 2. Contextualização

11 de Outubro de 2012

O IRS, enquanto elemento de um sistema fiscal, cumpriu qualquer função relativa à competitividade?

Resposta negativa é amplamente confirmada por alguns dos indicadores publicados no Global Competitiveness Report 2012–2013 do World Economic Forum (WEF).

No que respeita à carga fiscal, Portugal fica mais ou menos a meio da tabela (85º lugar em 144).

Mas já no que respeita ao impacto (negativo) sobre o trabalho e o investimento, estamos em 135º lugar...

E no que respeita ao desperdício de meios por parte da Administração Pública, ficamos num muito desonroso 133º lugar.

11 de Outubro de 2012

# 3. Da competitividade

11 de Outubro de 2012

O que seja competitividade é um conceito relativo.

Os drivers da competitividade residem no ambiente económico de cada Estado, razão pelo qual o já mencionado World Economic Forum define competitividade como *“o conjunto de instituições, políticas e factores que determinam o nível de produtividade de uma dada economia”*. Por sua vez, o nível de produtividade estabelece o nível sustentável de trem de vida.

Ou seja, por outras palavras, a competitividade será o conjunto de factores que permitem a uma dada população produzir eficazmente e, por isso, “viver bem”.

11 de Outubro de 2012



O que importa, portanto, é tentar compreender de que forma o sistema fiscal de cada Estado – no nosso caso, o Português, e em particular o IRS – contribui para um ambiente económico favorável ao trabalho e ao investimento, à produtividade e à competitividade.

11 de Outubro de 2012

# 4. Competitividade - Factores internos

11 de Outubro de 2012

De que forma se sai o IRS no  
confronto com os Pilares de  
Competitividade do relatório do  
WEF ?

11 de Outubro de 2012

Instituições;  
Ambiente macroeconómico;  
Eficiência dos mercados;  
Eficiência do mercado de trabalho;  
Desenvolvimento do mercado financeiro.

11 de Outubro de 2012

# A - Instituições

11 de Outubro de 2012

# Instituições

Uma sólida e justa estrutura legal e administrativa pode ter um impacto positivo na competitividade. E isto de várias formas:

11 de Outubro de 2012

# Instituições

A percepção de equidade na determinação da receita fiscal permite melhores níveis de cumprimento voluntário;

Uma Administração Tributária boa e eficaz na prevenção da evasão fiscal reforça a coesão social e previne a concorrência desleal;

Uma Administração Tributária impermeável à corrupção e que aplique a lei de forma consistente e imparcial torna o imposto previsível e não desencoraja o investimento;

Uma Administração Tributária eficaz reduz os encargos que os contribuintes suportam com as obrigações tributárias;

Os encargos que os contribuintes suportam com as obrigações tributárias e com inspecções devem ser razoáveis, em ordem a não desviar recursos produtivos;

A política fiscal deve ser transparente e *accountable*.

# Instituições

A percepção de equidade na determinação da receita fiscal não existe;

A Administração Tributária é eficaz no combate à evasão fiscal (será?) mas pouco na sua prevenção;

A Administração Tributária é sentida como impermeável à corrupção mas não aplica a lei de forma consistente;

A Administração Tributária eficaz tem aumentado os encargos que os contribuintes suportam com as obrigações tributárias;

Os encargos que os contribuintes suportam com as obrigações tributárias e com inspecções são cada vez maiores;

Neste momento, penso que não existe em Portugal nada que se assemelhe a uma política fiscal.



# B - Ambiente macroeconómico

11 de Outubro de 2012

## Ambiente macroeconómico

Deverá haver uma paridade de efeito entre a estabilidade do ambiente económico e a estabilidade do imposto, em ordem a evitar distorções na tomada de decisões motivadas pela fiscalidade.

Mais uma vez, o IRS não se sai bem – pois é o instrumento de eleição do Governo para salvar o deficit, carregando na tributação do trabalho e desmotivando cidadãos e empresas a produzir.

11 de Outubro de 2012

# C - Eficiência dos mercados

11 de Outubro de 2012

## Eficiência dos mercados

Um imposto orientado para a competitividade e para o crescimento deve:

Distorcer o mínimo possível os sinais de mercado;

Assegurar que os mais eficientes prevalecem;

Permitir um fácil intercâmbio entre sectores, para que os indivíduos e as empresas possam celeremente mudar de actividade e/ou de mercados.

11 de Outubro de 2012

## Eficiência dos mercados

O IRS, neste particular, parece apenas afectar a questão de assegurar que os mais eficientes prevalecem.

Mas o IRS não promove uma tributação equitativa de acordo com as circunstâncias pessoais de cada sujeito passivo ou agregado familiar; pelo contrário, hoje mais do que nunca é um imposto punitivo, que sanciona “os mais ricos”, seja pelo confisco dos rendimentos do trabalho, seja pela nova moda de sobre-tributar a poupança.

Numa palavra, o nosso IRS não gosta do sucesso profissional, nem gosta que as pessoas aforrem. Nessa medida, penso que hoje o IRS contribui negativamente para a competitividade.

11 de Outubro de 2012

## Eficiência dos mercados

Os fenómenos de distorção que os impostos sobre o rendimento proporcionam tendem a ser mitigados quando a base tributável é larga.

A incidência do imposto foi amplamente alargada e muitos benefícios fiscais desapareceram ou estão em vias disso.

Em contrapartida, o alargamento da base tributável deve concorrer para menores taxas marginais de imposto, mais sendo certo que tais taxas promovem a distorção na tributação, a qual pode ser virtuosa ou viciosa

11 de Outubro de 2012

## Eficiência dos mercados

No momento que vivemos, diria que estamos mais no vício que na virtude, até porque em Portugal o movimento é paradoxal: o alargamento da base tributável é acompanhado de mexidas nos escalões (com vista ao aumento da receita) e do aumento *pornográfico* das taxas marginais, aplicação de sobretaxas, taxas de solidariedade, etc.

Assim, o IRS actualmente distorce em muito a tributação do rendimento das pessoas singulares, o que – pela mesma razão que acima referimos – não potencia a competitividade.

11 de Outubro de 2012

# D - Eficiência do mercado de trabalho

11 de Outubro de 2012



## Eficiência do mercado de trabalho

Um elevado imposto sobre os rendimentos do trabalho tem, potencialmente, efeitos desincentivadores particularmente significativos.

O imposto deve assegurar um correcto *trade-off* entre a eficiência na obtenção de receitas e a equidade no encargo dessas receitas - a coesão social que advém de um imposto apreendido pela sociedade como *fair* tudo facilita.

Ao que parece, a evidência empírica nos países da OCDE revela que algumas decisões de investimento em áreas que exigem a contratação de profissionais altamente qualificados e, logo, bem pagos, são particularmente sensíveis a medidas fiscais que não castiguem em demasia os profissionais e as empresas.

Sendo certo que a culpa maior recairá na TSU, quer-me parecer que o IRS, sobretudo na sua actual forma, não contribui em nada para investimentos nessas áreas.

11 de Outubro de 2012

# E - Desenvolvimento do mercado financeiro

11 de Outubro de 2012

## Desenvolvimento do mercado financeiro

O papel do IRS, neste particular, deve ser o de evitar distorções ou barreiras ao acesso ao financiamento, incluindo a opção entre financiar os negócios com capitais próprios ou endividamento.

No que respeita à tributação dos capitais, o IRS e o IRC entrecruzam – se; muitas questões de tributação das sociedades e dos seus investimentos ou rendimentos de capitais e mais-valias são dirimidas com recurso aos conceitos e regras consagrados no CIRS.

11 de Outubro de 2012

## Desenvolvimento do mercado financeiro

E o CIRS funciona, neste ponto, muito mal. A confusão é mais que muita, seja nas regras de incidência (e pese embora os esforços do ECORFI nesse particular), de determinação da matéria colectável, e mesmo nas regras de retenção na fonte.

Conceitos vagos e indeterminados, cláusulas abertas, instabilidade legislativa, etc., há de tudo.

A tributação dos rendimentos de capitais e mais-valias é um dos pontos mais controversos e complicados do IRS – pelo que neste particular o imposto não contribui em nada para a competitividade. Ao invés, só atrapalha!

11 de Outubro de 2012

# 5. Competitividade fiscal internacional - Breves notas

11 de Outubro de 2012

Não parece que o IRS seja, no conjunto dos impostos relevantes, aquele que seja decisivo na localização de um negócio, de um investimento, de um SPV, o que for.

Mas há que atender ao facto de que, quando se faz planeamento fiscal muitas vezes se procura baixa tributação de negócio/investimento mas também do retorno dos accionistas; e se estes são pessoas singulares, o IRS pode desempenhar um importante papel.

Os regimes especiais para profissionais de elevado desempenho, são medidas complementares à atracção de IDE – de que bem precisamos.

11 de Outubro de 2012

O principal problema do IRS, enquanto factor de competitividade fiscal internacional, reside nos seguintes factores:

A sua *instabilidade*;

A sua *complexidade*;

Os *elevados encargos de cumprimento* de obrigações acessórias.

Pelo menos estas três realidades, que julgo indesmentíveis, constituem o IRS num (cada vez mais) elevado custo de contexto, que em nada contribui para a nossa competitividade internacional e para a capacidade de atracção de IDE.

11 de Outubro de 2012

# 6. Quo Vadis, IRS?

11 de Outubro de 2012



Mais de 20 anos depois da sua entrada em vigor, o IRS está hoje velho e cansado. Tenho dúvidas, aliás, que cumpra com os princípios constitucionais que o informam, designadamente:

*uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza;*

*tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.*

Por outro lado, há alguns preceitos constitucionais que merecem, eles mesmos, reforma.

11 de Outubro de 2012

Devíamos eventualmente começar de novo, apostando na simplicidade e na eficácia; abandonar preconceitos caducos e repensar livremente, eventualmente optando por um sistema verdadeiramente dual, sem preconceitos políticos ou ideológicos – ainda que sem esquecer os princípios constitucionalmente consagrados que não hajam sido ultrapassados pelo andar dos tempos.

E porque não olhar para o exemplo dos países recém-chegados à União, que praticam impostos com *flat tax* e estão muito contentes com isso: baixo incumprimento, simplicidade de processos, custos de *compliance*, de cumprimento e de contexto baixos, fácil e eficaz fiscalização.

11 de Outubro de 2012

Penso que devemos mudar de paradigma logo que possível, e encontrar um regime de tributação do rendimento das pessoas singulares que se adeque à nossa realidade e que não a pretenda moldar. Porque:

não temos tempo para isso;

os tempos mudaram e mudam cada vez mais depressa;

o óptimo é, hoje mais do que nunca, inimigo do bom.

11 de Outubro de 2012

**Obrigado pela Vossa atenção.**

**11 de Outubro de 2012**

 **ESPANHA**  
e associados  
sociedade de advogados, RL

# O IRS E A COMPETITIVIDADE

## – UMA VISÃO GLOBAL

11 de Outubro de 2012