
Os fatores determinantes da importância do IVA na estrutura das
receitas fiscais – Portugal no contexto internacional

Ana Catarina Gomes Peixoto de Sousa Baptista

up201709697

Dissertação

Mestrado em Economia

Orientada por:

Maria Manuel Pinho

Fevereiro, 2020

Agradecimentos

A realização de uma dissertação de mestrado é uma tarefa desafiante; contudo, pode ser tornada um pouco mais simples com o apoio e conselhos de quem está mais próximo.

Gostaria de agradecer à minha orientadora, a professora Maria Manuel Pinho. Por todo o seu apoio e dedicação, pela sua disponibilidade em resolver todas as minhas dúvidas, e pelas sugestões que me guiaram até ao fim da dissertação. Não podia também faltar um agradecimento ao professor José Augusto Mendes de Almeida e à professora Elda Marques que foram os primeiros a embarcar neste projeto.

Resumo

O objetivo da presente dissertação é o de, com referência ao período compreendido entre 2007 e 2018, apurar a evolução da expressão relativa da receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) no conjunto da receita fiscal comparando-a, em particular, com a importância da receita do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e da receita do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), para depois, numa perspectiva económica e social, proceder à análise descritiva e explicativa desses valores.

De modo a contextualizar o objeto em estudo, este é iniciado com uma revisão de literatura, distinguindo os conceitos abordados e explicitando o que foi estudado ao nível da análise da receita, seguindo-se a elucidação da situação do enquadramento económico português, para assim se poder compreender a conjuntura económico-social, e da explicação das características fundamentais do sistema fiscal português e, em particular, do que o diferencia de outros contextos tributários.

O estudo contempla uma análise descritiva da relação entre as receitas do IVA e as receitas do IRS e do IRC. Este estudo é complementado com uma análise explicativa alargada a um conjunto de países, de modo a posicionar Portugal no contexto internacional. A taxa de IVA praticada surge como um dos fatores explicativos mais importantes da receita do IVA, influenciando-a positivamente. Sendo a procura agregada interna, e a receita do IRS e do IRC, as principais influências da receita do IVA.

Com o trabalho desenvolvido, espera-se contribuir para o conhecimento dos fatores que determinam a expressão nacional do IVA enquanto fonte de receita fiscal e para a identificação dos fatores que distinguem o caso português do contexto internacional.

Códigos JEL: C33, H21, H25

Palavras-chave: Tributação ótima; Impostos indiretos; IVA; Dados em painel

Abstract

The purpose of this dissertation is to, with reference to the period between 2007 and 2018, determine the evolution of the relative expression of Value Added Tax (VAT) revenue in the fiscal revenue as a whole, and in particular, in comparison to the importance of the Tax on Personal Income revenue and the Tax on Corporate Income revenue, for then, from an economic and social perspective, to analyse, both in a descriptive and an explanatory way, those values.

Regarding the contextualization of the object under study, we begin with a literature review, distinguishing the concepts addressed and explaining what was studied at the level of revenue analysis, followed by the elucidation of the Portuguese economic framework, so as to understand the economic and social situation and to explain the fundamental characteristics of the Portuguese tax system and, in particular, what differentiates it from many others tax contexts.

The study contemplates a descriptive analysis of the relationship between VAT revenue and corporate and personal income revenues. This study is complemented with a broad empirical analysis for a group of countries, in order to position Portugal in the international context. The VAT rate practiced appears as one of the most important explanatory factors of VAT revenue, positively influencing it. With domestic aggregate demand, IRS and IRC revenue being the main influences of VAT revenue.

With the work developed, it is hoped to contribute to the knowledge of the factors that determine the national expression of VAT, as a source of tax revenue and to identify the factors that distinguish the Portuguese case from the international context.

JEL Codes: C33, H21, H25

Keywords: Optimum taxation; Indirect taxes; VAT; Panel data

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract.....	iii
Índice de figuras.....	v
Índice de tabelas.....	v
Lista de abreviaturas	vi
Introdução	1
1. O enquadramento concetual.....	3
1.1. A literatura económica relevante.....	3
1.1.1. Os impostos diretos e indiretos.....	4
1.1.2. O Imposto sobre o Valor Acrescentado	8
1.2. A evidência empírica.....	11
2. O enquadramento económico e fiscal português	15
2.1. A situação económica.....	15
2.2. O sistema fiscal português	17
3. Uma aplicação empírica.....	21
3.1. A estratégia empírica.....	21
3.2. Uma análise descritiva	22
3.2.1. O contexto nacional	22
3.2.2. O contexto internacional	28
3.3. Uma análise explicativa.....	31
Conclusão	40
Referências bibliográficas	41
Anexo – Resultado dos outputs do EViews.....	47

Índice de figuras

Figura 1 – Evolução da receita de impostos orçamentados e efetivos, em Portugal, 2007-2018.....	24
Figura 2 – Evolução da receita efetiva do IVA e da receita do IRS e do IRC, em Portugal, 2007-2018.....	26
Figura 3 – Evolução da taxa de crescimento real do PIB, da receita do IVA e da receita do IRS e do IRC, em Portugal, 2007-2018	27
Figura 4 – Evolução da receita do IVA efetiva em percentagem do PIB, por país, 2007-2018	29
Figura 5 – Evolução da receita efetiva do IVA em função da receita dos impostos diretos, por país, 2007-2018.....	30

Índice de tabelas

Tabela 1 – Taxas de IVA, em Portugal continental, 2007-2019	22
Tabela 2 – Distribuição da receita bruta do IVA por escalões, em Portugal, 2017	23
Tabela 3 – Evolução da carga fiscal, em percentagem do PIB, em Portugal e na União Europeia, 2007-2018.....	28
Tabela 4 – Estatísticas descritivas das variáveis incluídas na estimação econométrica	35
Tabela 5 – Resultados da estimação econométrica.....	37

Lista de abreviaturas

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

BCE – Banco Central Europeu

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

IABA – Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas

IEC – Impostos Especiais de Consumo

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IS – Imposto do Selo

ISP – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos

ISV – Imposto sobre Veículos

IT – Imposto sobre o Tabaco

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

UE – União Europeia

VAT – Value Added Tax

Introdução

Não será propriamente novidade que a receita do Estado português, como em geral a de qualquer outro Estado, provém essencialmente dos impostos. Estes são imprescindíveis para dar continuidade às necessidades da população como a saúde, a segurança e a educação. Além do mais, a tributação deve ser revista e ajustada em função das novas e crescentes necessidades da população e, por essa razão, a estrutura do sistema fiscal vai-se adaptando e acompanhando a realidade económica e social de cada país. No entanto, cada mudança deve ser bem acautelada e ponderada, atendendo não só ao seu objetivo, como a tudo o que poderá implicar.

Com efeito, uma qualquer alteração nas normas de incidência de um imposto, seja ela positiva ou negativa, ou na respetiva taxa, por mais insignificante que possa parecer, pode vir a gerar um impacto ambíguo e, eventualmente, relevante para a receita do imposto em questão. Em particular, o aumento da taxa de um imposto indireto irá afetar o consumo e, consequentemente, a receita desse imposto; contudo, não diminuirá o consumo de forma proporcional ao aumento da taxa, mas afetará a receita dependendo da forma como os contribuintes reagirão a essa alteração do imposto.

Assim sendo, o Estado deve procurar antecipar a reação dos contribuintes abrangidos por esse imposto, prevendo como irá variar o seu consumo. Porém, a previsão fiável do impacto real da variação da receita do imposto é pouco provável e, na maior parte dos casos, é quase impossível. Assim, o Estado tem um desafio em termos de contas públicas.

Neste contexto, pretende-se contribuir para a literatura económica sobre os fatores determinantes da receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), enquanto principal imposto indireto português, tendo como referência os principais impostos diretos, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), pela sua importância na coleta fiscal.

O objetivo da dissertação é, então, o de apurar a evolução do valor da receita do IVA no conjunto da receita fiscal comparando-a, em particular, com a importância da receita do IRS e do IRC, para depois, numa perspetiva económica e social, proceder à análise da sua trajetória. Para isso, será feita uma análise do peso dos impostos diretos e indiretos nos vários exercícios orçamentais do Estado, com base na receita orçamentada e nos dados relativos à

receita efetiva, para assim, se poder comparar o peso do IVA com o peso do IRS e do IRC em Portugal, ao longo dos últimos anos.

Este estudo contribui para a literatura do tema pelo facto de se focar num só país (Portugal), num horizonte temporal alargado e por ir ampliando a análise até culminar com os determinantes da receita do IVA para os países da OCDE.

Anteriormente à crise económico-financeira, iniciada em 2007-2008, o valor da receita do IVA era quase equivalente à soma da receita do IRS e do IRC. Posteriormente, isso deixou de acontecer. A partir de 2012, a receita do IVA tornou-se mais baixa do que o somatório da receita do IRS e do IRC e assim se manteve até aos dias de hoje. É facilmente compreensível que uma das consequências da crise económica e financeira e da sua instabilidade fosse uma diminuição do consumo e consequente diminuição da receita do IVA, ainda que sem qualquer alteração nas respetivas taxas. Para melhor contextualizar esta evolução, pretende fazer-se uma análise do enquadramento económico, sintetizando as alterações económicas que poderão ter condicionado as decisões de consumo, sustentando-a com dados provenientes da Conta Geral do Estado, para a receita fiscal efetiva.

As questões de investigação a que se pretende dar resposta prendem-se com a importância da receita do IVA em Portugal e com os fatores que determinam a sua coleta. Considera-se que estas questões são relevantes para a comunidade científica, por fazerem parte de uma temática muito relevante que afeta todos os portugueses e que foi bastante marcada pela recente crise. Além disso, considera-se um tema pertinente por estar diretamente associado ao desenvolvimento do país e à sustentabilidade das suas finanças públicas.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo contém uma abordagem inicial da temática, assim como uma breve contextualização das questões de investigação. Ainda neste capítulo, insere-se a revisão de literatura que contempla, para além dos conceitos-chave, a análise crítica dos diferentes contributos para a literatura económica. Do segundo capítulo, faz parte o contexto económico e a sistematização do sistema fiscal português. Num terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada e o desenvolvimento principal da dissertação, através de uma análise descritiva e explicativa da receita do IVA em Portugal tendo como referência o contexto internacional. A dissertação conclui-se com a apresentação das principais conclusões e limitações do trabalho, aludindo-se, ainda, a sugestões para trabalhos futuros.

1. O enquadramento concetual

Antes de debater a questão principal, propõe-se uma contextualização da temática. Assim sendo, numa primeira secção, percorrer-se-ão os conceitos fundamentais distinguindo impostos diretos de impostos indiretos e, em seguida, detalhando o caso particular do IVA; na secção seguinte, analisar-se-á a revisão de literatura sobre a melhor combinação de impostos, a maximização da receita fiscal e a eficácia do IVA.

1.1. A literatura económica relevante

Nesta dissertação, como mencionado anteriormente, pretende fazer-se uma análise económica do IVA, comparando a evolução da sua expressão relativa, em matéria de receita, com a dos impostos diretos, em particular o IRS e o IRC, ao longo dos últimos anos.

Importa destacar que o IVA constitui um imposto indireto, pois incide sobre o consumo da generalidade dos bens adquiridos, tributando a despesa, e é independente da capacidade contributiva do consumidor, não incidindo diretamente sobre o rendimento ou património do contribuinte.

No contexto da política orçamental, a política tributária é um instrumento essencial para gerar receita pública, sendo mesmo a principal fonte de receitas públicas, no caso português. É, assim, uma ferramenta importante para atrair um padrão adequado de alocação de recursos, permitindo a redistribuição do rendimento e a estabilização económica, de modo a que os benefícios do desenvolvimento económico sejam distribuídos de forma justa (Teera & Hudson, 2004). Atendendo a que a importância da cobrança de impostos prende-se sobretudo com a necessidade de financiar as despesas do Estado, fundamentais para o desenvolvimento económico e social do país, o pagamento de impostos deve ser visto como um dever do cidadão.

Em OECD (2018), define-se imposto, delimitando-o a pagamentos obrigatórios e não correspondidos ao governo, isto é, os benefícios fornecidos pelo governo aos contribuintes não são normalmente proporcionais aos seus pagamentos, ficando até por vezes aquém desses mesmos pagamentos, distinguindo-se, assim, da taxa¹ e da tarifa².

¹ A taxa distingue-se do imposto por ser um tributo bilateral, funcionar como uma contraprestação e estar assente no princípio da proporcionalidade da taxa ou da prestação proporcionada (Nabais, 2017).

² A tarifa é normalmente considerada um tipo especial de taxa. Exprime uma equivalência jurídica, como a taxa; contudo, distingue-se desta por deter também uma equivalência económica (Nabais, 2017).

Excluem-se ainda desta definição multas e penalidades, dado o carácter não sancionatório do imposto.

Assim, o imposto é normalmente definido como uma prestação pecuniária (paga em moeda), unilateral (sem compensação específica), definitiva (não dá lugar a um qualquer reembolso), coerciva (uma obrigação imposta e estabelecida pela lei) e não sancionatória (sem carácter punitivo). O imposto é exigido a todos os que contribuam para a capacidade produtiva e é a favor das entidades que exerçam funções públicas, de modo a promover a sua execução (Nabais, 2017).

Depois de explicitado o conceito de imposto, distinguir-se-á imposto direto de imposto indireto.

1.1.1. Os impostos diretos e indiretos

Distinguir-se-ão impostos indiretos de impostos diretos, com enfoque nos primeiros. Due (1964) interpreta o imposto indireto simplesmente como uma taxa sobre a produção ou venda das mercadorias, enquanto define impostos diretos como impostos sobre o rendimento pessoal das famílias e das empresas, mas também sobre propriedades herdadas. Já Buchanan (1970) (como citado em Atkison, 1977) caracteriza os impostos diretos como a tributação imposta diretamente a uma única pessoa, e os indiretos como a tributação imposta a vários intervenientes que a podem deduzir até ao consumidor final, a quem se destina suportar a carga final. Segundo Pereira (2014: 54), um critério italiano e bem aceite em Portugal enquadra-se na “forma por que se releva a manifestação da capacidade contributiva atingida pelo imposto”. Assim, caracteriza-se os impostos diretos como os que recaem sobre “manifestações imediatas da capacidade produtiva”, abrangendo a obtenção de rendimento e o património; já os indiretos são os que incidem sobre “manifestações mediatas dessa capacidade”, figurando aqui a utilização dessa riqueza/rendimento.

Segundo Nabais (2017), a classificação dos impostos pode tomar diversas formas mediante o critério utilizado. Dos critérios económicos fazem parte: o critério financeiro (baseado no objeto do imposto, distinguindo manifestações imediatas e mediatas da capacidade produtiva), o critério da contabilidade nacional (a distinção incide sobre a sua integração ou não nos custos de produção das empresas) e o critério da repercussão económica (se os impostos são repercutidos ou não no adquirente final). Quanto aos critérios jurídicos, incluem-se: o critério do lançamento administrativo (distinguindo impostos caso

originem, ou não, atos administrativos de lançamento), o critério do rol nominativo (separando os impostos caso o seu lançamento tiver, ou não, por base uma lista nominativa de contribuintes) e o critério do tipo de relação jurídica base do imposto (salienta a configuração instantânea ou duradoura do facto tributário).

Tendo isto em conta, distinguem-se, ainda, duas categorias dentro dos impostos indiretos: por um lado, os impostos especiais de consumo (IEC) sobre determinados produtos e, por outro lado, os impostos sobre toda a produção ou venda das mercadorias (Due, 1964). Atualmente, como exemplos da primeira categoria identificados no caso português, pode apontar-se o Imposto sobre o Tabaco (IT) e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP). Como exemplos da segunda categoria apontada, pode indicar-se o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), que corresponde ao principal imposto sobre a venda de todas as mercadorias.

Embora existam características objetivas que distinguem um imposto sobre o rendimento de um imposto sobre o consumo, como já foi demonstrado previamente, a separação entre impostos diretos e indiretos não é consensual, podendo resultar em diferentes classificações para cada imposto, consoante o tipo de critério utilizado.

A classificação das receitas fiscais portuguesas está definida pelo Decreto-Lei n.º 305/71, de 15 de julho, relativo à classificação das receitas e despesas públicas. É aceite que esta classificação orçamental siga o critério da contabilidade nacional, que distingue os impostos sobre o rendimento e o património, dos impostos sobre a produção e a importação, pelo facto dos primeiros não constituírem custos de produção para as empresas, contrariamente aos segundos. Assim, devido ao facto de os impostos diretos não se repercutirem nos preços, não são tidos em conta no apuramento do produto e do rendimento nacional, enquanto os indiretos já influenciam os preços, influenciando também o rendimento nacional (Nabais, 2017).

O Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro, estabelece a classificação de impostos diretos e indiretos, para efeitos de classificação económica das receitas e despesas públicas, delimitando o imposto direto às “receitas da Administração Pública provenientes da tributação dos rendimentos do capital e do trabalho, dos ganhos de capital e de outras fontes de rendimento, incluindo os que recaem sobre os rendimentos da propriedade imobiliária (rústica e urbana). Incluem-se, também, os impostos que incidem sobre os ativos financeiros e sobre o valor líquido ou total do património dos agentes residentes. Abrangem-se também

os que incidem sobre os particulares pela posse ou utilização de bens. Excluem-se as imposições de uma ou outra natureza que não apresentem a característica de periodicidade.”. Por sua vez, no que respeita ao imposto indireto, define-se como o que “engloba as receitas que recaem exclusivamente sobre o sector produtivo, incidindo sobre a produção, a venda, a compra ou a utilização de bens e serviços”.

Assim sendo, o sistema fiscal português, de acordo com o critério acima explicitado, classifica como impostos diretos, o IRS e o IRC, que são impostos sobre o rendimento, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), que incide sobre a propriedade de bens imóveis, e o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), que incide sobre o valor da transação de prédios rústicos e urbanos (que, na perspetiva da contabilidade nacional, integra os impostos sobre o rendimento e património), entre outros. Quanto aos impostos indiretos, incluem-se, além do IVA, os impostos especiais sobre o consumo como o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), o Imposto sobre Veículos (ISV) e o Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA) e ainda outros impostos indiretos como o Imposto do Selo (IS) ou os impostos sobre os jogos. Acrescenta-se, ainda, as contribuições para a segurança social, entendidas como receita parafiscal.

Atkinson (1977) chama a atenção para o que parece ser o aspeto essencial da distinção: o facto de os impostos diretos poderem ser ajustados às características individuais do contribuinte, enquanto os impostos indiretos são cobrados sobre as transações, independentemente da capacidade contributiva do comprador. Aliás, de acordo com Shoup (1964), essa é mesmo a distinção mais útil a fazer entre os impostos diretos e indiretos: os impostos diretos serem personalizados com base nas características económicas e sociais particulares do contribuinte a ser tributado e os impostos indiretos não o serem.

Por tudo isto, os impostos diretos são vistos como os ideais para assegurar a equidade social (Fromm & Taubman, 1973; Atkinson, 1977), promovendo a redistribuição do rendimento, mas não a eficiência económica. Asseguram a equidade social pois têm em conta a real capacidade contributiva do contribuinte, podendo assegurar a progressividade da tributação. Quanto à eficiência económica, esta pretende fazer o melhor uso de recursos limitados, tendo em consideração as necessidades da população. É, normalmente, medida através do instrumento do ótimo de Pareto e não é totalmente alcançada através da tributação direta (Barr, 2012). Daí ser possível considerar a utilização de um imposto direto como mais favorável de um ponto de vista económico-social (Fromm & Taubman, 1973).

Segundo Pinto (2011: 12), a ideia de que, para uma maior justiça social, os indivíduos com rendimentos superiores devem contribuir mais é clássica. Este princípio levou à “generalização da tributação única e progressiva dos rendimentos”. Além disso, existe uma correlação direta, estatisticamente provada, que liga o aumento do peso dos impostos diretos ao avanço do desenvolvimento económico de um país, embora, na atualidade, esta tendência se tenha invertido. A alteração de uma tendência de predominância de impostos diretos para indiretos vem de vários fatores, entre os quais estão as dúvidas levantadas quando à complexidade dos impostos diretos, a maior propensão à fraude e evasão fiscal, a vantagem da diversificação dos impostos e a boa aceitação dos impostos indiretos, devido ao efeito de anestesia fiscal.

É comum atribuir-se aos impostos indiretos o objetivo de aumentar a receita de forma eficaz (Atkinson, 1977). Porém, mesmo diferenciada de acordo com os luxos e necessidades, a tributação indireta é um instrumento redistributivo deficiente, dado ser tendencialmente regressivo.

A tributação sobre vendas é útil para aumentar a receita com efeitos aparentemente menos adversos, devido a um menor grau de resistência psicológica por parte dos contribuintes, ou seja, graças ao efeito de ilusão fiscal, e pelo facto da evasão e da fraude fiscal não serem tão frequentes como nos impostos diretos (Atkinson, 1977).

A ilusão fiscal, embora possa acontecer em qualquer tipo de imposto, é mais geralmente encontrada nos impostos indiretos, visto que esta tributação é mais fácil de passar despercebida. Segundo Palma (2014), contrariamente ao que acontece nos impostos diretos, nos impostos indiretos, o peso do imposto, embora presente quotidianamente, não é tão sentido. Este fenómeno, que também pode ser descrito como o efeito de anestesia fiscal do contribuinte, existe quando os contribuintes têm uma visão distorcida da relação entre os impostos que realmente pagam e os que acham que pagam. Assim, os contribuintes gozam uma sensação de alívio da carga tributária, quando tributados em sede de impostos indiretos.

A ilusão fiscal pode ser encontrada em circunstâncias diversas, sendo, por exemplo, usual que aumente quando existe um aumento do défice público e, conseqüentemente, do uso da dívida pública para o financiar, uma vez que os contribuintes podem não estar totalmente cientes das suas conseqüências para o futuro (Dell’anno & Dollery, 2014). Por outro lado, com o aumento da complexidade do sistema tributário, diminui a compreensão deste por parte da população, aumentando, assim, a ilusão fiscal.

É importante realçar, segundo Buehn, Dell'anno e Schneider (2018), que a ilusão fiscal, ao diminuir o incentivo à fuga aos impostos e ao aumentar a confiança dos contribuintes no Estado, vai contribuir para reduzir a economia paralela, aumentando assim, a receita fiscal, o poder e a autoridade do Estado.

Assim, a ilusão fiscal pode ser vista como um instrumento político para minimizar a existência de um setor informal na economia e, conseqüentemente, da economia paralela, causada, na maioria dos casos, pelo elevado número de impostos cobrados pelos governos.

Assim, considera-se que a tributação indireta é um método eficaz de arrecadação de receita, até porque seria imprudente confiar apenas na tributação direta para esse fim (Atkinson, 1977). Assim, a combinação dos dois tipos de impostos é fundamental para minimizar as desvantagens de cada um deles.

Em seguida, aprofundar-se-á a reflexão sobre o caso particular do IVA.

1.1.2. O Imposto sobre o Valor Acrescentado

O IVA foi introduzido há pouco mais de 60 anos, sendo confinado a poucos países até 1960. O IVA é o imposto cuja implementação mais cresceu (Ebrill, Keen, Bodin, & Summers, 2001) e é uma fonte chave de receita em quase 200 países (Palma, 2014), correspondendo a 20% de receitas de todos os impostos (Keen, 2009).

Este imposto, que foi implementado em Portugal em 1986, veio substituir o Imposto de Transações, no contexto de uma reforma ao nível da tributação de bens e serviços, antecipando as obrigações que decorriam da participação de Portugal na Comunidade Económica Europeia (CEE) (Braz & Cunha, 2009). Esta obrigação consistia na adoção de um sistema comum de IVA e da uniformização da base tributável do imposto a aplicar aos países membros, sendo, por isso, um imposto de matriz comunitária.

O IVA é definido como um amplo imposto cobrado sobre as vendas de mercadorias, incluindo a fase de fabricação, com a compensação sistemática do imposto cobrado sobre as mercadorias compradas como matéria-prima (Ebrill et al., 2001). Caracteriza-se, ainda, por ser um imposto geral sobre o consumo, plurifásico e não cumulativo, ou seja, é pago, de forma fracionada, várias vezes ao longo de todo o ciclo económico.

É considerado um imposto na moda e caso de sucesso no mundo da fiscalidade (Palma, 2014). Antes da sua introdução, os impostos indiretos nacionais eram tipicamente

limitados a produtos estreitamente definidos, tais como o tabaco ou o álcool, e principalmente em função do volume de negócios. As distorções criadas por este tipo de imposto, como o incentivo à integração vertical de uma indústria, unicamente para reduzir as obrigações fiscais, combinadas com o aumento dos requisitos de receita, promoveram a procura de alternativas de impostos menos distorcionários (Ebrill et al., 2001).

A reconhecida capacidade do IVA para aumentar a receita de forma neutra e transparente convenceu todos os países membros da OCDE, exceto os Estados Unidos da América (EUA), a adotar esse amplo imposto sobre o consumo (OECD, 2006). Esta neutralidade permite que a tributação seja equitativa entre as formas de comércio, tornando-se, por isso, também uma alternativa aos direitos aduaneiros, no contexto da liberalização comercial. Segundo Palma (2014), o IVA é o expoente máximo em matéria de harmonização fiscal na União Europeia.

As virtudes de um imposto sobre o consumo, como o IVA, são bem conhecidas, por exemplo: a eliminação do efeito cascata, ou seja, o facto de um bem final poder ser tributado mais do que uma vez pelo mesmo imposto ao longo da cadeia produtiva e a eliminação da proteção indevida da produção interna de substitutos (Emran & Stiglitz, 2005).

Estas são vantagens quando comparadas com um imposto sobre o volume de negócios e com um imposto à importação. Com efeito, estes últimos são geralmente vistos como duplamente distorcionários, pois interferem quer nos preços de aquisição do consumidor, quer no lucro do produtor (Emran & Stiglitz, 2005).

Não tendo, obviamente, só vantagens, apresentam-se duas das mais notórias desvantagens do IVA. Este imposto é percecionado como um imposto regressivo, ou seja, quem tem um rendimento superior paga o mesmo valor de imposto pelos mesmos bens e serviços do que quem tem um rendimento inferior; contudo, este imposto sobre os produtos adquiridos pesa menos no orçamento familiar de quem tem rendimentos mais elevados. Além disso, o que era visto como uma aposta na simplicidade (Keen & Smith, 2006), está aos poucos a tornar-se mais complexo pois, cada país tende, ao longo do tempo, a aumentar a sua taxa de IVA normal, a introduzir isenções e a aumentar a complexidade do imposto suportada na ideia da proliferação do número de taxas, como a taxa reduzida, a taxa intermédia e, menos frequentemente, a taxa agravada (Ebrill et al., 2001). A taxa agravada de 30% foi inicialmente introduzida no código do IVA português e servia para tributar os bens de luxo (Braz & Cunha, 2009). Posteriormente, as taxas de IVA agravadas foram eliminadas,

por exigência comunitária (Nabais, 2017), através da Diretiva 92/77/CEE do Conselho, de 19 de outubro³.

Além disso, De la Feria e Krever (2013) consideram que as isenções do IVA são uma comum e significativa imperfeição do imposto. Pois, assim, o imposto não é taxado ao consumidor final, mas o IVA cobrado nas matérias-primas não é reembolsado (Acosta-Ormaechea & Morozumi, 2019).

Não obstante, existe a possibilidade de o IVA ver a sua eficiência reduzida. Sendo o IVA um imposto realizado ao longo da cadeia produtiva, um corte num elo de ligação produz ineficiências em toda a cadeia (Keen & Lockwood, 2010). Está demonstrado que o IVA é vulnerável à “fraude carrossel” que é um caso específico de “operador fictício de fraude intracomunitária” (Keen & Smith, 2006). A “fraude carrossel” caracteriza-se por uma venda intracomunitária à taxa de IVA de 0%, em que o comprador volta a vender o produto dentro do seu Estado-membro, recebendo, contudo, o valor do IVA da venda. A problemática gera-se quando este último não entrega o valor do IVA recebido às autoridades. Com efeito, caso o detentor do produto o revenda a outro Estado-membro, irá ser ressarcido do valor de IVA que pagou aquando da compra no seu país, ainda que este valor não tenha sido recebido pelas autoridades.

A maioria dos países baseou-se historicamente num imposto à importação como fonte primária de receita do Estado. Embora este tipo de imposto seja mais simples de implementar e administrar, ao ser somente taxado e fiscalizado à entrada do país (Michael et al., 1993), é um imposto ineficiente para a redistribuição do rendimento em relação a outros instrumentos geradores de receita como, por exemplo, os impostos ao consumo (Dixit, 1985). Esta ineficiência está relacionada com as distorções de produção, devido à proteção das empresas nacionais e da produção doméstica, pelo facto de permitirem a sua concorrência desleal com os produtos importados.

Além disso, a receita do governo proveniente de impostos à importação diminuiu na maioria dos países desenvolvidos com a liberalização do comércio e tem sido substituída pela receita de outros instrumentos fiscais, tais como o IVA e impostos sobre o rendimento,

³ Esta diretiva vem alterar a Diretiva 77/388/CEE, de 17 de maio, que permitia que, em alguns casos, as entregas de bens e as prestações de serviços fossem sujeitas a taxas agravadas.

como o IRS e o IRC. Esta mudança no tipo de impostos, principalmente no período de ajustamento ao novo sistema fiscal, baixa o bem-estar do país (Michael et al., 1993).

Há, também, uma característica estrutural importante que diminui a conveniência da adoção do IVA: a existência de um grande setor informal que consegue escapar à abrangência do imposto (Emran & Stiglitz, 2005), ainda que os impostos diretos estejam mais sujeitos a fraude e evasão fiscal (Atkinson, 1977).

Após uma discussão sobre a natureza do IVA, passar-se-á à reflexão sobre a evidência científica empírica sobre a receita fiscal.

1.2. A evidência empírica

A receita pública é definida “como abrangendo todas as somas em dinheiro ou recurso equivalente, cujo beneficiário é o Estado ou outra entidade pública administrativa, e que têm como finalidade principal satisfazer as necessidades financeiras públicas e outros fins públicos relevantes” (Pereira et al., 2016: 213). Existe um trabalho empírico substancial nesta área, nomeadamente sobre como é que a receita, como um todo, varia mediante a introdução de um novo imposto, a alteração da proporção entre impostos diretos e indiretos ou ainda como a receita fiscal é maximizada e a sua relação com o crescimento económico.

Vários investigadores, como Sato (1963) e Feldstein (1974), estudaram o impacto dinâmico da tributação, através da adaptação do modelo neoclássico de crescimento económico de Solow (1956). Ambos se debruçaram sobre o impacto de variações nos impostos no equilíbrio da oferta de trabalho e de capital. Sato (1963) estudou qual seria o período de ajustamento entre os dois equilíbrios, antes e após a variação do imposto, e as suas implicações, enquanto Feldstein (1974) partiu da teoria tributária tradicional, para estudar a incidência do imposto na estrutura de equilíbrio geral e as alterações na oferta de trabalho e de capital. Feldstein (1974) concluiu que, se a oferta de trabalho ou de capital for considerada fixa, esta iria suportar todo o peso da alteração do imposto; contrariamente, o fardo podia ser reduzido se a oferta aumentasse em função da taxa de crescimento do salário/juro. Sato (1963) concluiu que o período de ajustamento entre os dois equilíbrios é extremamente longo, sendo necessários 30 anos somente para os primeiros 50% do mesmo, o que Feldstein (1974) contraria dizendo que bastariam 20 anos para atingir o segundo equilíbrio.

Um outro trabalho de investigação pertinente realizado pelos investigadores Teera e Hudson (2004) analisou o desempenho do imposto, ou seja, o crescimento expectável da receita de imposto em função da capacidade tributável do país. O objetivo era comparar várias composições de imposto, de modo a escolher a que maximizasse a coleta da receita. O estudo utilizou informação do rácio de impostos diretos e indiretos sobre o PIB de 120 países, entre 1975 e 1998. O elevado número de países foi necessário para se conseguir ter uma visão mais completa sobre o desempenho do imposto por nível de rendimento: baixo, médio e elevado, com amostras significativas de países dos mesmos. O estudo concluiu que os países de rendimento elevado são, geralmente, os que fazem melhor uso das suas bases tributárias, de modo a maximizar a receita de impostos. Este método também foi utilizado por Pessino e Fenochietto (2010), em que se destacaram a maioria dos países europeus com a receita muito próxima da capacidade tributável do país.

O estudo de Teera e Hudson (2004) teve em conta as receitas de impostos de exportações e importações, receitas provindas da agricultura e da indústria, a densidade populacional, um indicador para a evasão fiscal, subsídios e ajudas externas, além da dívida externa de cada país. Também Easterly e Rebelo (1993) se focaram na densidade populacional como critério para maximizar a coleta da receita, tendo concluído que, à medida que esta aumentava, os impostos indiretos detinham um menor peso na receita, ao mesmo tempo que o peso dos diretos aumentava. Do estudo de Teera e Hudson (2004), resultaram algumas conclusões como a de que os países mais ricos utilizam melhor as relações imposto/bens e imposto/rendimento para aumentar a receita, do que os países mais pobres e ainda que os países que detêm um baixo índice de esforço fiscal⁴ não devem, necessariamente, aumentar os seus impostos. Esta última conclusão acontece porque o nível de esforço fiscal não consegue ter em conta as características económico-sociais do país, como o nível das disparidades sociais, a economia paralela ou ainda ter em conta as particularidades da tributação, como deficiências na sua fiscalização, pelo que o aumento de impostos, neste caso, deve ser bem acautelado, sendo esta conclusão também bem acolhida por Pessino e Fenochietto (2010). Além disso, os países pobres dependem mais dos impostos sobre trocas comerciais, nas quais têm menos poder de decisão e controlo; contudo, com a

⁴ O esforço fiscal é, normalmente, expresso por um índice que relaciona a carga fiscal (rácio entre a receita fiscal e o PIB) com uma de três medidas alternativas: o PIB *per capita*, uma carga fiscal padrão e a capacidade fiscal da economia (Pinho e Pinho, 2017: 3).

melhoria do nível de desenvolvimento dos países, os rendimentos aumentam e, com isso, aumenta o peso dos impostos sobre o rendimento (Easterly & Rebelo, 1993).

Segundo Easterly e Rebelo (1993), a política orçamental é um importante determinante do crescimento e desenvolvimento de uma população. Com isso em mente, Dahlby (2003) e Aamir, Qayyum, Nasir, Hussain, Khan e Butt (2011) estudaram qual seria a melhor combinação entre impostos para promover o crescimento económico. Aamir et al. (2011) compararam o peso dos impostos diretos e indiretos na Índia e no Paquistão e seus efeitos na receita total dos dois países, enquanto Dahlby (2003), numa vertente mais teórica, decidia entre confiar em maior ou menor grau nos impostos indiretos, tendo para base da sua análise o Canadá. Dahlby (2003) chegou à conclusão de que uma maior dependência dos impostos sobre o consumo elevaria os padrões de vida do país em estudo, de forma significativa, ao longo do tempo. Já Aamir et al. (2011) concluíram que o Paquistão, onde os impostos indiretos têm um maior peso na receita do que os impostos diretos, iria ter como consequências um planeamento de longo prazo mais complicado, um risco maior de hiato entre ricos e pobres e ainda a exploração da classe trabalhadora, enquanto a Índia, que detém uma visão oposta sobre a tributação, iria ter um maior crescimento económico, ao longo do tempo. Embora em aparente contradição, os dois estudos dizem respeito a países muito disparem económica e socialmente. Compreende-se que o estado do desenvolvimento económico e social seja fundamental para a escolha do melhor método de tributação.

No mesmo âmbito, surge o estudo de Martinez-Vazquez, Vulovic e Liu (2011), que juntou 116 países, em estádios de desenvolvimento muito diferentes, e que fornece, ao longo de três décadas, uma visão geral da evolução do rácio de impostos diretos sobre os impostos indiretos, concluindo que este rácio tem vindo a aumentar, principalmente nos países desenvolvidos, devido, nestas circunstâncias, a aumentos nas contribuições para a segurança social. Este estudo parece que não vai ao encontro da ideia de Dahlby (2003), de que o aumento dos impostos indiretos está associado ao melhor nível de vida; contudo, os resultados dependem da inclusão ou não das contribuições para a segurança social na definição de impostos diretos. O desenvolvimento económico está, normalmente, associado a um melhor nível de vida da população, o que, em última instância, implica o aumento do pagamento das contribuições para a segurança social, por via do aumento do rendimento do trabalho.

No contexto da literatura económica relevante, existe uma linha de investigação que analisa o caso particular do IVA.

Os investigadores Keen e Lockwood (2010), no seu estudo, debruçaram-se sobre a questão de o IVA ser uma forma de tributação realmente eficaz. Também na ótica do IVA, foi realizado um estudo que tinha por base previsões teóricas sobre tendências globais e problemas decorrentes da introdução e administração deste imposto (Ebrill et al., 2001). Keen e Lockwood (2010) partiram de um modelo, em que pretenderam chegar ao rácio da receita com a variável *dummy* que indica a presença ou não de IVA no país, com outras variáveis explicativas que têm em conta as características dos países em questão, como o rendimento *per capita*, a proporção de população com menos de 14 anos e o peso das exportações e importações, que afetam a receita tributária. Chegaram, então, à conclusão de que o impacto na receita é geralmente ambíguo; contudo, a maioria dos países que adotaram o IVA ganharam um instrumento fiscal mais eficaz. Essa teoria não se verificou no caso de Grenada e do Belize que removeram o IVA da sua tributação pouco depois da sua introdução, sendo estes os únicos a fazê-lo (Ebrill et al., 2001). De acordo com Tait (1988), os países devem aprender com as experiências uns dos outros quanto a alterações na taxa de IVA ou na base taxada, de modo a não repetirem os erros cometidos.

Um outro estudo publicado num livro de Jenkins, Kuo e Shukla (2000) retrata um exemplo prático da simulação da receita tributária em 1997, com dados de 1993 e taxas de crescimento baseadas nas projeções futuras do consumo privado, gastos do governo, entre outros. No estudo, mediante a receita mexicana de 1993, foi possível simular a receita provável do IVA para o ano de 1997, sendo esta superior à orçamentada. Este estudo teve uma taxa de semelhança com a realidade de 58,3%, o que foi bastante favorável tendo em conta os 4 anos de antecipação das previsões. Este modelo também pode ser usado para simular receitas potenciais com a alteração das taxas de imposto.

Estes últimos estudos fazem a ponte para o objetivo desta dissertação. Após a apresentação da literatura relevante para a questão de investigação, abordar-se-á o enquadramento económico e fiscal relevante, para assim, expor a situação económica e as características do sistema fiscal português, no período em análise.

2. O enquadramento económico e fiscal português

Neste capítulo, pretende-se caracterizar a situação económica e tributária portuguesa. No subcapítulo 2.1., apresentar-se-á o enquadramento económico entre 2007 e 2018 e no, segundo subcapítulo, analisar-se-á as recentes alterações feitas ao sistema fiscal português.

2.1. A situação económica

Os anos decorridos entre 2007 e 2018 caracterizam-se como um período atribulado ao nível económico e social. As consequências da crise da dívida soberana deixaram marcas ainda visíveis em Portugal.

A primeira metade de 2007 caracterizou-se, ao nível mundial, por um ligeiro abrandamento do crescimento económico dos países desenvolvidos, que contrasta com o dinamismo latente das economias emergentes. Já na segunda metade de 2007, a agitação dos mercados financeiros internacionais, originada pelo colapso do mercado de empréstimos hipotecários de alto risco dos EUA, fez aumentar a instabilidade e o receio nos investimentos, fragilizando o enquadramento económico internacional (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007). Apesar disso, a maioria dos países conseguiu manter-se resistente à crise, mas somente nos seus primeiros impactos.

Esta turbulência no mercado norte-americano viria a desencadear o início de um período muito conturbado da história recente do nosso país. Contudo, em 2008, não foi possível construir uma ideia concisa sobre as proporções que esta crise teria em Portugal, sendo esperado um impacto menos negativo do que o que realmente se veio a verificar.

Portugal não foi exceção das consequências da crise internacional, tendo a sua atividade económica condicionada, o que se fez sentir também nos seus principais parceiros. Esta instabilidade teve, forçosamente, impacto na quebra de receitas fiscais e, consequentemente, levou ao agravamento das contas públicas (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2010).

Portugal, que desde 2000 estava fragilizado por anos de crescimento económico reduzido, por um crescente défice na conta corrente e pelo endividamento, é arrastado pela crise bancária dos EUA e pela crise da dívida pública europeia (Caldas, 2012). Em abril de 2011, Portugal decide recorrer à ajuda externa através de um pedido de assistência financeira. Deste pedido, resulta a intervenção nas finanças públicas e na economia portuguesa da Comissão Europeia (CE), do Banco Central Europeu (BCE) e do Fundo Monetário

Internacional (FMI). Várias medidas foram sugeridas, como, por exemplo, cortes no subsídio de desemprego, o aumento das três taxas de IVA, a flexibilização dos critérios para os despedimentos, o congelamento de salários na função pública, a redução das pensões mais elevadas, embora algumas destas medidas não tenham recebido a aprovação do Tribunal Constitucional. Em maio de 2014, assinalou-se a saída da ajuda externa da Troika⁵, mas o ajustamento necessário para a estabilidade económica estava longe de estar terminado. Portugal continuou a contar com a supervisão europeia.

Seguiu-se uma recuperação económica progressiva, orientada para a sustentabilidade das contas públicas. O ano de 2013 continuou a ser muito exigente, tendo o Estado, para diminuir o impacto do aumento dos impostos sobre os grupos de indivíduos financeiramente mais frágeis da sociedade, recorrido ao reforço da progressividade do IRS (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2015).

Estas alterações na conjuntura económica portuguesa resultaram em implicações profundas no consumo e no emprego, que originaram uma flutuação significativa nas receitas de impostos. Assim, o país, que já se debatia com a crise económica e financeira, viu ainda as suas receitas públicas a decrescerem de forma acentuada, revelando uma consequência, embora não surpreendente, muito negativa.

Apesar de tudo isso, em 2017, Portugal conseguiu registar um desempenho económico e financeiro favorável. Para este bom desempenho, contribuiu a diminuição do desemprego, atingindo níveis só conseguidos em 2008, o crescimento do PIB, o crescimento das exportações de bens e serviços e ainda a redução do peso do endividamento dos setores público e privado. No âmbito do défice público, existiu uma melhoria, graças à receita fiscal e contributiva, que foi superior à evolução da atividade económica, à atenuação dos encargos com o pagamento de juros da dívida e à diminuição da despesa com subsídios de desemprego, entre outras prestações (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2018).

O ano de 2018 caracterizou-se pelo crescimento do produto interno, por um menor crescimento das exportações e também na continuação da trajetória descendente do desemprego, com especial contributo da diminuição do desemprego de longa duração. Em

⁵ Troika é o termo utilizado para se referir ao conjunto formado pela CE, pelo BCE e pelo FMI.

2019, o crescimento do produto superou a média da UE, tendo esse crescimento sido suportado pelo aumento das exportações e pelo investimento. Apesar disso, 2019 ficou marcado pelo aumento da tensão entre os EUA e a China e pelas negociações relacionadas com a saída do Reino Unido da UE (Brexit), resultando num clima de incerteza (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2019).

2.2. O sistema fiscal português

A noção clássica de sistema fiscal está definida pelo nº 1 do artigo 103 da Constituição da República Portuguesa, que estabelece que o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas, e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Assim, o Estado português necessita das receitas dos impostos para assegurar as suas funções de soberania, proceder à distribuição secundária do rendimento, promover a estabilização macroeconómica e ainda garantir serviços públicos com a máxima qualidade possível para todos os cidadãos.

Segundo Pereira (2014: 65), um sistema fiscal é tradicionalmente definido como um conjunto de impostos em vigor num certo país, ou seja, abrange a toda a “legislação fiscal existente”. Este sistema fiscal deve ser encarado como um sistema dinâmico, que interaja com a realidade do meio envolvente, não perdendo, porém, “o seu quadro geral de referência”. As reformas fiscais estão, obviamente, envolvidas nesta dinâmica.

As reformas fiscais pretendem melhorar e atualizar a legislação de acordo com as reais necessidades da população, constituindo, assim, uma preocupação e uma tarefa inacabável na perspetiva dos vários intervenientes. Todavia, o sistema fiscal português já detém uma estrutura muito semelhante à dos restantes Estados-membros da UE.

De modo a analisar a eficácia de um sistema fiscal, são, habitualmente, utilizados dois importantes critérios, correspondendo o primeiro aos níveis de equidade, eficiência e neutralidade, eficácia administrativa e ao custo de cumprimento e o segundo ao nível global de imposição e estrutura fiscal (Pereira et al., 2016).

Ao nível da fiscalidade global, Portugal tem-se desenvolvido de forma significativa, principalmente após a reforma de 1988-1989. Esta reforma revolucionou a fiscalidade portuguesa, substituindo os impostos parcelares pela tributação unitária, tendo como principal objetivo a recuperação económica, através da promoção da expansão económica e da diminuição das desigualdades. Desta reforma, surgiram o imposto sobre o rendimento

peçoal (IRS) e o imposto sobre o rendimento das empresas (IRC) (Azevedo, 2011). O sistema fiscal português foi alvo de revisões e reformas; porém, ao nível da evolução da carga fiscal, Portugal está na linha de tendência da média de países da UE (Pereira et al., 2016). Ainda assim, Portugal distingue-se dos restantes países, por ter uma estrutura de fiscalidade mais marcada pela tributação indireta, principalmente após a introdução, em 1986, do IVA, que veio substituir o Imposto de Transações e também devido ao alargamento, anos mais tarde, dos impostos especiais sobre o consumo. Estas reformas foram fomentadas pelo direito comunitário.

Portugal chega a ter rácios, entre impostos indiretos e totais, que ultrapassam a média dos países da OCDE e da UE, podendo isso ser vantajoso, devido a serem impostos muito produtivos financeiramente. Como previamente referido, embora a tributação indireta contenha algumas vantagens relevantes, como a eficiência económica na produção, a maior neutralidade nas decisões de poupar ou investir e a não penalização externa da produção nacional, a sua maior regressividade é uma preocupação (Pereira et al., 2016).

Para além disso, a presença de três taxas distintas, no contexto do IVA, e ainda de isenções, aliada aos impostos especiais sobre o consumo, permitem premiar ou penalizar escolhas entre bens de luxo e de primeira necessidade ou ainda a escolha de bens que promovam a redução da poluição, do consumo de bebidas alcoólicas/açucaradas e do tabaco, entre outras.

Na realidade portuguesa, existiram mudanças significativas que influenciaram tanto a coleta de receita, como a vida dos portugueses. Em 2007, foram abolidos vários impostos relacionados com automóveis e substituídos pelo Imposto sobre Veículos (ISV) e pelo Imposto Único de Circulação (IUC), de modo a simplificar a tributação e a valorizar a componente ambiental.

Em termos de IRS, em 2010, foram introduzidos limites máximos globais à dedução da coleta, assim como o aumento do número de escalões de imposto, que passaram de 7 para 8 ao colocar mais um escalão no topo da tabela, e o agravamento das respetivas taxas marginais. É de realçar, ainda, que existiu uma progressiva redução da dedução específica aplicável às pensões (Pereira et al., 2016).

No IRC, com o Orçamento do Estado (OE) de 2009, a tributação das empresas passou a ter duas taxas, sendo um primeiro montante tributado a 12,5%, e para a matéria coletável superior a 12 500 euros, o excedente seria tributado a 25% (Pereira et al., 2016).

Em 2010, foi criada a “derrama estadual”: um pagamento adicional para as entidades que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e ainda para as entidades não residentes em Portugal, mas que detenham um estabelecimento estável no país. Sendo que, deste pagamento, resulta o aumento da coleta para o Estado de 2,5% do lucro tributável das empresas, quando este é superior a 2 milhões de euros. Foi introduzida uma redução do período de reporte e de dedução dos prejuízos fiscais, passando, assim, de 6 para 4 anos (Pereira et al., 2016).

Quanto ao IVA, a partir do início de 2010, foram alteradas as regras de localização das prestações de serviços entre sujeitos passivos, resultando destas a redução dos encargos para as empresas, devido à simplificação das obrigações impostas das transações com Estados-membros em que estas não estejam estabelecidas, para além de substanciais alterações nas taxas de IVA que vão ser apresentadas mais à frente (Pereira et al., 2016).

Quanto a medidas fiscais extraordinárias, em 2011, foi criada a “sobretaxa extraordinária” para o IRS, à taxa de 3,5% sobre o rendimento coletável dos residentes, na parte excedente ao valor anual da remuneração mínima mensal garantida e com dedução à coleta por dependente (Pereira et al., 2016). A sobretaxa do IRS foi eliminada de modo faseado em 2017, mas só oficialmente retirada em 2018, segundo o Orçamento do Estado de 2017⁶.

O ano de 2012 contou com várias medidas fiscais para reduzir o défice das administrações públicas como o aumento das taxas de IMI, IT, ISV e IUC, a redução de benefícios fiscais, a simplificação da restituição do IVA nas exportações, o aumento da tributação das mais valias mobiliárias e a criação da “taxa adicional de solidariedade” no IRS, e a eliminação de isenções subjetivas e de taxas reduzidas, no IRC.

Em 2014 e 2015, existiu uma redução progressiva do IRC (de 25% até 21%) de modo a promover a competitividade fiscal, embora a derrama estadual se tenha agravado para os lucros tributáveis acima de 35 milhões de euros. Foi criado um regime “*participation exemption*” aplicável a dividendos e mais valias, com o intuito de promover a internacionalização das empresas portuguesas. Já no IRS, existiu “o aumento da dedução a título de despesas de

⁶ O OE para 2017 foi aprovado pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro.

saúde, de formação e educação” e ainda o aumento das deduções fixas quer relativas a ascendentes, como a descendentes (Pereira et al., 2016: 284).

Existem dois aspetos ainda bem presentes no sistema fiscal português que o prejudicam: a complexidade das normas e a instabilidade da legislação fiscal (Nabais, 2017). Assim, a evolução da legislação, ao longo dos anos tem sido no sentido de acumulação de nova legislação e de várias e sucessivas alterações nas leis fiscais que frequentemente atingem os fundamentos do próprio código, dificultado a compreensão da legislação e, conseqüentemente, a vida de empresas e particulares. Além disso, a complexidade da legislação também promove o desconhecimento, resultando em custos muito elevados. A complexidade e a instabilidade da legislação podem, por isso, pôr em causa o investimento estrangeiro no país. Recentemente, tem existido um crescente incentivo à simplificação de procedimentos e regras. Contudo, Portugal ainda tem um longo caminho a percorrer.

Um bom sistema fiscal deve ser simples, de modo a poder ser facilmente compreendido; ser estável, embora se deva adaptar às crescentes necessidades da população; permitir a eficiente redistribuição do rendimento; e ainda ser claro e transparente, criando uma maior envolvimento do contribuinte, pois desta forma permitirá baixar o grau de resistência ao cumprimento das obrigações fiscais. Deve ser regido pelo princípio da equidade, no qual os impostos devem ser distribuídos pelos cidadãos de acordo com a sua capacidade contributiva, e da eficiência, com base no qual se pretende minimizar os custos e os meios de cobrança.

Após a elaboração de uma detalhada análise da temática, segue-se uma aplicação empírica que pretende contribuir para a literatura sobre a descrição e explicação da evolução do peso da receita do IVA em Portugal e para o seu posicionamento ao nível internacional.

3. Uma aplicação empírica

Este capítulo é referente ao desenvolvimento da questão principal desta dissertação. Inicia-se com a explicitação das questões de investigação e da estratégia utilizada para lhes dar resposta. Num segundo subcapítulo, apresenta-se uma análise descritiva ao nível nacional e ao nível internacional. No terceiro e último subcapítulo, desenvolve-se uma análise explicativa ao nível internacional.

3.1. A estratégia empírica

As questões de investigação a que se pretende dar resposta consistem em compreender como tem evoluído a importância da receita do IVA em Portugal e como é que esta se compara ao nível internacional. Numa segunda fase, pretende-se identificar os fatores determinantes da coleta de IVA no contexto internacional.

Tendo como objetivo a procura de respostas às questões de investigação descritas, importa definir uma metodologia adequada para alcançar essa pretensão, tendo-se optado por desenvolver uma análise descritiva e uma análise explicativa.

No subcapítulo seguinte, irá ser feita uma análise descritiva do progresso dos impostos diretos e dos impostos indiretos, ao longo da última década, comparando-se a receita orçamentada e a receita efetiva. Esta análise será alargada à comparação entre a evolução da receita do IVA e das receitas do IRS e do IRC e atenderá às alterações observadas nas taxas de IVA.

A análise apresentada é elaborada a partir do tratamento da informação providenciada pelo Governo português, com base no mapa 1 do Orçamento do Estado dos vários anos, contrastando-os com os valores da receita efetiva fornecidos pela Conta Geral do Estado e ainda complementada com dados da OCDE.

Numa segunda parte, terá lugar uma comparação gráfica entre Portugal e alguns países, como a Alemanha, a Espanha e a Finlândia, de modo a situar o contexto nacional entre os vários países e, conjuntamente, o enquadrar com a média dos 28 Estados-membros da UE. A análise contará com a comparação da receita do IVA em função do crescimento do PIB do país, mas também da receita do IVA em função da receita dos impostos diretos. Os dados utilizados para esta análise foram extraídos das bases de dados do Eurostat.

Adicionalmente, esse estudo será complementado com uma análise econométrica de forma a identificar os principais determinantes do valor da receita do IVA. O estudo, que conta com 35 países contemplados nas bases de dados da OCDE, foca-se no período entre 2007 e 2018 e pretende analisar os determinantes da receita do IVA.

3.2. Uma análise descritiva

Este subcapítulo apresenta uma análise descrita que se desdobra em duas vertentes, sendo a primeira a evolução dos impostos em Portugal e a segunda a comparação da evolução da receita do IVA de Portugal com os valores da receita do IVA alemã, espanhola, finlandesa e também com os valores da média da UE.

3.2.1. O contexto nacional

Atualmente, existem três escalões de IVA em Portugal continental, a taxa reduzida (6%), a taxa intermédia (13%) e a taxa normal (23%), vigorando um regime especial para as regiões autónomas: na Madeira, com as taxas de IVA de 5%, 12% e 22%, respetivamente, e nos Açores, o regime é constituído pelas taxas de 4%, 9% e 18%. A presença de três taxas distintas vem minimizar os efeitos regressivos deste imposto, diminuindo a tributação dos bens de primeira necessidade ao permitir o acesso aos mesmos por parte dos contribuintes mais desfavorecidos e premiando as escolhas sustentáveis e mais saudáveis.

Tabela 1 – Taxas de IVA, em Portugal continental, 2007-2019

%	Taxa reduzida	Taxa intermédia	Taxa normal
2007	5	12	21
2008	5	12	20
2009	5	12	20
2010	6	13	21
2011	6	13	23
2012	6	13	23
2013	6	13	23
2014	6	13	23
2015	6	13	23
2016	6	13	23
2017	6	13	23
2018	6	13	23
2019	6	13	23

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) (disponível em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/>, consultado em janeiro/2020).

No entanto, apesar do IVA ser um imposto eficaz administrativamente, pois têm-se vindo a reduzir os custos associados à sua cobrança e os custos operacionais inerentes ao pagamento do imposto, a sua estrutura não é equitativa entre contribuintes, resultando numa distribuição mais polarizada do que a que resulta de impostos como o IRS e o IRC, como é possível verificar na Tabela 2. Assim, dos mais de 900 mil sujeitos passivos que entregaram a declaração do IVA em 2017, 69 contribuintes representam 23,2% da receita bruta do IVA, enquanto os cerca de 212 mil contribuintes atingem cerca de 0,2% de toda a receita e 775 mil sujeitos passivos correspondem a cerca de 8% da receita do IVA total. A escolha do ano de 2017 para a análise surgiu do facto de ser o último ano de dados divulgados pela fonte.

Tabela 2 – Distribuição da receita bruta do IVA por escalões, em Portugal, 2017

Escalões de imposto (euros)	Sujeitos passivos		Receita bruta do IVA	
	Número	%	10 ³ euros	%
Até 250	211 850	23,1	32 294	0,2
250 - 5 000	563 491	61,4	1 644 598	7,9
5 000 - 50 000	131 465	14,3	4 397 668	21,3
50 000 - 250 000	8 151	0,9	3 358 491	16,2
250 000 - 500 000	1 320	0,1	1 520 113	7,3
500 000 - 1 250 000	711	0,1	2 031 286	9,8
1 250 000 - 2 500 000	240	0,0	1 446 363	7,0
2 500 000 - 5 000 000	132	0,0	1 460 897	7,1
Superior a 5 000 000	69	0,0	4 806 389	23,2
Total	917 429	100	20 698 098	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) (disponível em <http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt>, consultado em dezembro/2019).

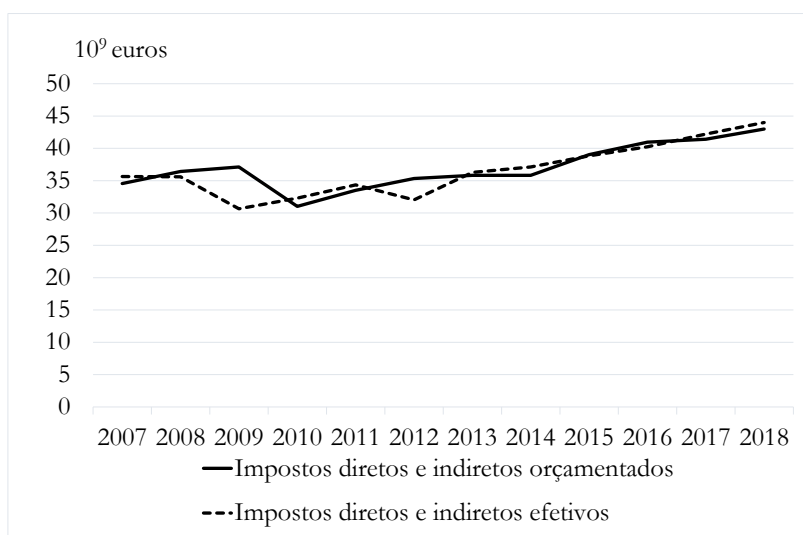
O Estado português, ao elaborar os mapas do OE, prevê os valores da receita que irá conseguir arrecadar para os vários impostos, tendo em conta uma análise criteriosa e rigorosa do estado da conjuntura macroeconómica aliado à evolução de fatores determinantes, como a sustentabilidade da dívida pública e o envelhecimento da população, entre outros. Contudo, nem sempre os valores de estimativa vão ao encontro da realidade da receita de impostos dos vários anos.

Sendo verdade que poderão existir diferenças, interessa minimiza-las sobretudo quando a receita efetiva de impostos for inferior à receita orçamentada; todavia, se suceder o caso contrário, esta ocorrência será favorável para as contas públicas.

Uma alteração importante que minimizaria algumas consequências negativas é, segundo Christandl, Fetchenhauer, e Hoelzl (2011), o aumento da transparência orçamental, ou seja, o facto de o Estado dever prestar mais atenção ao fornecimento de uma comunicação clara e abrangente, sobre as consequências reais das medidas de reforma económica e de política, diminuindo assim a instabilidade na resposta dos agentes económicos e aproximando a receita orçamentada da receita efetiva.

Com efeito, procurando o rigor das contas públicas, o Estado português deve tentar aproximar as suas estimativas de receita ao valor efetivo, para assim, ao elaborar o mapa das suas despesas, permitir que elas tenham cabimento na receita e se realizem. Para isso, o Estado deve representar o cenário macroeconómico com o maior rigor possível, de forma a que este traduza o melhor possível as relações e o comportamento da economia e só mediante este cenário poderá estipular o propósito da política orçamental. A sobrestimação das receitas previstas no OE pode acontecer devido a uma alteração na taxa de um imposto ou na base de incidência deste, caso não seja tida em conta a verdadeira reação dos agentes económicos, resultando de uma incorreta avaliação técnica, ou ainda pelo facto da estimativa em causa ser demasiado otimista, estando, por isso, aliada a uma grande incerteza quanto à sua realização.

Figura 1 – Evolução da receita de impostos orçamentados e efetivos, em Portugal, 2007-2018



Fonte: Orçamento do Estado, mapa 1 e Conta Geral do Estado (disponível em <https://www.dgo.pt/politicaorcamental>, consultado em janeiro/2020 – Orçamento do Estado; e disponível em <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado> – Conta Geral do Estado, consultado em janeiro/2020).

Como se pode observar na Figura 1, nos anos de 2009 e 2012, ocorreram diferenças significativas entre os impostos previstos arrecadar e os efetivamente arrecadados, de cerca de 6 471 e de 3 293 milhões de euros, respetivamente, tendo a receita orçamentada sido maior do que a efetiva, prejudicando as contas do Estado. Ou seja, a economia não evoluiu como o Governo esperava, o que teve consequências negativas para as contas públicas do país. Muito embora seja um valor reduzido, quando se compara com a diferença de 2009, os anos de 2007, 2011, 2013, 2014, 2017 e 2018, registaram diferenças positivas, ou seja, as receitas efetivamente arrecadadas foram superiores às orçamentadas.

Em meados de 2008, existiu uma diminuição da taxa de IVA normal de 21% para 20%, o que pode ter influenciado positivamente a expectativa do Estado; contudo, na realidade, os consumidores podem não ter correspondido a essa expectativa e escolhido manter o seu consumo ou ainda aumentar numa proporção insuficiente para compensar a diminuição da taxa, o que teve repercussões na receita dos impostos indiretos de 2009.

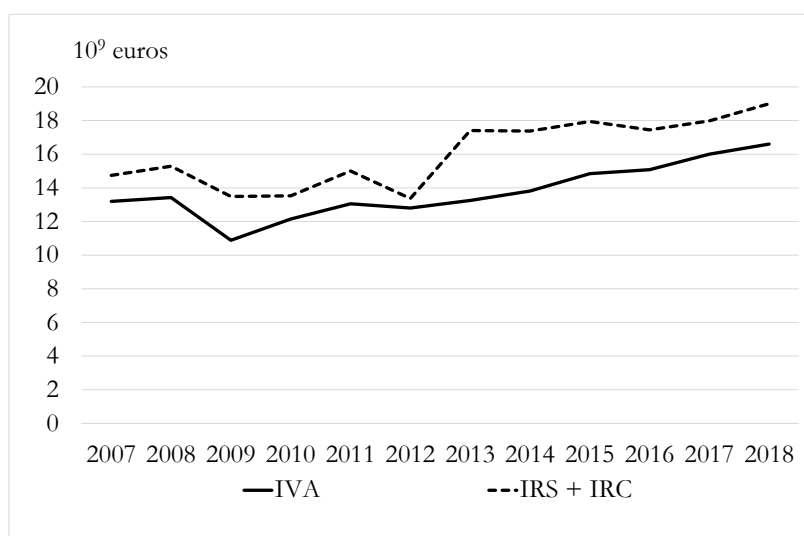
A situação de crise das finanças públicas que resultou num pedido de auxílio externo em 2011 continuou complicada em 2012, atendendo ao fraco crescimento e à recessão económica (Pereira et al., 2016). O ano de 2012 foi particularmente marcado, económica e socialmente, pela presença da Troika em Portugal. Nesse ano, é possível observar um forte impacto recessivo das medidas de austeridade adotadas: o produto continuou a cair e dívida pública a aumentar e somente a balança comercial apresentou melhorias (Caldas, 2012). O desemprego continuava a crescer, principalmente, o jovem. O clima era de tensão com a intensificação das manifestações em Portugal, em Espanha e na Grécia, que aumentavam ao ritmo da introdução de novos pacotes de austeridade (Soeiro, 2014). As medidas de austeridade aplicadas ao país, em particular um aumento significativo de impostos, foram vistas por uma parte da sociedade como indo para além do necessário, estando a prejudicar o bem-estar da população e os seus direitos sociais (Moury & Freire, 2013).

A taxa de crescimento real do PIB apresenta valores negativos para os anos de 2009 e 2012, o que corresponde aos anos que o Estado português pensava arrecadar mais receita do que a efetivamente arrecadada (Figura 3). É possível compreender que a baixa da receita fiscal, nos anos em causa, pode ser explicada por uma retração no consumo e no investimento e, eventualmente, por um aumento da poupança em tempos de instabilidade.

Ao nível mais pormenorizado, importa realçar as variações ao nível da receita do IVA, que constitui o tema fundamental desta dissertação. De modo a poder realizar uma

análise comparativa mais rigorosa, as receitas do IRS e do IRC foram utilizadas como referência para os impostos diretos, na medida em que os impostos diretos como um todo incluem não apenas os impostos sobre o rendimento, mas também os impostos sobre o património, incidindo estes últimos quer sobre a posse, quer sobre a transação. Considerar o conjunto dos impostos diretos para efeitos de comparação desvirtuaria a distinção que a ciência económica faz entre impostos diretos e impostos indiretos.

Figura 2 – Evolução da receita efetiva do IVA e da receita do IRS e do IRC, em Portugal, 2007-2018



Fonte: Conta Geral do Estado (disponível em <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado.aspx?Ano=2018>, consultado em janeiro/2020).

A receita efetiva do IVA não foi superior ao somatório da receita do IRS e do IRC, em 2012, apesar da quebra nas receitas do conjunto dos dois impostos diretos.

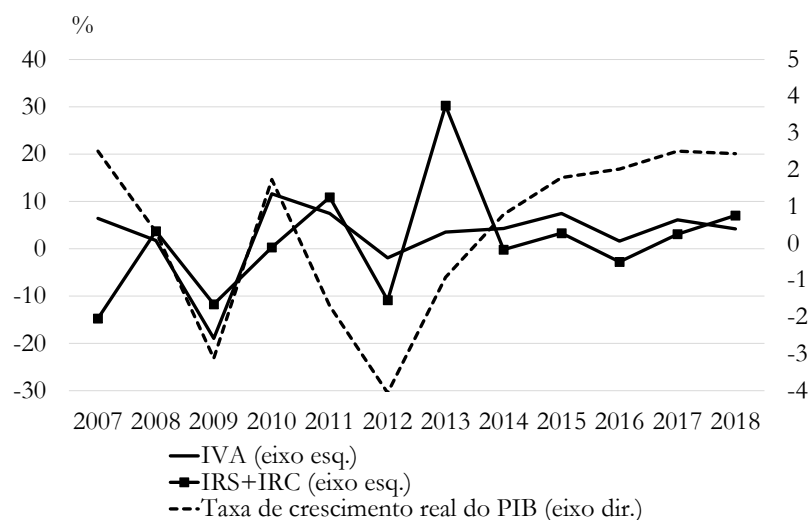
No ano de 2009, assistiu-se a uma quebra considerável da receita do IVA. As razões desta quebra são, para além da contração económica, o aumento dos reembolsos deste imposto, a redução da taxa de IVA normal de 21% para 20% e, ainda indiretamente, o aumento das transferências para a segurança social. No IRS, a descida da receita observada face a 2008 pode ser explicada pela transferência do IRS variável para os municípios, até porque, se esta transferência não fosse realizada, a receita no ano de 2009 teria um desempenho positivo (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2009).

O ano de 2013 foi caracterizado por um aumento muito significativo da receita do IRS e do IRC, que foi mais sentido devido à quebra observada em 2012. No IRS, o aumento

da receita deveu-se a aumentos “anuais das retenções na fonte sobre os rendimentos de capital, sobre os rendimentos empresariais e profissionais e sobre os rendimentos prediais”. Já no IRC, o aumento da receita foi devido, entre outros fatores, ao aumento da tributação sobre os lucros das grandes empresas (Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2013: 66).

Os dois anos em questão, 2009 e 2012, correspondem a anos de crescimento económico negativo.

Figura 3 – Evolução da taxa de crescimento real do PIB, da receita do IVA e da receita do IRS e do IRC, em Portugal, 2007-2018



Fonte: OCDE e Conta Geral do Estado (disponível em <https://stats.oecd.org/>, consultado em janeiro/2020 – OCDE; e disponível em <https://www.dgo.pt/politicaorcamental/Paginas/Conta-Geral-do-Estado> – Conta Geral do Estado, consultado em janeiro/2020).

A Figura 3 revela que a evolução da receita do IVA anda, tendencialmente, a par com a taxa de crescimento real do PIB, ainda que de forma menos evidente do que a receita dos impostos sobre o rendimento. É de notar que a receita do IVA e o somatório entre a receita do IRS e do IRC seguem uma tendência síncrona alternando, porém, em termos de amplitude máxima.

Após o foco em Portugal, pretende-se alargar a análise para poder contextualizar a situação portuguesa na realidade internacional.

3.2.2. O contexto internacional

Apesar de se considerar desejável a harmonização da carga fiscal nos vários países da União Europeia, a estrutura de fiscalidade dos países apresenta diferenças. Perante isso, é relevante não só conhecer a composição da receita fiscal em Portugal em função do PIB, mas também compreender como esta se compara com os restantes países da Europa.

A carga fiscal indica a relação percentual entre a receita total de impostos cobrados e a riqueza gerada por um país. Para o cálculo deste indicador, foram utilizados os valores da receita de impostos e de contribuições para a segurança social das administrações públicas e das instituições europeias (Pereira et al., 2016). Através deste agregado é possível medir a parte do rendimento nacional que, por via de impostos e contribuições sociais, é transferida dos contribuintes para as entidades públicas (Pereira, 2014).

Apesar de este ser um bom indicador ao nível fiscal, a sua interpretação necessita de cautela, ao não ter em conta as características económicas, sociais e políticas do país. Segundo Pereira et al. (2016), a carga fiscal deve ser distribuída de forma equitativa entre todos os contribuintes, devendo cada um suportar um valor considerado justo e que tenha em conta os seus rendimentos e não um valor arbitrário.

Importa, no entanto, referir que a carga fiscal é afetada pela fuga aos impostos e pela economia paralela, mas também pelo trabalho crescente na fiscalização da mesma.

Tabela 3 – Evolução da carga fiscal, em percentagem do PIB, em Portugal e na União Europeia, 2007-2018

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Portugal	35,0	34,9	33,3	33,7	35,4	34,3	37,1	37,0	37,0	36,6	36,5	37,2
UE (28)	39,2	39,0	38,4	38,5	38,9	39,5	39,9	39,8	39,8	39,9	40,2	40,3

Fonte: Eurostat (extraído da base de dados *Main national accounts tax aggregates*, consultada em janeiro/2020).

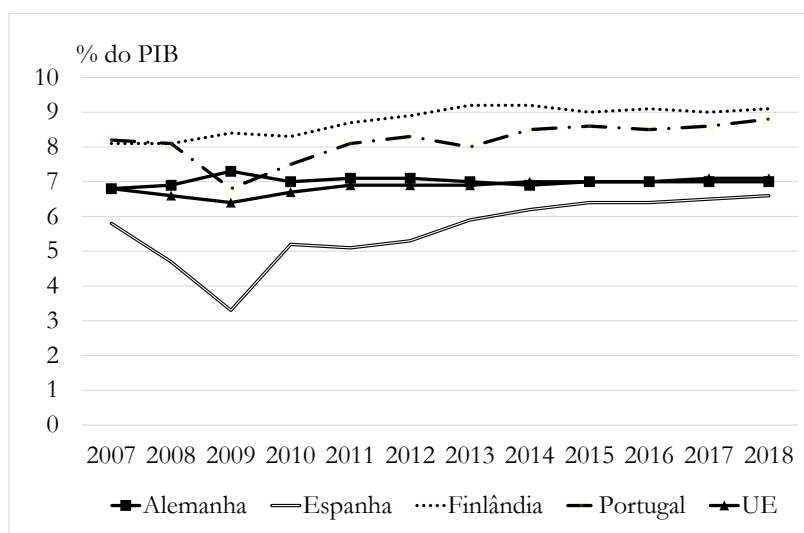
Em Portugal, tem sido observado um aumento tendencial da carga fiscal que pode ser explicado com base no crescimento económico do país, na modernização e no aumento da eficácia do sistema de coleta de impostos, entre outros fatores. Apesar disso, Portugal fica cerca de 4 pontos percentuais abaixo, quando comparado com a média dos Estados-membros da UE, onde também é possível observar uma tendência crescente.

É de notar que o nível de fiscalidade dos países que integraram a UE mais recentemente, em 2004, 2007 e 2013, é mais baixo do que o dos 15 membros mais antigos, baixando, assim, o nível de fiscalidade médio da UE dos 28.

Ao nível mais específico, o peso do IVA, pelo facto de ser o imposto indireto com mais expressão na receita, é um indicador importante. Por vezes, considera-se que uma predominância de receita de impostos diretos está associada ao facto de o país se preocupar mais com a redistribuição do rendimento. Já uma predominância de impostos indiretos é mais utilizada quando se pretende maximizar a receita e diminuir a economia paralela.

Assim, na Figura 4 é possível observar a evolução da receita efetiva, em termos do IVA, em percentagem do PIB de alguns países.

Figura 4 – Evolução da receita do IVA efetiva em percentagem do PIB, por país, 2007-2018



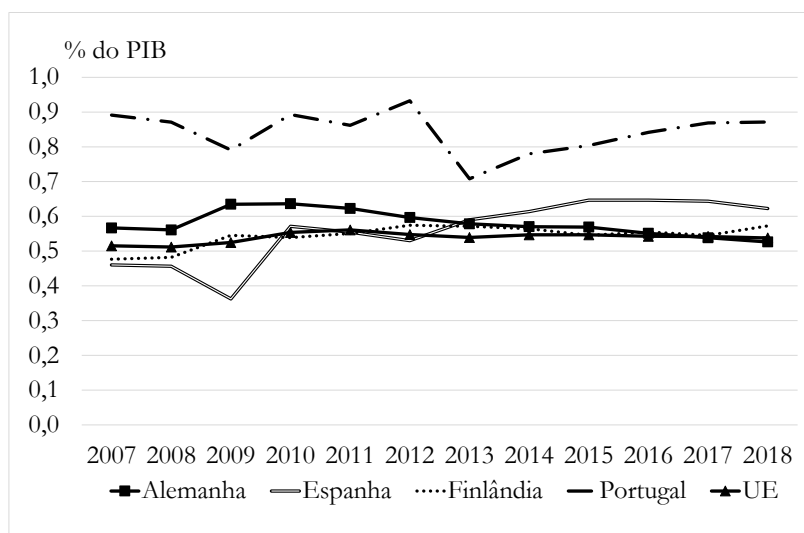
Fonte: Eurostat (extraído da base de dados *Government revenue, expenditure and main aggregates*, consultado a janeiro/2020).

A escolha destes países não foi aleatória. Espanha foi escolhida devido à sua proximidade e importância das suas trocas comerciais com Portugal. Este país tem uma taxa de IVA normal de 21%, contando também com duas taxas reduzidas de 10% e 4% (valores das taxas em 2018). O panorama de Espanha e de Portugal tem uma dinâmica similar, mantendo uma diferença entre receitas de IVA constante ao longo do tempo, com Portugal a ter uma receita claramente acima da espanhola. A escolha da Alemanha teve em conta o facto de ser um país cuja administração do IVA conta com algumas pareções com o modo

português, sendo uma destas o facto de estarem reguladas num código fiscal. A Alemanha tem na estrutura da sua tributação medidas que poderiam beneficiar Portugal, como, por exemplo o grupo de IVA⁷. Além disso, é um país líder no combate à evasão fiscal (Oliveira, 2010). A Alemanha, que introduziu o IVA em 1968, tem uma taxa de IVA normal de 19% e uma taxa reduzida de 7%. E, ao nível de receita do IVA, acompanha a média dos 28 Estados-membros, o que não é de estranhar dado o peso da economia alemã, afastando-se, um pouco, somente em 2009. A Finlândia junta-se aos países escolhidos, por ser um país com um elevado nível de vida e crescimento económico. Neste país, a taxa de IVA é de 24%, as taxas reduzidas de 14% e 10% e existe isenção de IVA. Como é possível observar, a Finlândia lidera na receita efetiva do IVA, somente coincidindo com Portugal em 2007 e 2008.

Quando a questão é analisada em termos da receita do IVA em função da receita dos impostos diretos, Portugal possui um dos maiores rácios, ou seja, tem o montante de receita do IVA muito próximo do montante da receita dos impostos diretos, resultando numa grande relevância daquele imposto para o país.

Figura 5 – Evolução da receita efetiva do IVA em função da receita dos impostos diretos, por país, 2007-2018



Fonte: Eurostat (extraído da base de dados *Government revenue, expenditure and main aggregates*, consultado em janeiro/2020).

⁷ O grupo de IVA, segundo o artigo 11.º da Diretiva 2006/112/CE, admite que “cada Estado-membro pode considerar como um único sujeito passivo (de IVA) as pessoas estabelecidas no seu território desse mesmo Estado-membro que, embora juridicamente independentes, se encontrem estreitamente vinculadas entre si nos planos financeiro, económico e de organização”. Pretende também simplificar práticas administrativas e combater práticas abusivas.

Observa-se que Portugal se destaca ao ter uma receita do IVA muito semelhante à receita dos impostos diretos, contrastando não só com os demais países escolhidos para a análise, como também com a própria média na UE que ronda os 50%, ou seja, a receita de impostos diretos corresponde ao dobro da receita do IVA.

3.3. Uma análise explicativa

Numa ótica mais compreensiva, pretende-se, neste subcapítulo, explicar a relação entre os valores da receita do IVA e dos impostos diretos, nos anos entre 2007 e 2018. Este horizonte temporal foi escolhido para abranger um período anterior à crise da dívida pública europeia e se estender até aos dias de hoje. Para isso, recorrer-se-á à estimação com dados em painel. A estimação através de dados em painel ou longitudinais permite acompanhar um conjunto de indivíduos ao longo do tempo, recolhendo múltiplas observações de cada um (Hsiao, 2014). A escolha desta estratégia de estimação baseou-se no facto de se pretender estudar a evolução da receita do IVA, em 35 países da OCDE, ao longo de onze anos. Os dados em painel permitem o estudo das características diferenciadoras de cada país, providenciam uma maior qualidade de informação e conjugam a diversidade de comportamentos individuais. Além disso, permitem um menor risco de colinearidade e uma maior eficiência na estimação (Marques, 2000).

Os países escolhidos foram 35 dos 36 países membros da OCDE. Os EUA foram excluídos, devido a não terem um sistema de receita do IVA ao nível nacional; em vez disso, utilizam um sistema de tributação das vendas na maioria dos seus estados – *Retail Sales Tax*. Isto porque o sistema de tributação sobre o consumo de produtos generalizados não tem de ser, necessariamente, o IVA (Ebrill et al., 2001). A escolha dos países da OCDE deveu-se à necessidade de uma amostra de países suficientemente grande e heterogénea entre si, para além da aposta em dados acessíveis de recolher e comparáveis entre si.

Na escolha das variáveis a serem inseridas no modelo, foi tida em conta a literatura económica sobre esta temática.

Segundo Bikas e Raskauskas (2011), a variável que mais contribui para a variação da receita do IVA é a taxa aplicada a cada transação. O seu estudo revelou uma relação positiva entre a taxa normal de IVA e a receita deste, ou seja, quando existe um aumento da taxa normal de IVA em vigor, isso irá repercutir-se num aumento da sua receita. Para além do aumento da taxa *standard*, a receita do IVA poderia aumentar somente ao alargar a base de

tributação, ou seja, ao incluir produtos anteriormente isentos nas listas de IVA (Matthews & Lloyd-Williams, 2000). Bogetic e Hassan (1993) argumentam que, para maximizar a receita do IVA, o país deve ter uma taxa de IVA única e esta deve abranger o maior leque de bens e serviços possível. Os autores acrescentam que a administração e fiscalização tributárias devem ser sólidas para garantir o cumprimento das regras tributárias. Até porque, segundo Tait (1988), diferentes taxas de IVA aumentam os custos administrativos, diminuindo, assim, o desempenho da receita do IVA. De acordo com Lejeune (2011), as estatísticas ao nível mundial mostram uma viragem global das receitas de impostos. As taxas de impostos diretos, nomeadamente, IRS e IRC, estão em rápida queda em toda a UE e noutras economias globais, enquanto as taxas normais de IVA estão, tendencialmente, a aumentar. Consequência disso é o facto de as receitas de IVA estarem a aumentar o seu peso na receita tributária total. Segundo Matthews e Lloyd-Williams (2000), existe uma curva de Laffer na relação entre a receita e a taxa de IVA. Deste estudo surge, assim, uma taxa que maximiza a receita deste imposto: 20%. Acima desta taxa, os incentivos à fuga fiscal aumentam substancialmente, reduzindo a receita.

Segundo Sato (1967), o incentivo ao investimento é influenciado negativamente por um aumento na taxa de imposto sobre o rendimento, o que se traduz numa taxa de crescimento do produto mais baixa. Todavia, a introdução ou o aumento da taxa de um imposto sobre o consumo favorece a poupança e o crescimento económico; contudo, reduz, no mesmo montante do aumento da taxa de imposto, o nível de consumo agregado, no curto prazo (Alm & El-Ganainy, 2013).

Do estudo de Alm e El-Ganainy (2013), foi possível concluir que a taxa de IVA está negativamente relacionada com o nível de consumo privado *per capita*, sendo que o aumento de 1 ponto percentual na taxa de IVA irá baixar o consumo privado aproximadamente na mesma proporção no curto prazo e reduzi-la em cerca do dobro no longo prazo. A existência de uma crise económica e financeira está diretamente relacionada com a baixa nas receitas fiscais. O que é facilmente explicado com o terminar de funções de várias empresas (Mara et al., 2009).

Na literatura, encontra-se sempre referida a relação positiva entre o crescimento do PIB e o crescimento da receita do IVA, estando aí subjacente a redução do desemprego e o aumento do investimento e do consumo.

Segundo Ebrill et al. (2001) e Chaudhry e Munir (2010), o grau de abertura da economia ao exterior é um dos fatores que mais contribui para a evolução da receita de impostos. Isso é devido à relação positiva entre internacionalização e o nível de consumo privado e pelas maiores restrições à economia paralela (Ebrill et al., 2001).

Segundo Chelliah (1971), um maior PIB *per capita* indica que se está perante um país com um maior nível de desenvolvimento, refletindo-se, normalmente, numa maior capacidade do pagamento de impostos e numa melhor aceitação da função redistributiva do Estado. Algumas características típicas de um país mais desenvolvido, como uma maior organização e uma maior taxa de alfabetização, potenciam a recolha de impostos. Esta ideia é também bem aceite por Gupta (2007) que, no seu estudo, representa o nível de desenvolvimento económico e a sofisticação da estrutura económica de um país pelo seu PIB *per capita*.

O aumento dos gastos públicos pode gerar grandes défices orçamentais, conduzindo a aumentos no rácio da dívida pública em relação ao PIB (Chelliah, 1971). A existência de uma dívida pública considerável coloca uma pressão acrescida para o aumento da receita (Teera & Hudson, 2004).

Esta estimação pretende dar resposta à questão de investigação referente aos determinantes da receita do IVA. O modelo em causa, aplicado a Portugal, foi inspirado em Leal e Pereira (2018) que analisam alterações na receita do IVA, do IRS e do IRC, mediante variações na taxa do imposto, no consumo público, no consumo privado, no investimento e ainda em função de o ano em questão ser ou não de crise económico. Este modelo foi alargado aos países membros da OCDE e foram acrescentadas variáveis explicativas.

Assim, a variável dependente escolhida numa primeira especificação do modelo foi a receita do IVA em percentagem do PIB de cada país, enquanto que para a segunda especificação selecionou-se a receita do IVA em função da receita de todos os impostos. Em ambos os casos, os dados foram obtidos a partir da base de dados da OCDE.

Quanto às variáveis explicativas e na sequência da reflexão apresentada, foram selecionadas: a taxa de IVA normal, em vigor no país para cada ano; a taxa de crescimento do PIB e o hiato do produto, representando variações na conjuntura económica; o grau de abertura ao exterior em percentagem do PIB do país; o PIB *per capita* do país expresso em dólares dos EUA, utilizado para medir o nível de desenvolvimento; o consumo privado e o investimento em função do PIB e, ainda, a receita de impostos sobre o rendimento pessoal

e coletivo. Esta informação foi extraída das bases de dados da OCDE. Acrescentou-se ainda o consumo público, em percentagem do PIB, obtido da base de dados do World Bank: nesta fonte estatística, os dados de 29 países foram obtidos a partir da base de dados da OCDE e dos restantes seis países⁸ foram extraídas diretamente de bases de dados nacionais.

Pelo facto do conjunto de impostos caracterizados como diretos poderem variar na sua abrangência, de país para país, foram computados como impostos diretos somente os impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e sobre o rendimento das pessoas coletivas.

Ao analisar a informação destes 35 países da OCDE para o período 2007-2018, foi possível verificar alguns factos estilizados:

(i) a Hungria é o país com a taxa de IVA normal mais elevada, 27% entre 2012 e 2018, tendo conseguido uma receita entre 9% e 9,6% do PIB, respetivamente. Pelo contrário, o Japão e o Canadá são os países da OCDE com taxas de IVA mais baixas, de 5% entre 2007 e 2014, e entre 2008 e 2018, respetivamente, conseguindo um máximo de 3,9% e 4,5% de receita em função do PIB, respetivamente;

(ii) a receita do IVA em percentagem do PIB mais elevada foi conseguida pela Islândia em 2007 (10,5% do PIB), com a taxa de IVA de 24,5%. O país da OCDE com a receita do IVA em percentagem do PIB mais baixa foi o Japão em 2007, 2008 e 2010 (2,5% do PIB), com a taxa de IVA de 5%;

(iii) a taxa normal de IVA mais utilizada é a tributação a 20%, sendo a escolhida por 10 países, pelo menos uma vez nos 11 anos do estudo, indo ao encontro da visão de Matthews e Lloyd-Williams (2000), que argumentavam que esta é a taxa que maximiza a receita;

(iv) 26 dos 35 países utilizam múltiplas taxas de IVA, ignorando a isenção e taxas referentes a regiões específicas, embora essa não seja a doutrina mais aconselhada pela literatura para maximizar a receita do IVA;

(v) mais de metade dos países aderiu à implementação do IVA até ao ano de 1985;

(vi) somente em 19 dos 35 países, a receita do IVA aumentou entre 2007 e 2018.

⁸ Os países em causa são a Austrália, o Chile, a Coreia do Norte, o México, a Polónia e a Turquia.

As estatísticas descritivas de cada variável utilizada no modelo podem ser observadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas das variáveis incluídas na estimação econométrica

Variável	Etiqueta/ Unidade	N.º de observações	Mínimo	Média	Máximo
Receita do IVA	IVA_REC (% do PIB)	418	2,50 (Japão 2007, 2008, 2010)	6,85	10,50 (Islândia, 2007)
Receita do IVA sobre impostos	IVA_IMP (% do PIB)	417	0,08 (Canadá, 2009)	0,21	0,45 (Chile, 2009)
Taxa de IVA	IVA_TAXA (%)	420	5 (Canadá 2007-2018; Japão 2007-2014)	18,70	27 (Hungria, 2012-2018)
Taxa de crescimento real do PIB	PIB_CRES (%)	420	-14,93 (Lituânia, 2009)	1,86	25,12 (Irlanda, 2015)
Hiato do produto	HIATO (%)	385	-14,81 (Lituânia, 2015)	1,08	25,02 (Irlanda, 2015)
Grau de abertura ao exterior	G_ABERT (% do PIB)	420	24,49 (Japão, 2009)	102,54	408,37 (Luxemburgo, 2015)
PIB <i>per capita</i>	PIBCAP (€)	420	14 233,00 (México, 2007)	39 224,79	113 137,00 (Luxemburgo, 2017)
Consumo privado	PRIVAD_C (% do PIB)	419	29,67 (Luxemburgo, 2016)	54,55	70,77 (Grécia, 2013)
Investimento	INVEST (% do PIB)	419	11,54 (Grécia, 2014)	22,10	36,40 (Estónia, 2007)
Receita do IRS	IRS_REC (% do PIB)	418	1,09 (Chile, 2007)	8,00	26,25 (Dinamarca, 2014)
Receita do IRC	IRC_REC (% do PIB)	418	0,81 (Lituânia, 2011)	2,94	11,99 (Noruega, 2008)
Consumo público	PUBLIC_C (% do PIB)	417	10,25 (Chile, 2007)	19,40	27,93 (Dinamarca, 2009)
Receita de impostos	IMP_REC (% do PIB)	418	12,01 (México, 2007)	33,61	50,81 (Islândia, 2016)

Fonte: Elaboração própria com dados retirados da OCDE e do World Data Bank (consultados em dezembro/2019).

Nota: No caso das variáveis IVA_REC, IMP_REC, PUBLIC_C, PRIVAD_C, INVEST, IRS_REC, IRC_REC, os seus rácios irão ser logaritmizados na estimação.

De modo a explicar a evolução da receita do IVA nos vários países da OCDE, realizou-se uma estimação recorrendo a efeitos fixos seccionais. Uma primeira opção centra-se em se a estimação mais adequada deve ser realizada com recurso a efeitos fixos ou aleatórios. Marques (2000) argumenta que a especificação de efeitos fixos é mais oportuna

quando se pretende estudar uma amostra agregada, seja ao nível de setores, regiões ou países, e se restringe a análise ao comportamento desses indivíduos; a especificação de efeitos aleatórios é a mais adequada quando se pretende efetuar inferência a partir de uma amostra aleatória da população em estudo. Guggenberger (2010) acrescenta que, sob a independência das regressões e efeitos específicos individuais, o estimador de efeitos aleatórios é consistente e eficiente. Contrariamente, o estimador de efeitos fixos é consistente, mesmo se a suposição de independência falhar. Uma das principais diferenças entre os dois tipos de especificações é a de que o modelo de efeitos fixos admite que os efeitos individuais seccionais se encontram correlacionados com as variáveis explicativas, enquanto o modelo de efeitos aleatórios não admite essa correlação (Matias, Baptista & Salsa, 2015).

O teste de Hausman é utilizado para identificar qual é o tipo de efeitos (fixos ou aleatórios) mais apropriado para o tipo de dados em questão. Este teste baseia-se em avaliar se a correlação entre efeitos não observados e regressões é significativa. Caso a resposta seja positiva, os efeitos aleatórios seriam estimados inconsistentemente e os efeitos fixos serão a melhor opção (Yaffee, 2003). Este teste tem como hipótese nula a de que a estimação por efeitos aleatórios é mais eficiente, embora os dois estimadores sejam consistentes. Ao rejeitar-se esta hipótese, o estimador com efeitos aleatórios deixa de ser consistente.

Realizando o teste de Hausman obteve-se uma estatística de 11,26, com um p-valor de 0,0805; assim, é possível rejeitar a hipótese nula para um nível de significância de 10%. Logo, a estimação por efeitos fixos é mais apropriada do que a estimação por efeitos aleatórios.

Para além do teste de Hausman, recorreu-se ao *Redundant Test for Fixed Effects*. Este segundo teste é utilizado para testar a significância conjunta dos efeitos seccionais e temporais, na estimação por efeitos fixos. No caso em concreto, é possível rejeitar que os efeitos seccionais são redundantes; contudo, o mesmo não é possível para os efeitos temporais. Assim sendo, optou-se por abranger apenas efeitos fixos seccionais na estimação. Ao excluir os efeitos temporais, é possível ganhar graus de liberdade e testar de forma mais adequada o período específico da recente crise económico-financeira. Este período foi testado, através de duas variáveis *dummy*, CRISE 1, entre 2008 e 2014 utilizada no estudo de Leal e Pereira (2018), e CRISE 2, entre 2008 e 2016, empregue por Acosta-Ormaechea e Morozumi (2019).

Tabela 5 – Resultados da estimação econométrica

	IVA_REC			IVA_IMP		
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
IVA_TAXA	0,034944 (4,943)***	0,11400 (9,155)***	0,11462 (9,077)***	0,02159 (3,154)***	0,11061 (26,081)***	0,11016 (27,361)***
PIB_CRES	0,00324 (1,086)	0,00063 (3,251)	0,00105 (1,660)*	0,00222 (0,803)	0,00158 (1,792)*	0,00119 (1,235)
G_ABERT	-0,00094 (-1,210)	0,00031 (2,092)**	0,00029 (2,087)**	-0,00114 (-1,458)	-3,26 ⁻⁰⁶ (-0,017)	-1,54 ⁻⁰⁶ (-0,008)
PIBCAP	1,86 ⁻⁰⁷ (1,099)	-1,11 ⁻⁰⁸ (-0,265)	2,28 ⁻⁰⁸ (0,708)	1,19 ⁻⁰⁷ (0,817)	-3,50 ⁻⁰⁹ (-1,677)	-3,32 ⁻⁰⁸ (-0,618)
PRIVAD_C	0,21164 (0,310)			-0,17550 (-0,249)		
INVEST	0,10662 (1,037)			0,14539 (1,407)		
IRS_REC	0,08253 (2,652)***			-0,150831 (-3,919)***		
IRC_REC	0,05109 (2,152)**			-0,07256 (-3,215)***		
PUBLIC_C	-0,00091 (-0,007)			-0,01818 (-0,138)		
P_INTER		0,37159 (3,251)***	0,36306 (3,231)***		0,28757 (3,152)***	0,30282 (3,272)***
IMP_REC		0,03420 (2,182)**	0,04779 (2,853)**		-0,29917 (-13,148)***	-0,31159 (-12,297)***
CRISE1		-0,00551 (-1,236)			0,010479 (2,511)**	
CRISE2			0,00359 (0,862)			0,00319 (0,565)
R² ajustado	0,920	0,987	0,987	0,896	0,980	0,980
N.º de observações	414	414	414	414	414	414
N.º de indivíduos	35	35	35	35	35	35
Estatística F	99,30	694,69	693,02	74,53	454,53	449,35
Prob(Estatística F)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.

Nota: Todas as regressões contaram com as correções de *White (diagonal)* para a heterocedasticidade das estimativas dos desvios-padrão. O teste de *White (diagonal)* é adequado para solucionar eventuais problemas (heterocedasticidade/correlação) quer entre os períodos, quer entre os indivíduos (neste caso, países). A estatística *T-student* encontra-se entre parênteses, onde *, ** e *** indicam o nível de significância de 10%, 5% e 1%, respetivamente. Foram utilizados somente os efeitos fixos seccionais. Os impostos totais foram calculados pela soma de impostos sobre o rendimento de particulares e empresas, contribuições para a segurança social, impostos sobre a propriedade, impostos sobre bens e serviços e taxas sobre o salário. Os dados de 2018 são provisórios.

Foram estimadas seis especificações econométricas, tendo as primeiras três como variável explicada a receita do IVA em função do PIB (IVA_REC) e as segundas três pretendem explicar a receita do IVA em função da receita total de impostos (IVA_IMP). Na segunda e terceira especificações de cada modelo, optou-se por agrupar o consumo público, o consumo privado e o investimento na procura interna (P_INTER) e a receita do IRS e do IRC numa variável de receita de impostos sobre o rendimento (IMP_REC), de modo a obter uma imagem destas variáveis como um todo e a ganhar graus de liberdade. A segunda e terceira especificações de cada modelo distinguem-se por testar a especificidade do período relativo à crise económica e financeira por recurso às variáveis CRISE1 e CRISE2, respetivamente.

As variáveis PUBLIC_C, PRIVAD_C e INVEST por si só não se revelaram estatisticamente significativas, contudo, agregadas em P_INTER, já o são, sugerindo que o valor agregado dos gastos públicos, do consumo das famílias e do investimento do país contribuiu significativamente para a receita de IVA. A variável PIBCAP não se mostrou estatisticamente significativa, propondo que o nível de desenvolvimento socioeconómico do país não surte influência sobre as variáveis dependentes. Além disso, observa-se que a escolha do período 2008-2016 (CRISE2) não gerou uma estimativa estatisticamente significativa. As restantes variáveis explicativas foram ao encontro do sinal esperado pela literatura.

A taxa de IVA mostrou-se uma variável fundamental para explicar ambas as variáveis dependentes, o que corrobora a literatura. Com efeito, em todas as especificações estimadas, o coeficiente associado revelou-se estatisticamente significativo e com o sinal esperado. Conclui-se, assim, que a taxa de IVA é um fator claramente determinante para a análise da evolução da receita do IVA e que essa relação é positiva.

É de referir que o impacto das variáveis IRS_REC, IRC_REC e IMP_REC é claramente distinto nas duas variáveis dependentes, o que é facilmente compreendido devido à segunda variável dependente ser o rácio entre a receita do IVA e a receita de todos os impostos. Assim sendo, variações na receita do IRS ou do IRC estão associadas a uma relação positivas para a receita de IVA; todavia, nas especificações do modelo em que a variável dependente é a receita do IVA sobre a receita de todos os impostos, as variações nos impostos sobre os rendimentos pessoais ou coletivos têm uma relação negativa com a mesma.

Como era de esperar, a existência de crise durante um certo ano tem uma influência negativa na receita do IVA, salientando-se que o período entre 2008 e 2014 (CRISE1) foi mais determinante do que o período entre 2008 e 2016. O coeficiente associado ao crescimento do PIB revelou-se estatisticamente significativo apenas em duas especificações, traduzindo o efeito induzido na procura agregada e, conseqüentemente, na receita de IVA. Contrariamente, um aumento do PIB *per capita*, com o melhor nível de vida associado, contribuiu, em alguns casos, negativamente para a receita do IVA.

O sinal frequentemente negativo da variável G_ABERT, contrário ao esperado, pode ser explicado pelo aumento das transações intercomunitárias com o aumento do grau de abertura do país e vem na sequência destas transações não estarem sujeitas ao pagamento de IVA.

Conclusão

Todos os dias, em cada ato comercial realizado, indivíduos e empresas estão sujeitos ao pagamento de impostos. Na realidade portuguesa, entre 2007 e 2018, a receita do IVA rondou os 25% da receita coletada de todos os impostos, o que o torna imprescindível à sociedade portuguesa.

O estudo da receita do IVA como forma de previsão da receita futura e/ou de potencialização do crescimento económico já tem sido feito ao longo do tempo. A maioria destes estudos concorda com o facto de que uma maior dependência dos impostos indiretos elevaria os padrões de vida em países desenvolvidos e também que a implementação do IVA é, geralmente, benéfica para o Estado.

Portugal assume-se como um país com um grande peso dos impostos indiretos na sua receita, ao fomentar a redistribuição do rendimento e a menor sujeição à fraude e à evasão fiscal. Ao nível internacional, Portugal detém valores de carga fiscal inferiores à UE. Possui um dos maiores rácios em termos da receita do IVA em função da receita dos impostos diretos dos países da UE, ficando também acima da média da UE na evolução da receita do IVA em função do PIB.

Como resposta à principal questão de investigação, pode ser concluído que os fatores determinantes para compreender variações na receita deste imposto são a taxa de IVA, o crescimento do PIB e a receita em IRS e de IRC.

Uma das limitações presentes na dissertação é a escolha dos países da OCDE como amostra, pois embora seja uma amostra de países muito díspares, não constitui uma amostra de países aleatória dado o seu nível de desenvolvimento, e poderá levar a uma estimação inconsistente. Para além disso, devido aos países serem heterogéneos, a estimação de um modelo único poderia não ser a estratégia mais adequada, ainda que os efeitos fixos seccionais tenham permitido captar especificidades individuais. Outra limitação deste estudo em concreto advém da existência de valores omissos e do reduzido período de tempo estudado.

De futuro, seria interessante alargar o estudo a um maior número de países e a uma dimensão temporal mais alargada. Também ao nível dos fatores determinantes do IVA seria interessante recorrer a modelizações mais sofisticadas que permitissem avaliar, por exemplo, o impacto do alargamento da base de tributação ou a aplicação de uma tributação superior à tecnicamente ótima.

Referências bibliográficas

- Aamir, M., Qayyum, A., Nasir, A., Hussain, S., Khan, K., & Butt, S. (2011). Determinants of tax revenue: A comparative study of direct taxes and indirect taxes of Pakistan and India. *International Journal of Business and Social Science*, 2(19), pp. 173-178.
- Acosta-Ormaechea, S. & Morozumi, A., (2019). *The Value Added Tax and Growth: Design Matters*. International Monetary Fund, working paper 19/96.
- Alm, J. & El-Ganainy, A. (2013). Value added taxation and consumption. *International Tax and Public Finance*, 20(1), pp. 105-128, doi: 10.1007/s10797-012-9217-0.
- Atkinson, A. (1977). Optimal Taxation and the Direct versus Indirect Tax Controversy. *The Canadian Journal of Economics*, 10(4), pp. 590-606, doi: 10.2307/134292.
- Azevedo, M. (2011). *As reformas fiscais portuguesas do século XX: um enfoque analítico*. Lusíada. Direito. Lisboa, n. 8/9, pp. 181-236.
- Barr, N. (2012). *Economics of the welfare state*, 5th edition. Oxford University Press.
- Bikas, E., & Raskauskas, J. (2011). Value added tax dimension: the case of Lithuania. *Ekonomika*, 90(1), pp. 22-38.
- Bogetic, Z., & Hassan, F. (1993). Determinants of Value Added Tax Revenues: A Cross-Section Analysis, *World Bank Policy Research*.
- Braz, C., & Cunha, J. (2009). Os efeitos redistributivos do IVA em Portugal. *Boletim Económico, Banco de Portugal*, Lisboa, 15(4), pp. 79-94.
- Buehn, A., Dell'Anno, R., & Schneider, F. (2018). Exploring the dark side of tax policy: an analysis of the interactions between fiscal illusion and the shadow economy, *Empirical Economics*, 54(4), pp. 1609-1630, doi: 10.1007/s00181-017-1277-7.
- Caldas, J. (2012). *The consequences of austerity policies in Portugal*. International Policy Analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, pp. 1-5.
- Chaudhry, I., & Munir, F. (2010). Determinants of Low Tax Revenue in Pakistan. *Pakistan Journal of Social Sciences (PJSS)*, 30(2), pp. 439-452.
- Chelliah, R. (1971). Trends in taxation in developing countries, *IMF Econ Rev - Staff Papers*, 18(2), pp. 254-331, doi: 10.2307/3866272.

- Christandl, F., Fetchenhauer, D., & Hoelzl, E. (2011). Price perception and confirmation bias in the context of a VAT increase. *Journal of Economic Psychology*, 32(1), pp. 131-141, doi: 10.1016/j.joep.2010.09.006.
- Constituição da República Portuguesa (2018). Coimbra. Almedina.
- Dahlby, B. (2003). Restructuring the Canadian tax system by changing the mix of direct and indirect taxes, *H.G. Grubel, Tax Reform in Canada: Our Path to Greater Prosperity*, Vancouver: The Fraser Institute, pp. 77-108.
- Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro – Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.
- Decreto-Lei n.º 305/71, de 15 de julho – Estabelece uma nova classificação das receitas e despesas públicas que integram o Orçamento Geral do Estado.
- De la Feria, R., & Krever, R. (2013). Ending VAT exemptions: Towards a post-modern VAT, *Oxford University Centre for Business Taxation*, WP 12/28, pp. 1-29.
- Dell’Anno, R. & Dollery, B. (2014). Comparative fiscal illusion: a fiscal illusion index for the European Union, *Empirical Economics*, 46(3), pp. 937-960, doi: 10.1007/s00181-013-0701-x.
- Diretiva 77/388/CEE, de 17 de maio – Relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios.
- Diretiva 92/77/CEE do Conselho, de 19 de outubro – Completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.
- Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro – Relativa ao grupo de IVA.
- Dixit, A. (1985). *Tax policy in open economies*. In *Handbook of Public Economics*, (1), Chapter 6, pp. 313-374, Elsevier, doi: 10.1016/S1573-4420(85)80009-4.
- Due, J. (1964). *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Reserve System – Introduction: The Issues*. A Conference Report of the NBER and the Brookings Institution, Princeton University Press, Chapter I, pp. 3-4.
- Easterly, W., & Rebelo, S. (1993). Fiscal policy and economic growth. *Journal of monetary economics*, 32(3), pp. 417-458, doi: 10.1016/0304-3932(93)90025-B.

- Ebrill, L., Keen, M., Bodin, J. & Summers, V. (2001). *The Modern VAT*. International Monetary Fund, Publication Services.
- Emran, M. & Stiglitz, J. (2005). On selective indirect tax reform in developing countries. *Journal of Public Economics*, 89(4), pp. 599-623, doi: 10.1016/j.jpubeco.2004.04.007.
- Feldstein, M. (1974). Tax incidence in a growing economy with variable factor supply. *The Quarterly Journal of Economics*, 88(4), pp. 551-573, doi: 10.2307/1881822.
- Fromm, G. & Taubman, P. (1973). *Public economic theory and policy*. New York (N.Y.): Macmillan, pp.139.
- Guggenberger, P. (2010). The impact of a Hausman pretest on the size of a hypothesis test: The panel data case. *Journal of Econometrics*, 156(2), pp. 337-343, doi: 10.1016/j.jeconom.2009.11.003.
- Gupta, A. (2007). *Determinants of tax revenue efforts in developing countries*. WP/07/184. International Monetary Fund.
- Hsiao, C. (2014). *Analysis of panel data* (2ª edição). Cambridge: Cambridge university press.
- Jenkins, G., Kuo, C., & Shukla, G. (2000). *Tax analysis and revenue forecasting*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development, Harvard University.
- Keen, M. (2009). What do (and don't) we know about the Value Added Tax? A Review of Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron's *The VAT in Developing and Transitional Countries*. *Journal of Economic Literature*, 47(1), pp. 159-170, doi: 10.1257/jel.47.1.159.
- Keen, M., & Lockwood, B. (2010). The value added tax: Its causes and consequences. *Journal of Development Economics*, 92(2), pp. 138-151, doi: 10.1016/j.jdeveco.2009.01.012.
- Keen, M., & Smith, S. (2006). VAT fraud and evasion: What do we know and what can be done? *National Tax Journal*, pp. 861-887.
- Leal, F & Pereira, J. (2018). Determinantes do Crescimento da Receita Fiscal, *Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) – Ministério das Finanças*, pp. 1-11.
- Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro – Orçamento do Estado para 2017, 4875 - 5107.

- Lejeune, I. (2011). The EU VAT experience: what are the lessons. The VAT Reader – What a Federal Consumption Tax Would Mean for America. *Tax Analysts*, (2), pp. 257-282.
- Matias, F., Baptista, C., & Salsa, L. (2015). Estrutura do capital das PME da indústria transformadora portuguesa: uma análise com dados em painel. *Tourism & Management Studies*, 11(2), pp. 120-129, doi: 10.18089/tms.2015.11215.
- Mara, E., Inceu, A., Cuceu, I., & Achim, V. (2009). The impact of economic crisis on the fiscal revenues. *Annals of Faculty of Economics*, University of Oradea, Faculty of Economics, 3(1), pp. 252-257.
- Marques, L. (2000). Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura. *Centro de estudos macroeconómicos e previsão*, Faculdade de Economia do Porto.
- Martinez-Vazquez, J., Vulovic, V., & Liu, Y. (2011). Direct versus indirect taxation: Trends, theory and economic significance. The Elgar Guide to Tax Systems, *Edward Elgar Publishing*, pp. 37-92.
- Matthews, K. & Lloyd-Williams, J. (2000) Have VAT rates reached their limit? : an empirical note, *Applied Economics Letters*, 7(2), pp. 111-115, doi: 10.1080/135048500351933.
- Michael, M., Hatzipanayotou, P., & Miller, S. (1993). Integrated reforms of tariffs and consumption taxes. *Journal of Public Economics*, 52(3), pp. 417-428, doi: 10.1016/0047-2727(93)90044-T.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2007), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2007-2011*, Diário da República Portuguesa II Série-A, pp. 7-77, Lisboa.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2009), *Direção-Geral do Orçamento Conta Geral do Estado*.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2010), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013*, Diário da República Portuguesa II Série-A, pp. 6-57, Lisboa.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2013), *Direção-Geral do Orçamento Conta Geral do Estado*.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2015), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2015-2019*, Diário da República Portuguesa, pp. 7-124, Lisboa.

- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2018), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2018-2022*, Diário da República Portuguesa, pp. 6-75, Lisboa.
- Ministério das Finanças e da Administração Pública (2019), *Programa de Estabilidade e Crescimento 2019-2023*, Diário da República Portuguesa, pp. 6-54, Lisboa.
- Moury, C., & Freire, A. (2013). Austerity policies and politics: The case of Portugal. *Pôle Sud*, (2), pp. 35-56.
- Nabais, J. (2017). *Direito Fiscal*, 10.^a edição. Coimbra, Almedina.
- OECD (2006). *International VAT/GST Guidelines*. OECD - Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD Publishing, Paris, pp. 2-13, doi: 10.1787/9789264271401-en.
- OECD (2018). *Revenue Statistics (1965-2017), Special Feature: Convergence of tax levels and tax structures in OECD countries*, OECD Publishing, Paris, pp. 165, doi: 10.1787/rev_stats-2018-en.
- Oliveira, A. (2010). *IVA—Imposto sobre o Valor Acrescentado: Um Imposto Neutro* (Dissertação de Mestrado em Direito Ciências Jurídico-Económicas), Universidade do Porto, Porto.
- Palma, C. (2014). *Introdução ao Imposto sobre o Valor Acrescentado*, Cadernos IDEFF, nº1, 6.^a edição, Almedina.
- Pereira, M. (2014). *Fiscalidade*, 5.^a edição. Coimbra, Almedina.
- Pereira, P., Afonso, A., Arcanjo, M. & Santos, J. (2016). *Economia e Finanças Públicas*, 5.^a edição, Escolar Editora.
- Pessino, C., & Fenochetto, R. (2010). Determining countries' tax effort. *Revista de Economia Pública*, pp. 65-87.
- Pinho, M. & Pinho, M. (2017). Esforço fiscal em Portugal: uma avaliação no período 1995-2015, *Notas Económicas*, 44, pp. 25-46, doi: 10.14195/2183-203X_44_2.
- Pinto, J. (2011). *Fiscalidade*, 5.^a edição, Porto, Areal Editores.
- Sato, R. (1963). Fiscal Policy in a Neo-Classical Growth Model: An Analysis of Time Required for Equilibrating Adjustment. *The Review of Economic Studies*, 30(1), pp. 16-23.

- Sato, K. (1967). Taxation and neo-classical growth. *Public Finance-Finances Publiques*, 22(3), pp. 346-373.
- Shoup, C. (1964). *The Role of direct and indirect taxes in the Federal revenue system - Summary of Conference Discussion*: A conference report of the National Bureau of Economic Research and the Brookings Institution: Princeton University Press, Chapter VI, pp. 301.
- Soeiro, J. (2014). Da Geração à Rasca ao Que se Lixe a Troika: Portugal no novo ciclo internacional de protesto. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 28, pp. 55-79.
- Solow, R. (1956). A contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70, pp. 65-94.
- Tait, A. (1988). *Value added tax: International practice and problems*. International Monetary Fund.
- Teera, M. & Hudson, J. (2004). Tax Performance: A Comparative Study. *Journal of international development*, 16(6), pp. 785-802, doi: 10.1002/jid.1113.
- Yaffee, R. (2003). A primer for panel data analysis. *Connect: Information Technology at NYU*, pp. 1-11.

Anexo – Resultado dos outputs do EViews

Variável dependente: LOG(IVA_REC)

Método: Quadrados mínimos em painel

Amostra: 2007 2018

Períodos incluídos: 12

Secções incluídas: 35

Total de observações em painel (não balanceadas): 414

Erro *standard* do teste de *White diagonal* & covariância (sem correções d.f.)

Variável	Coefficiente	Erro Std.	Estatística-T	Prob.
C	-0,064098	3,391420	-0,018900	0,9849
IVA_TAXA	0,034942	0,007068	4,943926	0,0000
PIBCAP	1,86 ⁻⁰⁷	1,69 ⁻⁰⁷	1,099144	0,2724
PIB_CRES	0,003235	0,002979	1,086066	0,2782
LOG(PRIVAD_C)	0,211643	0,680906	0,310826	0,7561
LOG(PUBLIC_C)	-0,000912	0,131647	-0,006930	0,9945
LOG(INVEST)	0,106624	0,102789	1,037317	0,3003
LOG(IRS_REC)	0,082532	0,031120	0,031120	0,0083
LOG(IRC_REC)	0,051090	0,023730	2,152979	0,0320
G_ABERT	-0,000940	0,000777	-1,210297	0,2269

Especificação de efeitos

Efeitos fixos seccionais (variáveis dummy)

R-quadrado	0,920257	Média da variável dependente	1,888013
R-quadrado ajustado	0,910990	Variável dependente S.D.	0,317162
Regressão de S.E.	0,094624	Critério info Akaike	-1,77762
Soma dos resíduos quadrados	3,312868	Critério Schwarz	-1,34974
Probabilidade Logaritmo	411,9662	Critério Hannan-Quinn	-1,60840
Estatística-F	99,00064	Estatística Durbin-Watson	1,163654
Prob(Estatística-F)	0,000000		

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.

Variável dependente: LOG(IVA_REC)

Método: Quadrados mínimos em painel

Amostra: 2007 2018

Períodos incluídos: 12

Secções incluídas: 35

Total de observações em painel (não balanceadas): 414

Erro *standard* do teste de *White diagonal* & covariância (sem correções d.f.)

Variável	Coefficiente	Erro Std.	Estatística-T	Prob.
C	-0,702902	0,473287	-1,485152	0,1384
IVA_TAXA	0,114002	0,012452	9,155376	0,0000
PIBCAP	-1,11 ⁻⁰⁸	4,17 ⁻⁰⁸	-0,265343	0,7909
PIB_CRES	0,000636	0,000616	1,031790	0,3028
LOG(P_INTERN)	0,371595	0,114299	3,251079	0,0013
LOG(IMP_REC)	0,034203	0,015674	2,182132	0,0297
CRISE1	-0,005509	0,004456	-1,236412	0,2171
G_ABERT	0,000308	0,000147	2,092738	0,0370

Especificação de efeitos

Efeitos fixos seccionais (variáveis dummy)

R-quadrado	0,987108	Média da variável dependente	1,888013
R-quadrado ajustado	0,985687	Variável dependente S.D.	0,317162
Regressão de S.E.	0,037945	Critério info Akaike	-3,609448
Soma dos resíduos quadrados	0,535606	Critério Schwarz	-3,201026
Probabilidade Logaritmo	789,1557	Critério Hannan-Quinn	-3,447928
Estatística-F	694,6917	Estatística Durbin-Watson	0,575951
Prob(Estatística-F)	0,000000		

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.

Variável dependente: LOG(IVA_REC)

Método: Quadrados mínimos em painel

Amostra: 2007 2018

Períodos incluídos: 12

Secções incluídas: 35

Total de observações em painel (não balanceadas): 414

Erro *standard* do teste de *White diagonal* & covariância (sem correções d.f.)

Variável	Coefficiente	Erro Std.	Estatística-T	Prob.
C	-0,706570	0,472863	-1,494237	0,1360
IVA_TAXA	0,114617	0,012627	9,077435	0,0000
PIBCAP	2,28 ⁻⁰⁸	3,21 ⁻⁰⁸	0,707796	0,4795
PIB_CRES	0,001058	0,000637	1,660455	0,0977
LOG(P_INTERN)	0,363063	0,112385	3,230522	0,0013
LOG(IMP_REC)	0,047792	0,016746	2,853895	0,0046
CRISE2	0,003950	0,004584	0,861595	0,3895
G_ABERT	0,000294	0,000141	2,086778	0,0376

Especificação de efeitos

Efeitos fixos seccionais (variáveis dummy)

R-quadrado	0,987077	Média da variável dependente	1,888013
R-quadrado ajustado	0,985653	Variável dependente S.D.	0,317162
Regressão de S.E.	0,037990	Critério info Akaike	-3,607065
Soma dos resíduos quadrados	0,536883	Critério Schwarz	-3,198643
Probabilidade Logaritmo	788,6624	Critério Hannan-Quinn	-3,445545
Estatística-F	693,0166	Estatística Durbin-Watson	0,581633
Prob(Estatística-F)	0,000000		

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.

Variável dependente: LOG(IVA_IMP)

Método: Quadrados mínimos em painel

Amostra: 2007 2018

Períodos incluídos: 12

Secções incluídas: 35

Total de observações em painel (não balanceadas): 414

Erro *standard* do teste de *White diagonal* & covariância (sem correções d.f.)

Variável	Coefficiente	Erro Std.	Estatística-T	Prob.
C	-1,227603	3,523425	-0,348412	0,7277
IVA_TAXA	0,021592	0,006846	3,153677	0,0017
PIBCAP	1,19 ⁻⁰⁷	1,45 ⁻⁰⁷	0,817227	0,4143
PIB_CRES	0,002224	0,002769	0,803013	0,4225
LOG(PRIVAD_C)	-0,175501	0,704807	-0,249006	0,8035
LOG(PUBLIC_C)	-0,018177	0,131972	-0,137736	0,8905
LOG(INVEST)	-0,145398	0,103332	1,407092	0,1602
LOG(IRS_REC)	-0,150831	0,038477	-3,919981	0,0001
LOG(IRC_REC)	-0,072558	0,022564	-3,215721	0,0014
G_ABERT	-0,001139	0,000781	-1,458138	0,1457

Especificação de efeitos

Efeitos fixos seccionais (variáveis dummy)

R-quadrado	0,896494	Média da variável dependente	-1,600017
R-quadrado ajustado	0,884464	Variável dependente S.D.	0,283458
Regressão de S.E.	0,096349	Critério info Akaike	-1,741482
Soma dos resíduos quadrados	3,434758	Critério Schwarz	-1,313612
Probabilidade Logaritmo	404,4868	Critério Hannan-Quinn	-1,572271
Estatística-F	74,52692	Estatística Durbin-Watson	1,193766
Prob(Estatística-F)	0,000000		

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.

Variável dependente: LOG(IVA_IMP)

Método: Quadrados mínimos em painel

Amostra: 2007 2018

Períodos incluídos: 12

Secções incluídos: 35

Total de observações em painel (não balanceadas): 414

Erro *standard* do teste de *White diagonal* & covariância (sem correções d.f.)

Variável	Coefficiente	Erro Std.	Estatística-T	Prob.
C	-2,993934	0,438190	-6,832500	0,0000
IVA_TAXA	0,110606	0,004241	26,08130	0,0000
PIBCAP	-3,5 ⁻⁰⁹	3,62 ⁻⁰⁸	-0,096534	0,9231
PIB_CRES	0,001580	0,000882	1,792130	0,0739
LOG(P_INTERN)	0,287572	0,091224	3,152389	0,0018
LOG(IMP_REC)	-0,299166	0,022754	-13,14795	0,0000
CRISE1	0,010479	0,004174	2,510753	0,0125
G_ABERT	-3,26 ⁻⁰⁶	0,000184	-0,017693	0,9859

Especificação de efeitos

Efeitos fixos seccionais (variáveis dummy)

R-quadrado	0,980429	Média da variável dependente	-1,600017
R-quadrado ajustado	0,978272	Variável dependente S.D.	0,283458
Regressão de S.E.	0,041783	Critério info Akaike	-3,416732
Soma dos resíduos quadrados	0,649442	Critério Schwarz	-3,008310
Probabilidade Logaritmo	749,2634	Critério Hannan-Quinn	-3,255212
Estatística-F	0,00000	Estatística Durbin-Watson	1,181060
Prob(Estatística-F)	0,000000		

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.

Variável dependente: LOG(IVA_IMP)

Método: Quadrados mínimos em painel

Amostra: 2007 2018

Períodos incluídos: 12

Secções incluídas: 35

Total de observações em painel (não balanceadas): 414

Erro *standard* do teste de *White diagonal & covariância* (sem correções d.f.)

Variável	Coefficiente	Erro Std.	Estatística-T	Prob.
C	-3,026214	0,446152	-6,782926	0,0000
IVA_TAXA	0,110162	0,004026	27,36070	0,0000
PIBCAP	-3,32 ⁻⁰⁸	5,37 ⁻⁰⁸	-0,618115	0,5369
PIB_CRES	0,001192	0,000964	1,235967	0,2173
LOG(P_INTERN)	0,302817	0,092550	3,271923	0,0012
LOG(IMP_REC)	-0,311595	0,025339	-12,29686	0,0000
CRISE2	0,003186	0,005637	0,565188	0,5723
G_ABERT	-1,54 ⁻⁰⁶	0,000189	-0,008179	0,9935

Especificação de efeitos

Efeitos fixos seccionais (variáveis dummy)

R-quadrado	0,980208	Média da variável dependente	-1,600017
R-quadrado ajustado	0,978027	Variável dependente S.D.	0,283458
Regressão de S.E.	0,042018	Critério info Akaike	-3,405504
Soma dos resíduos quadrados	0,656775	Critério Schwarz	-2,997083
Probabilidade Logaritmo	746,9393	Critério Hannan-Quinn	-3,243984
Estatística-F	449,3549	Estatística Durbin-Watson	1,171278
Prob(Estatística-F)	0,000000		

Fonte: Elaboração própria utilizando o *software* EViews 10.