

O IMPACTO DA INTRODUÇÃO DE IMPOSTOS PROPORCIONAIS NAS RECEITAS FISCAIS E PERFORMANCE ECONÓMICA – AS EXPERIÊNCIAS DE NOVOS ESTADOS MEMBROS DA UE27

CONCEIÇÃO CASTRO (conceicaocastro@eu.ipp.pt)

CEPESE e Instituto Politécnico do Porto, Portugal

PEDRO NUNES (pnunes@ipca.pt)

CEPESE e Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Portugal

Nos últimos anos tem-se debatido o regresso a sistemas de impostos proporcionais em muitas economias europeias. Apesar do sistema de impostos proporcionais puro nunca ter sido introduzido em nenhuma economia, alguns aspectos deste sistema foram postos em prática em cerca de trinta países. Neste artigo analisam-se algumas das experiências dos Novos Estados Membros da União Europeia que implementaram impostos proporcionais, averiguando o seu impacto sobre as receitas fiscais, saldo orçamental, crescimento económico e desemprego. A análise estatística permite concluir que as receitas fiscais aumentaram na maior parte daquelas economias e que observaram taxas de crescimento económico muito mais elevadas do que os restantes Novos Estados Membros com sistemas de impostos progressivos.

Palavras-chave: Impostos proporcionais; Reformas fiscais; Impostos sobre o rendimento.

EL IMPACTO DE LA INTRODUCCIÓN DE IMPUESTOS PROPORCIONALES EN LOS INGRESOS FISCALES Y EL DESEMPEÑO ECONÓMICO. LAS EXPERIENCIAS DE LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE-27

En los últimos años se ha debatido sobre el retorno a los sistemas de impuesto proporcional en muchas economías europeas. A pesar de que el sistema fiscal proporcional puro nunca fue introducido en ninguna economía, aspectos de este sistema se llevaron a cabo en unos treinta países, algunos de los que forman la Unión Europea. En este artículo se analizan algunas de las experiencias de los nuevos estados miembros de la Unión Europea que han implementado impuestos proporcionales mediante el examen de su impacto en los ingresos fiscales, equilibrio presupuestario, el crecimiento económico y el desempleo. El análisis estadístico muestra que los ingresos tributarios aumentaron en la mayoría de las economías y las tasas observadas de crecimiento son mucho mayores que en los otros nuevos estados miembros que utilizan sistemas de tributación progresiva.

Palabras clave: Impuestos proporcionales; reformas fiscales; impuestos sobre el rendimiento.

INTRODUÇÃO

A política fiscal tem sido encarada como um instrumento de estímulo à actividade económica, em particular pelos efeitos que pode exercer, no longo prazo, do lado da oferta. As políticas fiscais e, no caso em estudo, os impostos sobre o rendimento, afectam as decisões de oferta e esforço de trabalho, de poupança e investimento. A mobilidade crescente dos factores produtivos também muito contribui para uma maior reacção dos agentes económicos às alterações das taxas de impostos. De acordo com a economia do *supply-side*, as alterações de preços induzidas pelas taxas de impostos afectam as decisões dos agentes económicos entre trabalho e lazer, consumo presente e futuro, desenvolvimento da actividade na economia oficial e na informal. Para os defensores da economia do *supply-side* devem-se promover reduções de impostos como forma de atenuar as distorções nas escolhas económicas, e os impostos proporcionais introduzem menores distorções do que os progressivos.

Após a I Grande Guerra Mundial, com a necessidade de financiar programas sociais públicos acrescidos, introduziram-se sistemas de impostos progressivos. No entanto, estes sistemas tornaram o processo de arrecadação de impostos cada vez mais complexo. Argumenta-se que um sistema de impostos proporcional é mais simples, justo, eficiente e equitativo do que o progressivo. Tem-se, igualmente, admitido a enorme evasão fiscal que existe actualmente, principalmente resultante das taxas demasiado elevadas para os escalões de rendimento mais altos. Para Arthur Laffer, um defensor da economia do lado da oferta, a redução das taxas de impostos poderia mesmo aumentar as receitas fiscais (RF) dos governos. No entanto, e apesar das eventuais reduções das distorções com impostos proporcionais, a maior parte dos países com sistemas fiscais desenvolvidos não os introduzem. Entre as razões salienta-se a potencial redução das receitas fiscais resultantes da introdução de uma taxa proporcional de imposto sobre o rendimento relativamente baixa, de forma a que nenhum contribuinte fique penalizado relativamente à situação dos impostos progressivos em vigor, conforme confirmam os estudos de Peichl (2006) para a Alemanha, Larsen (2006) para a Dinamarca, e Caminada e Goudswaard (2001) para a Holanda (apud Majcen *et. al.* 2007), e ao facto de nos Estados Membros (EM) mais antigos da União Europeia (UE) a incidência fiscal ser maior nos impostos directos do que indirectos.

Se existem cerca de 30 países com impostos proporcionais, sete são economias de leste integradas na UE (Estónia, Letónia, Lituânia, Eslováquia, Roménia, República Checa e Bulgária) e que, na década de 90, transformaram a sua economia de planificada para economia de mercado. Actualmente, outros países, quer Novos Estados Membros (NEM) quer entre os mais antigos, discute-se a introdução de sistemas proporcionais.

O nosso objectivo neste artigo é analisar as consequências da introdução de impostos proporcionais nos NEM sobre as receitas fiscais e actividade económica. Os efeitos das taxas de impostos proporcionais na actividade económica não são facilmente avaliáveis, uma vez que estas taxas são introduzidas acompanhadas de outras alterações no sistema fiscal e, nalguns casos, de reformas económicas mais abrangentes (preços e concorrência, entre outros). Os estudos empíricos sobre esta matéria são relativamente escassos e os seus efeitos só poderão ser analisados a longo prazo. Por este motivo, a análise do impacto da substituição de impostos progressivos por proporcionais, neste estudo, vai centrar-se, fundamentalmente, sobre as receitas fiscais¹, saldo orçamental, desemprego e crescimento económico.

Este artigo é organizado da seguinte forma, relatam-se as reformas fiscais que introduziram impostos proporcionais nos NEM da União Europeia dos 27 (UE27) e as consequências sobre as contas públicas e a *performance* económica. Em seguida apresentam-se as conclusões.

1. OS EFEITOS DAS REFORMAS FISCAIS NOS NEM

República Checa

Mais recentemente, em 2008, também a República Checa adoptou uma taxa proporcional sobre o rendimento pessoal de 15%, em substituição do sistema progressivo com taxas entre 12 e 32%. A taxa de IRC de 24% em 2007, diminuiu para 21% e será reduzida anualmente 1,0 pp. até 19% em 2010.

¹ Relativamente às receitas fiscais, estas sofrem a influência dos ciclos económicos, facto pelo qual se deveria analisar a evolução das receitas fiscais ajustadas de efeitos cíclicos, que não estão disponíveis para todos os países em causa no período relevante (antes e depois da reforma).

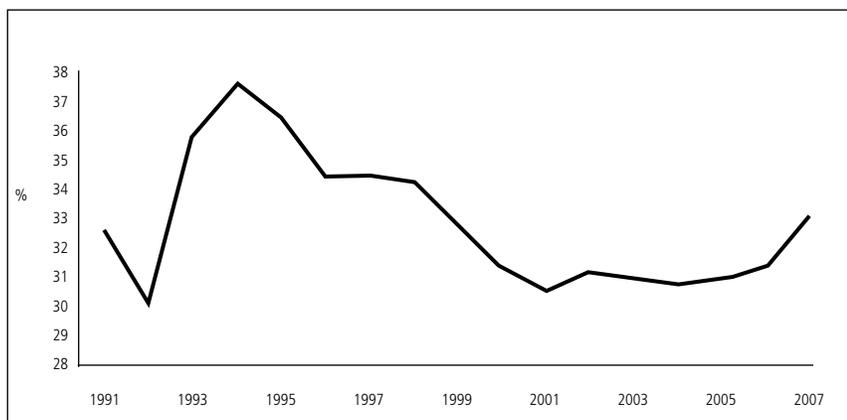
Estónia

A Estónia, passando de um sistema baseado na planificação central para uma economia de mercado, introduziu, no início da década de 90, um conjunto de reformas, de onde se destaca o programa de privatizações e de liberalização do comércio internacional. Em 1994, foi o primeiro país da Europa de Leste a introduzir uma taxa proporcional uniforme sobre o rendimento, de 26%², substituindo três taxas de impostos sobre o rendimento pessoal (entre 16% e 33%) e uma sobre o lucro das empresas (de 35%). O Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) traduz a combinação de uma taxa relativamente baixa com uma base fiscal alargada e, portanto, existem poucas isenções e deduções. Tal facto torna o sistema mais neutro e impeditivo da manipulação por parte dos contribuintes (Castanheira *et al* 2010:14). A taxa de 26% sobre o rendimento manteve-se até 2005, ano em que se começaram a efectuar reduções sucessivas: 24% em 2005, reduzindo-se 1 pp. em cada ano, fixando-se nos 18% em 2012 (European Commission Tax Database). Simultaneamente, alargou-se a base fiscal devido à abolição de várias isenções fiscais. O IVA manteve-se com duas taxas: taxa normal de 18% e uma taxa reduzida de 5%. Em 2000 introduziu-se um imposto especial sobre as empresas. Os rendimentos não distribuídos não são tributados, incentivando o reinvestimento dos lucros e, conseqüentemente, potenciando o crescimento económico. Os principais objectivos daquelas alterações eram “estimular a economia através da redução da taxa de imposto sobre os rendimentos e aumentar os impostos indirectos” (Kuldkepp, 2005:5). Segundo Castanheira *et al* (2010) o sistema fiscal da Estónia constituiu uma “marca registada” de inovação.

Comparativamente à União Europeia, no período 1995-2007, em termos médios, o nível de fiscalidade foi inferior à UE27 em 4,6 pp. O nível de fiscalidade, de 35,8% do PIB em 1993 e 37,5% em 1994 (ano da reforma), passou para 36,4% em 1995, verificando-se uma tendência decrescente até 2001 (atingindo o valor mínimo de 30,5%). Apesar do nível de fiscalidade ter aumentado a partir desta data, em 2007 foi de 33,1%, o que corresponde a menos 2,7 pp. do que no ano anterior ao da reforma (Graf. 1).

² Esta taxa foi introduzida apesar das recomendações do Fundo Monetário Internacional para aumentar as taxas de impostos em vigor.

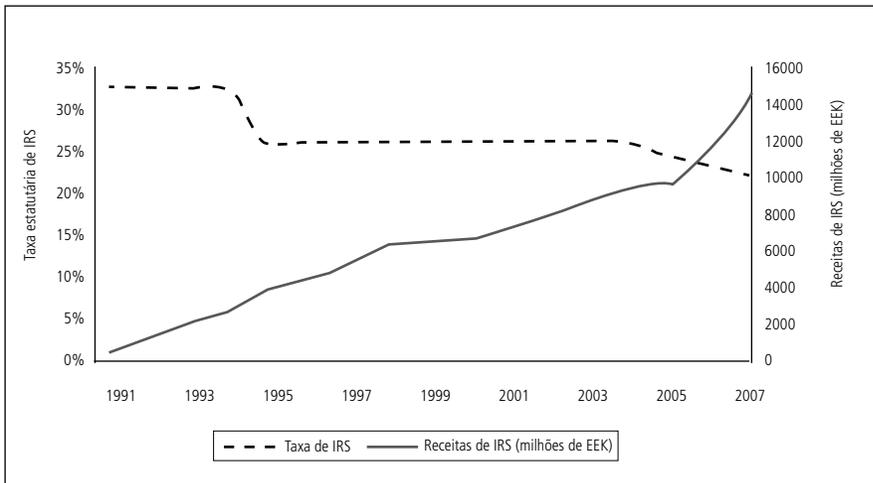
Gráfico 1
Nível de fiscalidade



Fonte: AMECO, database e Ministério das Finanças da Estónia

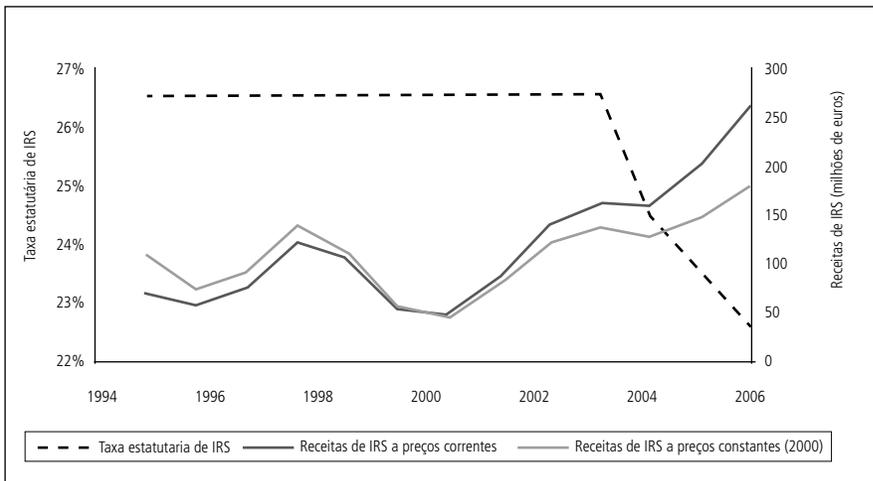
O sistema fiscal implementado na Estónia foi muito eficiente em termos de arrecadação de receitas fiscais, pelo menos na primeira fase. O valor nominal das receitas do IRS aumentou sempre, mesmo após as sucessivas diminuições da taxa a partir de 2005. No entanto, segundo Castanheira *et al* (2010), a partir de 2005 a redução das taxas gerou um processo de inflação, incentivando o consumo em detrimento do investimento. Relativamente ao Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC), e apesar das oscilações verificadas no valor nominal destas receitas, muito sensíveis à evolução da conjuntura económica, tiveram um crescimento forte desde 2005 (a preços correntes e a preços constantes), aquando da nova redução da taxa estatutária. O fardo fiscal sobre o rendimento pessoal, que representava 8,2% do PIB em 1993, 7,8% em 1994 e 8,5% em 1995, pesa, em 2007, apenas 6,1%. De igual forma, o fardo fiscal sobre o rendimento das empresas atingia os 4,4% do PIB em 1993, 3,2% em 1994 e 2,6% em 1995, contra 1,7% em 2007. Como se pode verificar nos Graf.s 2 e 3, o fardo fiscal de IRS e IRC diminuiu com a introdução da taxa proporcional.

Gráfico 2
Evolução das RF e da taxa máxima de IRS



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

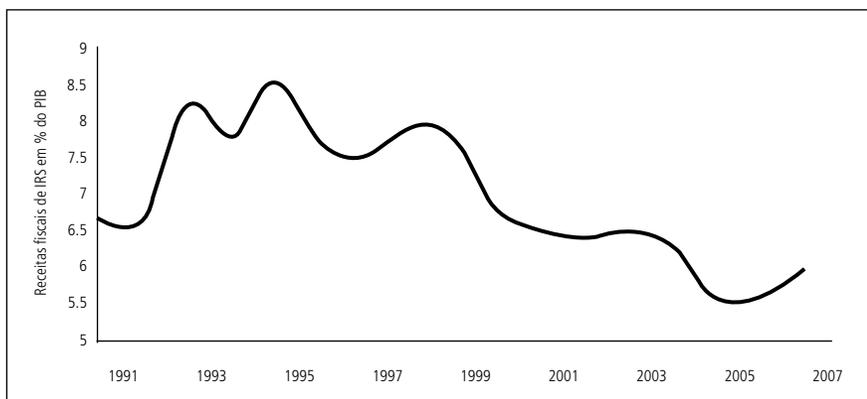
Gráfico 3
RF do IRC em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

As receitas fiscais totais entre 1994 e 1995 aumentaram 42%, e no período de 1995 a 2007 quase quadruplicaram, enquanto na UE15 aumentaram apenas 72%. Tem-se afirmado que as reduções das taxas de impostos que se verificaram após a reforma foram possíveis na medida em que as receitas fiscais arrecadadas superaram as expectativas e, apesar do forte crescimento económico que se verificou, o aumento das receitas fiscais foi superior. O saldo orçamental, de um excedente de 9,7% em 1993, passou para 4,4% no ano da reforma, e desde então têm-se verificado muitas oscilações. No entanto, até 2002 verificaram-se efeitos negativos do ciclo económico no saldo orçamental. A partir de 2003, os *superhavit*s observados são parcialmente o resultado de efeitos positivos do ciclo no saldo orçamental, uma vez que o défice orçamental ajustado de efeitos cíclicos é de 1,5% do PIB em 2006 e 2,4% em 2007 (Graf. 4).

Gráfico 4
Saldo orçamental total e ajustado do ciclo económico, em % do PIB



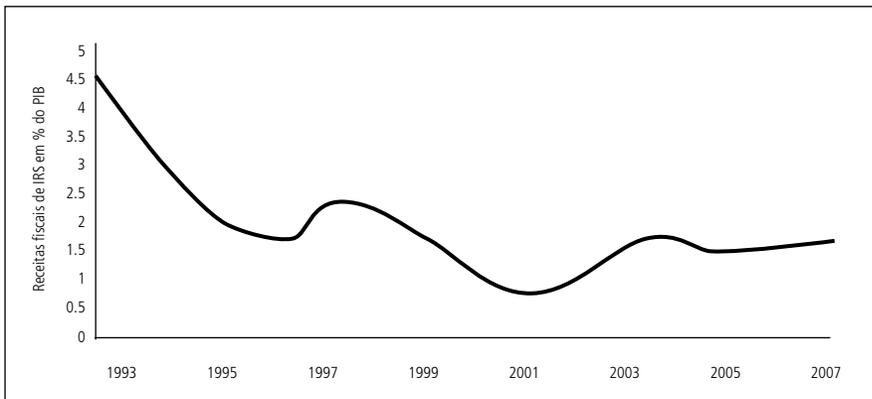
Fonte: AMECO database

Esta reforma fiscal potencialmente criou condições mais atractivas para o Investimento Directo Estrangeiro (IDE)³: no ano anterior à reforma, o IDE na Estónia representava 3,9% do PIB e, em 1994, 5,1%. Apesar das oscilações verificadas ao longo do tempo (com um máximo de 21,1% em 2005), em 2007 o IDE era de 10,8% do PIB. Simultaneamente, a economia da Estónia tem tido taxas de

³ O aumento do IDE é também, possivelmente, o resultado de outras reformas introduzidas, bem como da integração na UE e abertura de mercados.

crescimento económico reais muito acentuadas (em média de 7,2% no período 1995-2007, contra -9% no período 1990-94) e a economia recuperou rapidamente após o declínio causado pela crise económica da Rússia e da Ásia em 1998 e 1999. A taxa de desemprego, de 6,6% no ano anterior à reforma, agravou-se nos anos seguintes e só a partir de 2000 apresenta uma tendência marcadamente decrescente, situando-se nos 4,7% em 2007 (Graf. 5).

Gráfico 5
Taxa de crescimento real do PIB e taxa de desemprego



Fonte: Eurostat, Internation Labour Organization

A expansão económica verificada em 2002 e 2003 permitiu implementar as reduções nas taxas de IRS e IRC referidas anteriormente e que tinham sido prometidas na campanha eleitoral.

Lituânia

A Lituânia, em 1990, iniciou um processo de profundas reformas que passaram por privatizações, a eliminação dos controlos de preços, e reformas dos sectores agrícola e bancário. Também se introduziram novos impostos: o IRS, com taxas entre os 33% e 18%; o imposto sobre os lucros das empresas, à taxa de 29%, com uma taxa de desconto de 24% sobre lucros não distribuídos e 10% sobre os lucros das empresas agrícolas; e um imposto especial sobre o consumo (com um funcionamento muito semelhante ao IVA), à taxa de 18%. Paralelamente procedeu-se

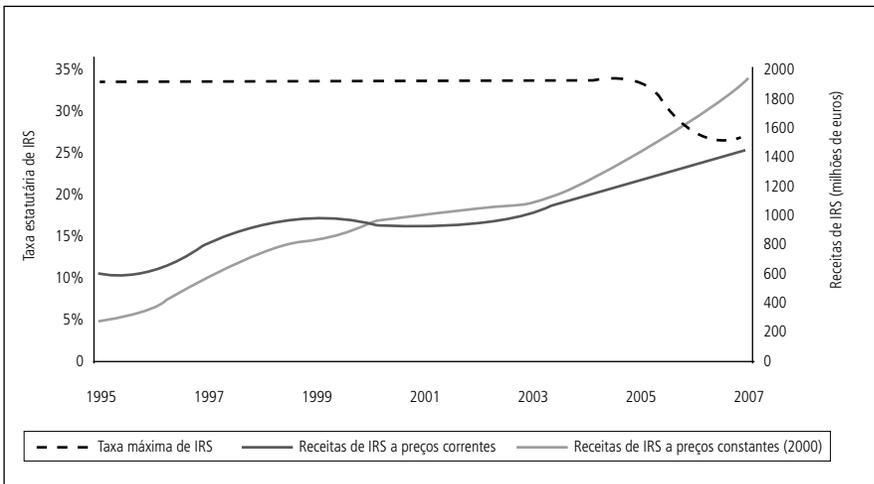
à eliminação de subsídios. O fardo fiscal era relativamente elevado, originando evasão e fraude fiscais, corrupção e aumento da dimensão da economia paralela, mas teve como objectivo a estabilidade orçamental. Aquando da introdução de impostos proporcionais, em 1994, a Lituânia fixou a taxa de IRS em 33%, correspondendo à taxa marginal mais elevada, antes da reforma, enquanto a taxa de IRC se manteve nos 29% mas, contrariamente à Estónia, os lucros reinvestidos são tributados, apesar de existirem alguns dividendos isentos.

O rendimento global dos indivíduos é tributado sob um sistema de impostos dual: os rendimentos da principal fonte são tributados à taxa proporcional de 33% e os rendimentos de fontes adicionais ficam sujeitos a impostos progressivos, cuja taxa varia entre 10% a 35%. Em 2005, a Lituânia avançou com novas reformas fiscais, que incluíram uma diminuição gradual da taxa de IRS de 33% para 24%: em 2006 reduzir-se-ia em 6 pp., em 2008, para 24% e, de forma a manter os compromissos orçamentais, criaram um imposto social (de 4% em 2006, reduzido para 3% em 2007 e abolido no final do ano). De acordo com o Programa de Convergência da Lituânia de 2006 (*apud* Karpavicius e Vetlov, 2008) estas reformas tinham como objectivos um maior equilíbrio entre os impostos sobre o capital e o trabalho; aliviar o fardo fiscal sobre o trabalho e aumentar os salários líquidos; e, diminuir os custos do trabalho de forma a fomentar o aumento da competitividade com os países vizinhos. Em 2009, a taxa de IRS diminuiu para 15%, mas introduziu-se uma taxa de 6% para contribuições do sistema de saúde, elevando aquela taxa para 21%. A taxa de IRC diminuiu de 29%, em 1994, e 24% em 2000 para 15%, em 2005, tendo aumentado para 20% em 2009. O imposto especial sobre o consumo foi transformado em IVA, mantendo-se a taxa. Com esta última reforma do código fiscal, deslocou-se o fardo fiscal do trabalho para o sector empresarial e para o consumo.

O nível de fiscalidade na Lituânia, no período 1995-2007, foi em termos médios de 29,4%, ou seja, 7,6 pp. inferior ao verificado na UE27. Desde 2003 que a Lituânia é o segundo país da UE27 com o menor nível de fiscalidade: 29,9% do PIB contra 37,5% na UE27, em 2007. As receitas fiscais de IRS, a preços constantes, têm tido uma evolução muito positiva desde a introdução da taxa proporcional (Graf. 8). No entanto, se representavam 23,3% das receitas fiscais totais em 1995, desde este ano estão gradualmente a diminuir, representando, em 2007, apenas 18,5%. O fardo fiscal sobre este rendimento aumentou de 1995 (6,2% do

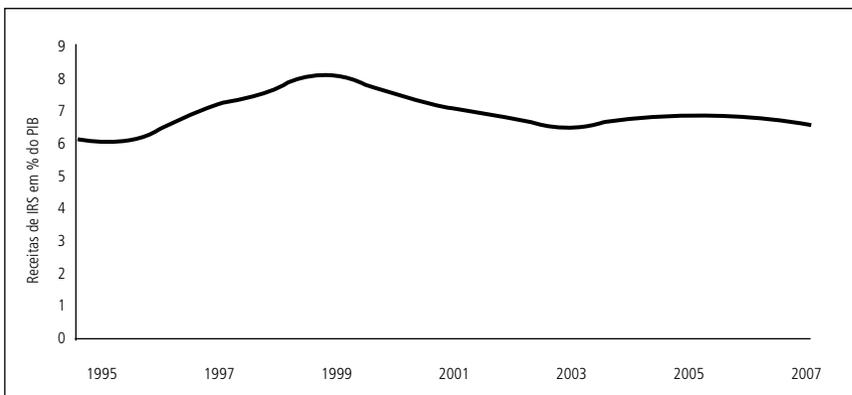
PIB) até 2001 (8,2% do PIB), e, a partir desta data tem vindo a diminuir, sendo de 6,6% em 2007 (Graf. 9).

Gráfico 8
Evolução das RF e da taxa máxima de IRS



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

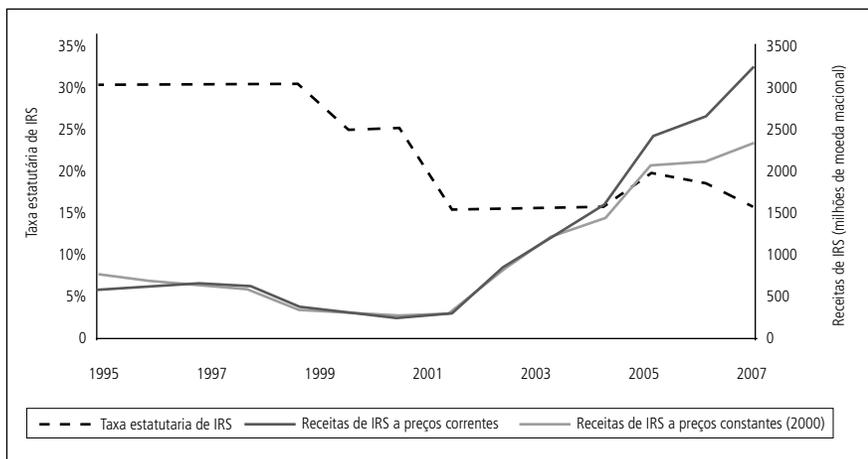
Gráfico 9
RF de IRS em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

As receitas de IRC, a preços constantes, foram diminuindo até 2001. No entanto, com a introdução da taxa de IRC de 15% as receitas aumentaram substancialmente (Graf. 10).

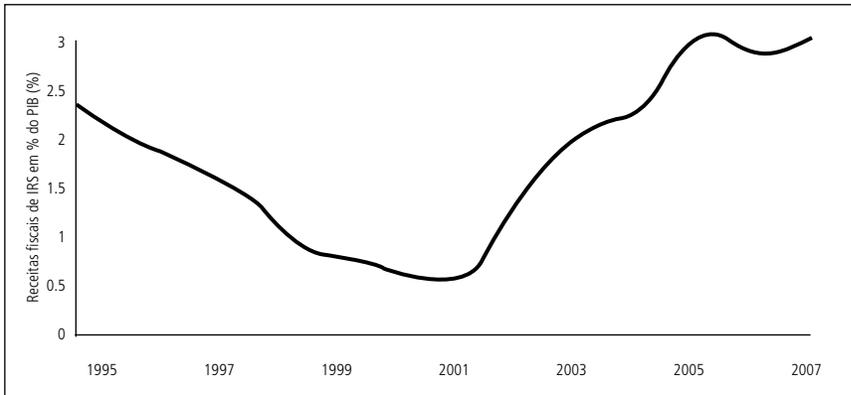
Gráfico 10
Evolução das RF e da taxa estatutária de IRC



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Em percentagem das receitas fiscais totais, o IRC evoluiu de 7,4% em 1995 para um valor mínimo de 1,9% em 2001, seguindo-se uma evolução positiva até 2007, quando atinge o valor de 8,6%. O fardo deste imposto, de 2,1% do PIB em 1995 foi diminuindo para 0,5% em 2001, seguindo-se uma tendência crescente até 2007 (2,6% do PIB) (Graf. 11).

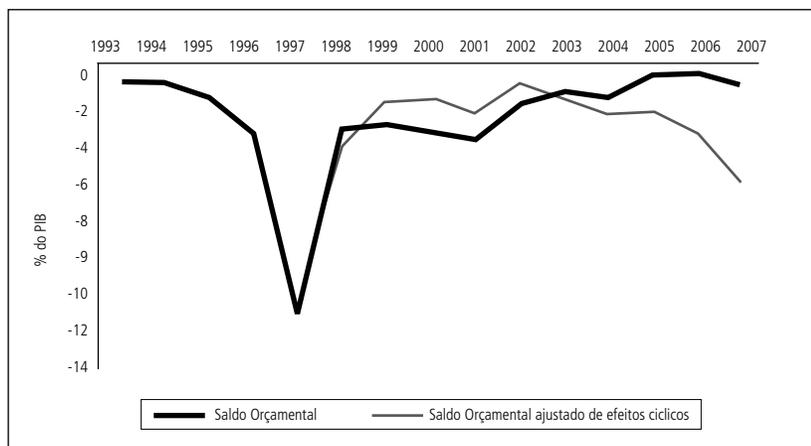
Gráfico 11
RF de IRC em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Durante a década de 80, o défice orçamental era de cerca de 3% do PIB. No período de transição o nível de fiscalidade diminuiu muito devido à contracção da base fiscal e o aumento da evasão fiscal. No entanto, dada a contracção das despesas, o saldo orçamental apresentou défices pouco elevados. Assim, em 1991, apresentava um excedente de 3% e, em 1994, um défice de 1%. Com a excepção de 1997, em que o défice foi de 12% do PIB (devido ao aumento das despesas públicas), a posição orçamental melhorou significativamente com a reforma fiscal, devido à eliminação das isenções e à eficácia na arrecadação das receitas fiscais. Desde 2003, o défice não excedeu 1,5% do PIB e a Lituânia apresenta um dos menores rácios da dívida pública na UE27 (Graf. 12).

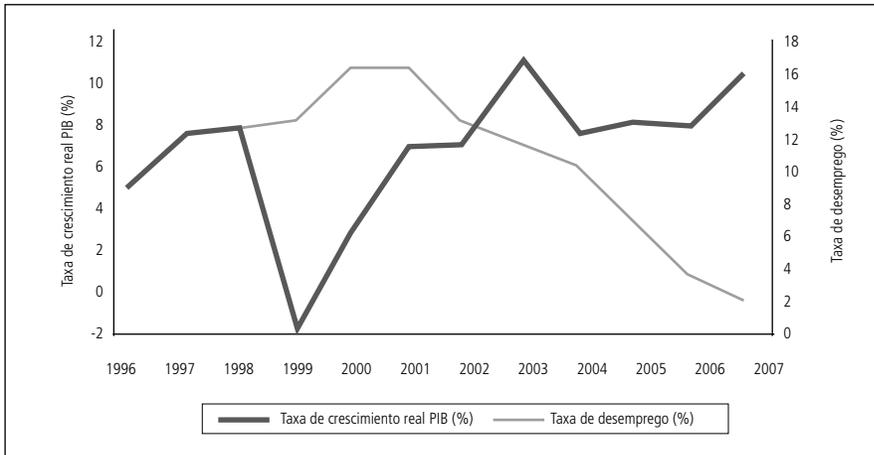
Gráfico 12
Saldo orçamental total e ajustado do ciclo económico, em % do PIB



Fonte: AMECO

Durante a transição, que ocorreu entre 1991 e 1994, o crescimento económico foi muito negativo (com um valor máximo de -21,3% em 1992), bem como o desemprego devido à reorganização do tecido industrial. Ao nível da *performance* económica da Lituânia, com excepção da recessão em 1998-99, o crescimento real tem sido elevado. Nos finais da década de 90, a recessão e o longo período de recuperação económica fizeram aumentar muito o desemprego e, em 2000, esta taxa era de 16,4%, uma das mais elevadas da UE27, mas em 2007 foi de apenas 4,3% (Graf. 13).

Gráfico 13
Taxa de crescimento real do PIB e taxa de desemprego



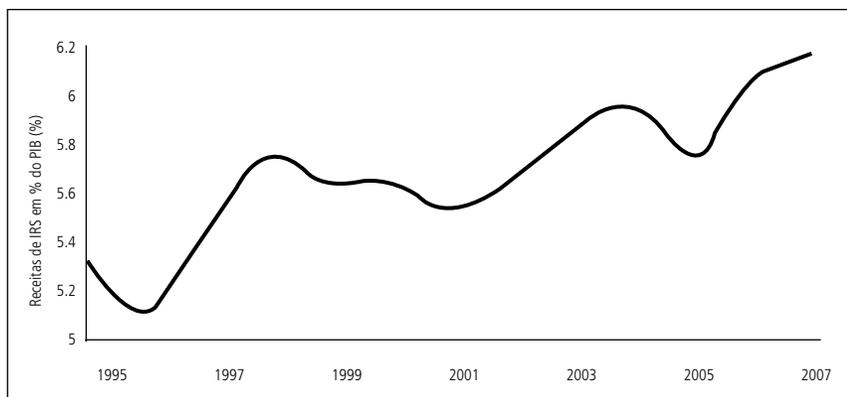
Fonte: Eurostat

Letónia

Pouco tempo depois das reformas fiscais das duas repúblicas bálticas, a Letónia seguiu o exemplo. Este país apresentava um sistema de impostos sobre o rendimento pessoal com uma taxa marginal de imposto de 25% e outra de 10% e sobre as empresas de 25%. Com a reforma, em 1995, as taxas de IRS e IRC foram fixadas ao mesmo nível, 25%, mas, posteriormente, começaram a divergir. Enquanto a taxa de IRS se manteve nos 25% (apenas em 2009 foi reduzida para 23%), a taxa de IRC passou para 22% em 2002, 19% em 2003 e 15% a partir de 2004. Os dividendos não são tributados desde que sejam obtidos na Zona Económica Europeia (caso contrário estão sujeitos à taxa de 10%). As contribuições para segurança social (CSS), inicialmente de 35%, passaram para 33,09% e 30,2% para os trabalhadores por conta própria; em 2003 reduziram-se para 30,8%. As alterações ocorridas nos impostos indirectos não foram significativas: a taxa padrão é de 18% e, desde 2004, a taxa reduzida é de 5%. Os objectivos da reforma fiscal de 1995 eram o de promover o crescimento da economia nacional e de deslocar o fardo fiscal do empreendedorismo para a empresa (European Commission, 2004: 179).

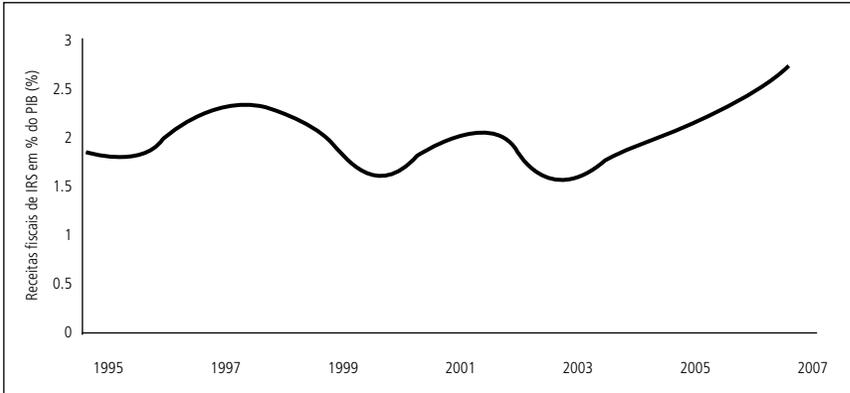
A Letónia foi alterando ao longo do tempo a sua posição dentro da UE: o nível de fiscalidade, que era relativamente elevado em 1995, de 33,2%, diminuiu entre 1995 e 1996 e entre 1998 e 2003, particularmente devido à diminuição na taxa de contribuição social e na de IRC; em 2007, era o terceiro país com o nível de fiscalidade mais baixo da UE27, de 30,5% do PIB. Historicamente, a Letónia tem a mais baixa taxa de IRC e, no entanto, as receitas deste imposto em rácio do PIB são relativamente elevadas (média de 2% no período 1995-2007, apenas 1,0 pp. abaixo da UE27). Com a reforma fiscal, o valor nominal das receitas de IRS e IRC aumentaram a uma taxa superior à do crescimento do PIB. Em particular, aquando da redução da taxa de IRC para 15% estas receitas fiscais aumentaram em média de 40%. O fardo fiscal sobre o rendimento pessoal tem tido uma tendência crescente (Graf. 14) bem como sobre o rendimento das empresas (Graf. 15).

Gráfico 14
RF do IRS em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Gráfico 15
RF de IRC em % do PIB

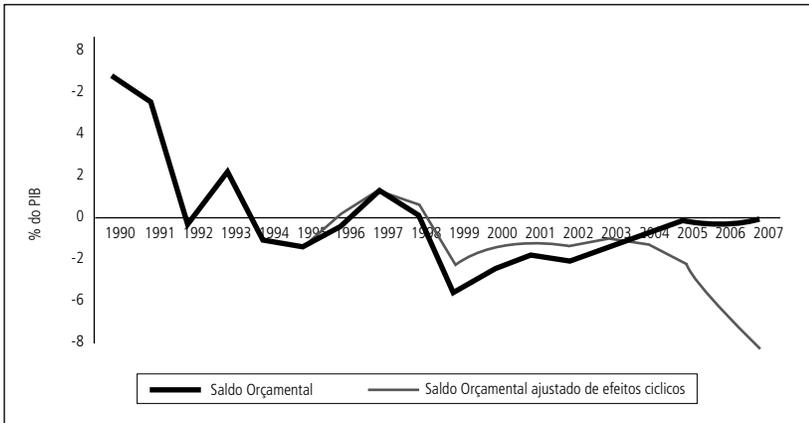


Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Quanto à estrutura das receitas fiscais, desde 1995 que os impostos directos sobre o rendimento pessoal aumentaram ligeiramente o seu contributo para as receitas fiscais totais até 2004. Apesar das flutuações que o peso das receitas de IRC tem nas receitas fiscais ao longo do tempo, têm tido uma importância crescente. É particularmente ao nível das CSS que se verifica uma importância cada vez menor.

De um superavit orçamental de 6,8% em 1990 e um quase equilíbrio das contas públicas em 1996, os défices surgiram com a crise financeira verificada na Rússia, sendo de -3,9% em 1999. No entanto, não foi significativamente afectado pelas reduções na taxa de imposto de IRC que se foram verificando ao longo do tempo. O défice, apesar de se manter, tem vindo gradualmente a diminuir, beneficiando de efeitos cíclicos positivos desde 2004, contrariamente aos anos anteriores (Graf. 16).

Gráfico 16
Saldo orçamental total e ajustado do ciclo económico, em % do PIB

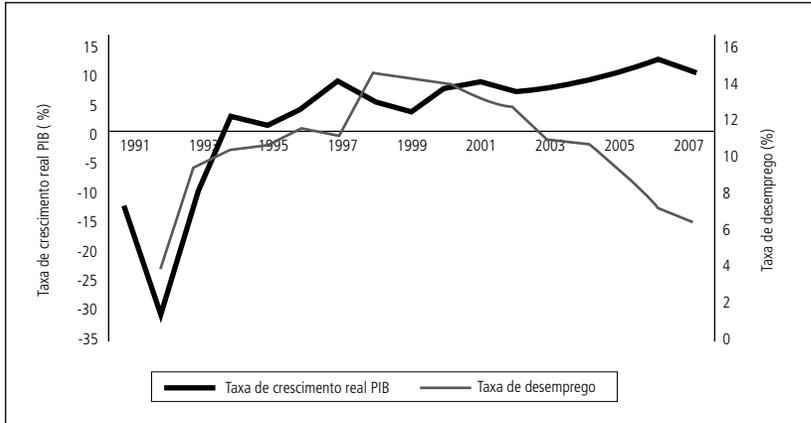


Fonte: AMECO

Após o colapso da União Soviética, a Letónia perdeu muitos dos laços económicos com as antigas repúblicas soviéticas. Durante o período de transição verificaram-se quedas acentuadas na produção e emprego. Nesta decorrência, o crescimento do PIB assumiu valores muito negativos na primeira metade da década de 90 (em 1992 a taxa de crescimento do PIB foi de -34,9%), mas observou, no ano da reforma, uma taxa relativamente elevada para os valores médios e, apesar da tendência decrescente nos dois anos seguintes, começou a ter uma evolução crescente e estável a partir de 2002, originado sobretudo pela elevada taxa de crescimento da produtividade, uma das maiores da UE.

A evolução do mercado de trabalho é, também, de acordo com o Ministério da Economia da Letónia, durante a década de 90, o reflexo das profundas alterações na economia da Letónia: a reestruturação da economia nacional para se transformar numa economia de mercado, a perda dos mercados da Comunidade dos Estados Independentes, e o ajustamento lento aos requisitos do mercado ocidental, o que gerou aumentos crescentes na taxas de desemprego, que atingiu os 14,3% em 1998. Apesar do crescimento sustentado da produção e da produtividade a partir de 1997, o desemprego só começou a ter uma redução gradual a partir de 2004, mas ainda a níveis elevados, sendo de 6% em 2007 (Graf. 17).

Gráfico 17
Taxa de crescimento real do PIB e taxa de desemprego



Fonte: Eurostat, Internation Labour Organization

Eslováquia

A Eslováquia, com um sistema de impostos progressivos sobre o rendimento pessoal, em 2001 reduziu o número de escalões de 7 para 5 e, em 2002, a taxa máxima de imposto sobre o rendimento pessoal em vigor desde 1995 (42%) diminuiu para 38% e a do escalão mais baixo de 15% para 10%. Ao nível do IRC, a taxa em vigor desde 1995, de 40%, diminuiu para 29% em 2000 e 25% em 2002. Em 2004, a Eslováquia, tornou-se a sexta economia da Europa de Leste (a quarta da UE) a adoptar impostos proporcionais, talvez a reforma mais consistente, ao introduzir uma taxa única de 19% que cobriu os rendimentos pessoais⁴, rendimentos de empresa (tal como a Estónia e a Letónia) mas, adicionalmente, uniformizou a taxa de IVA (até então, com uma taxa reduzida de 14% e uma taxa padrão de 20%) para uma taxa única, também de 19%.

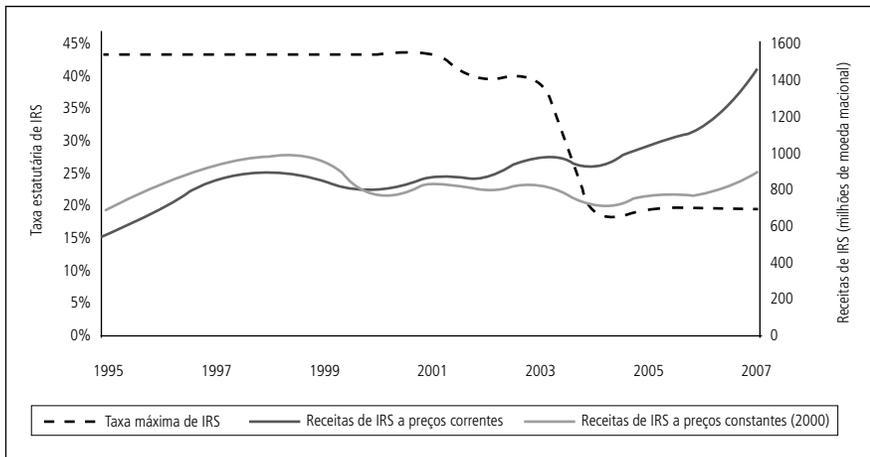
Estas alterações foram acompanhadas por reformas sociais e do sistema de saúde. Adicionalmente, eliminaram-se alguns impostos sobre propriedade e sobre dividendos de forma a abolir a dupla tributação. Os rendimentos de capital são

⁴ As taxas de IRS em vigor antes da reforma eram de 10%, 20%, 28%, 35% e 38% e foram eliminados as 21 formas diferentes de tributar o rendimento pessoal.

apenas tributados ao nível dos lucros das empresas. Este novo sistema fiscal desencoraja, sem dúvida, a arbitragem fiscal e os principais objetivos desta reforma foram o aumento do investimento, poupança e crescimento económico, procurando, para o efeito, tornar o sistema fiscal justo, transparente e simples, com o mínimo de deduções, isenções ou regimes especiais (Odor, 2006).

Pese embora o facto do valor nominal das receitas de IRS (a preços constantes de 2000) ter diminuído 12% em 2004, muito rapidamente recuperam a redução da taxa de imposto, tendo-se verificado um crescimento na ordem dos 12% em 2007 (Graf. 18).

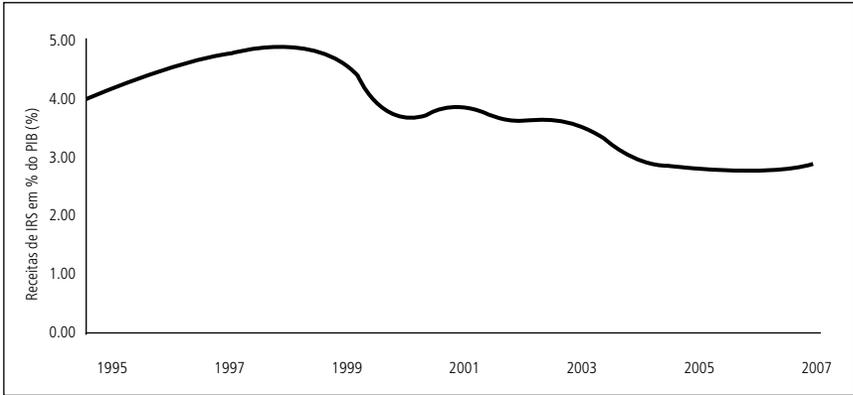
Gráfico 18
Evolução das RF e da taxa máxima de IRS



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

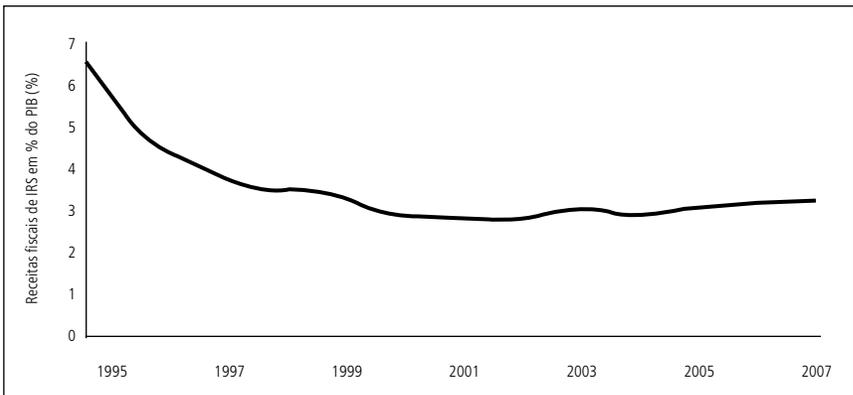
Apesar da queda na taxa de IRC de 25% (em vigor desde 2002), para 19% no ano da reforma, as receitas fiscais deste imposto, a preços constantes, aumentaram 12% em 2005, 15% em 2006, 12% em 2007 e, contrariamente às receitas de IRS, apenas diminuíram 1% no ano da reforma. O fardo fiscal sobre o rendimento pessoal e das empresas tem vindo a diminuir desde finais da década de 90 (Graf.s 19 e 20).

Gráfico 19
RF de IRS em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

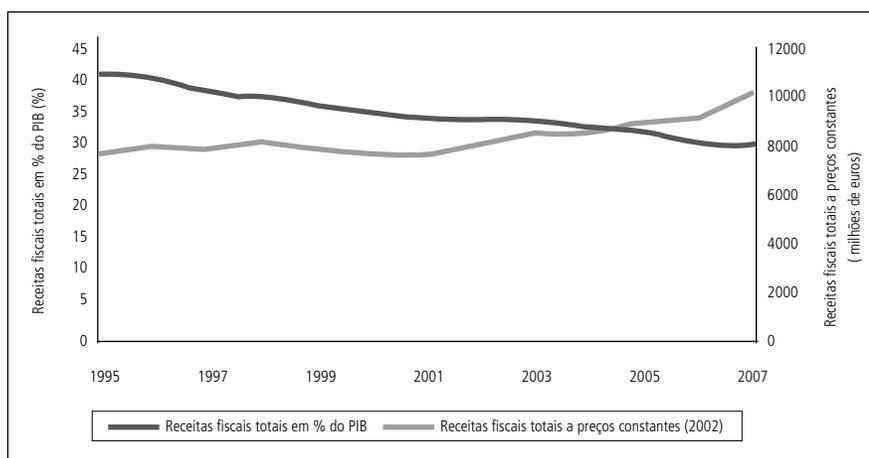
Gráfico 20
RF de IRC em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Ao nível das receitas fiscais totais (incluindo as CSS), a preços constantes, verifica-se uma tendência crescente, com uma taxa de crescimento de 10% em 2007. O fardo fiscal foi diminuindo progressivamente, passando de 40,3% em 1995, para 33,1% no ano anterior à reforma, 31,6% no ano da reforma e 29,4% em 2006 e 2007. Com a reforma fiscal o fardo transferiu-se dos impostos directos para os indirectos. Apesar dos impostos indirectos terem aumentado, o nível de fiscalidade diminuiu, mas o valor real das receitas fiscais aumentou (Graf. 21).

Gráfico 21
Evolução das RF totais em % do PIB a preços correntes e constantes

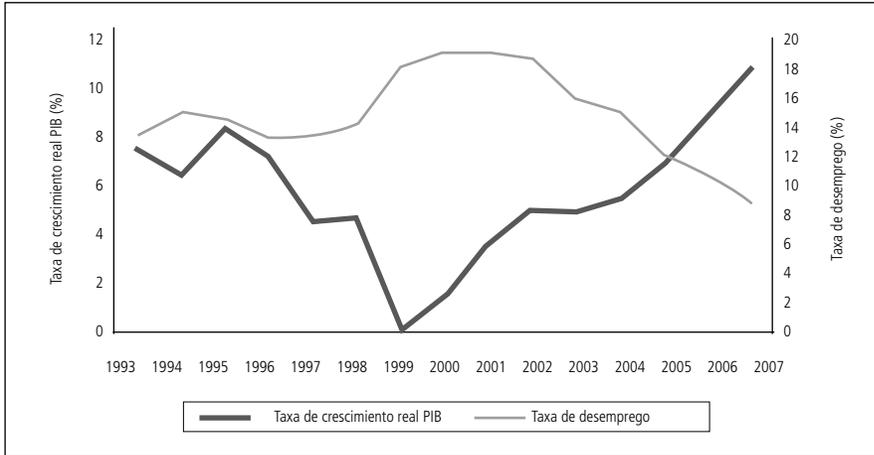


Fonte: Eurostat

Com graves défices, os maiores da UE, a Eslováquia apresentava em 2004 (ano da reforma) um défice de 2,4% do PIB. Apesar do ligeiro agravamento até 2006, em 2007 o défice era de apenas 1,9% do PIB.

Embora tivessem ocorrido factores impulsionadores do crescimento económico, como as reformas no mercado de trabalho, melhoria do clima de negócios e, por isso, não possa ser imputável apenas à reforma fiscal, a taxa de crescimento real do PIB, que diminuiu desde 1995 a 1999, a partir do ano da reforma apresentou valores muito elevados. A taxa de desemprego, a maior da UE27, apesar de continuar elevada apresentou um comportamento decrescente desde 2001 e, em particular, a partir de 2005 (Graf. 22).

Gráfico 22
Taxa de crescimento real do PIB e taxa de desemprego



Fonte: Eurostat, Internation Labour Organization

Apesar de muito recente, o sistema fiscal da Eslováquia parece ter tido sucesso. As receitas fiscais arrecadadas foram superiores às inicialmente previstas numa análise estática, isto é, não tendo em conta as reacções dos agentes económicos às alterações da política fiscal. Segundo Sklenář e Burger (2006), a percentagem de empresas com evasão fiscal diminuiu de 37,9% em 2002 para 34,5% no ano da reforma.

Roménia

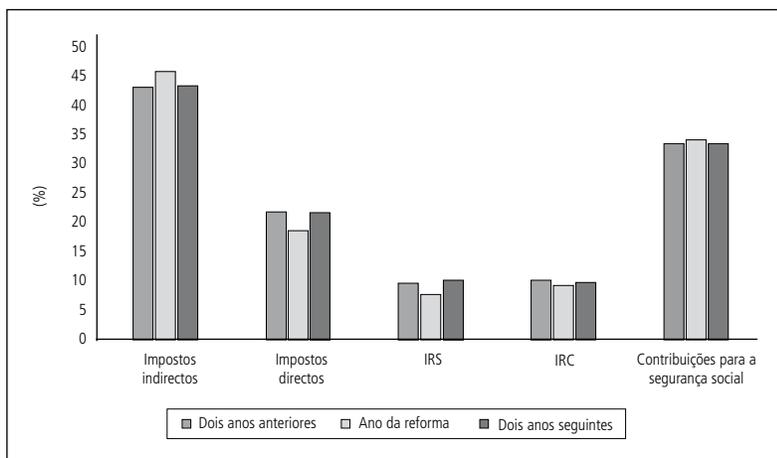
Na Roménia, em Janeiro de 2005, o sistema de impostos progressivos sobre o rendimento pessoal, com cinco taxas marginais (entre 18% e 40%) foi substituído por uma taxa de imposto proporcional de 16%. A taxa de imposto sobre os lucros foi, igualmente, reduzida de 25% para 16%. Embora as taxas de IRC e IRS sejam iguais, os lucros são tributados ao nível da empresa e depois da sua distribuição. Manteve-se um conjunto de excepções e deduções no IRS e IRC. As CSS e seguros de saúde incluem uma taxa de 35,7% para a entidade patronal e 16% para o trabalhador. Acresce uma taxa de 1%, a cargo do trabalhador, para o fundo nacional de desemprego e, para a entidade patronal, uma taxa de 3,5% (voluntá-

ria) e 0,75% (obrigatória) para o fundo de compensação e despesas médicas. Ao nível dos impostos indirectos, a taxa normal de IVA é de 19% e a reduzida de 9%.

O nível de fiscalidade era de 27,3% em 2004 e de 27,9% no ano da reforma, tendo mantido, nos anos subsequentes, a tendência crescente. No entanto, é o país (a par com a Eslováquia) com o menor nível de fiscalidade na UE27 em 2007 (29,4%).

Foi essencialmente ao nível do IRC que se verificou uma diminuição do peso das receitas deste imposto nas receitas fiscais totais comparativamente ao período antes da reforma (Graf. 23). O nível muito baixo de impostos directos (6,8% do PIB em 2007) deve-se sobretudo aos baixos impostos sobre o rendimento pessoal (3,3% em 2007), que representa apenas 40% do que se verifica na UE27. Os impostos sobre o rendimento das empresas têm um peso de 3,1% no PIB em 2007, 0,4 pp. abaixo da média da UE27.

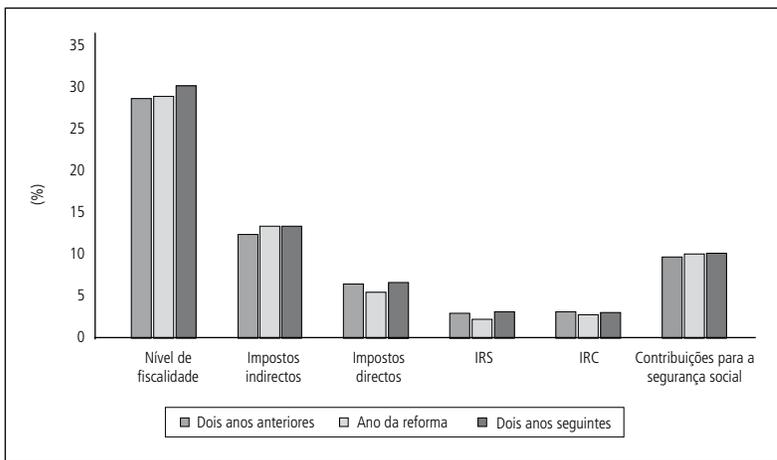
Gráfico 23
Evolução das RF por tipo de impostos em % das RF totais
antes e depois da reforma fiscal de 2005



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Com a reforma fiscal de 2005 verifica-se um ligeiro aumento no nível de fiscalidade. Quanto ao fardo fiscal dos impostos indirectos há um aumento no ano da reforma (1,2 pp.), estabilizando de seguida, enquanto as CSS aumentaram sempre. Pelo contrário, os impostos directos (IRS e IRC) em percentagem do PIB diminuíram 1,0 pp. em 2005 em relação ao ano anterior, apesar do ligeiro aumento verificado em 2006 e 2007, respectivamente 0,8 e 0,7 pp.. Em particular, as receitas de IRC em percentagem do PIB diminuíram 0,6 pp. no ano da reforma, tendo aumentado 0,6 e 0,4 pp. em 2006 e 2007. De igual forma, mas em menor proporção, as receitas de IRS diminuíram 0,5 pp. em 2005 e nos anos seguintes registaram um aumento de 0,1 e 0,2 pp. (Graf. 24).

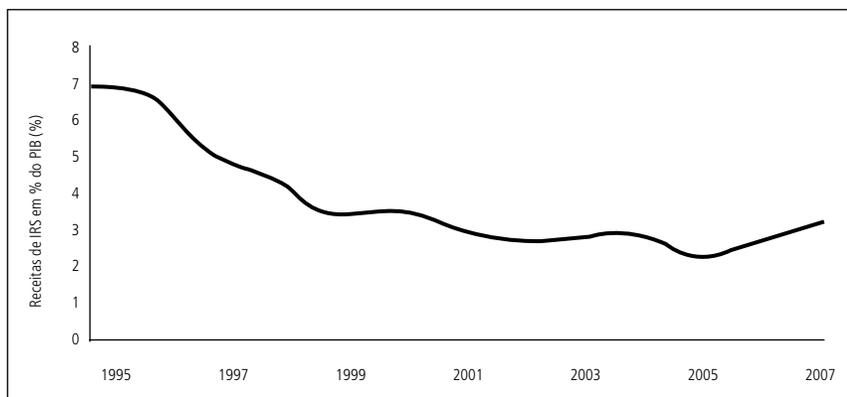
Gráfico 24
Evolução das RF em % do PIB antes e depois da reforma fiscal de 2005



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

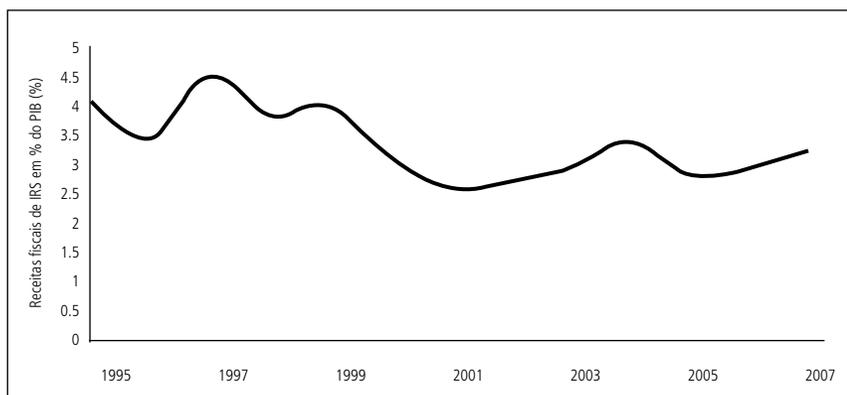
Em 2005, as receitas de IRS, a preços constantes, diminuíram cerca de 16% e as de IRC 11%. No entanto, em 2006 e 2007 as receitas de IRS, a preços de 2000, tiveram um crescimento médio anual de 28% e as de IRC de 14%, muito superior ao verificado no período 2000-2004, de cerca de 1,2% e 3% para as receitas de IRS e IRC, respectivamente. O fardo fiscal sobre o rendimento pessoal e das empresas aumentou desde a reforma (Graf.s 25 e 26)

Gráfico 25
RF de IRS em % do PIB



Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Gráfico 26
RF de IRC em % do PIB

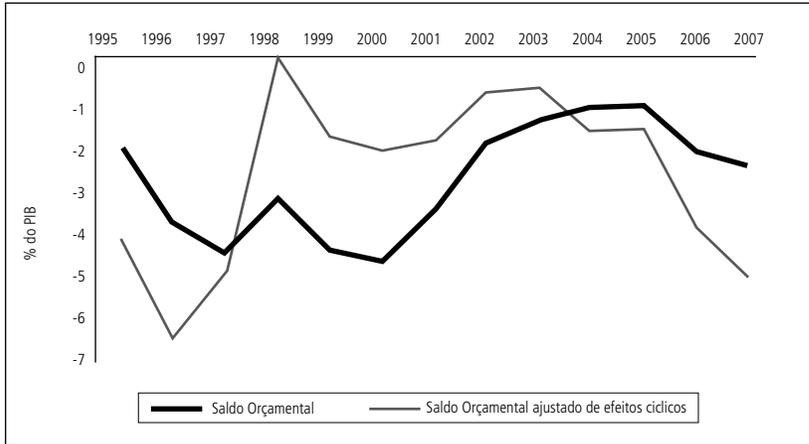


Fonte: Comissão Europeia (2009a)

Na década de 90, a transição de sistema económico centralizado para a economia de mercado e de forma a preencher os requisitos para se tornar membro da UE exigiu esforços financeiros por parte do Estado romeno, verificando-se défices permanentes a partir de 1990. Em particular, entre 1992 e 2000 os défices atin-

giram valores elevados (4,6% do PIB em 1992 e 4,7% em 2000), mas foram diminuindo, com um valor mínimo de 1,2% em 2005. A partir desta data o défice tem-se agravado e, em 2007, foi de 2,5% do PIB (Graf. 27).

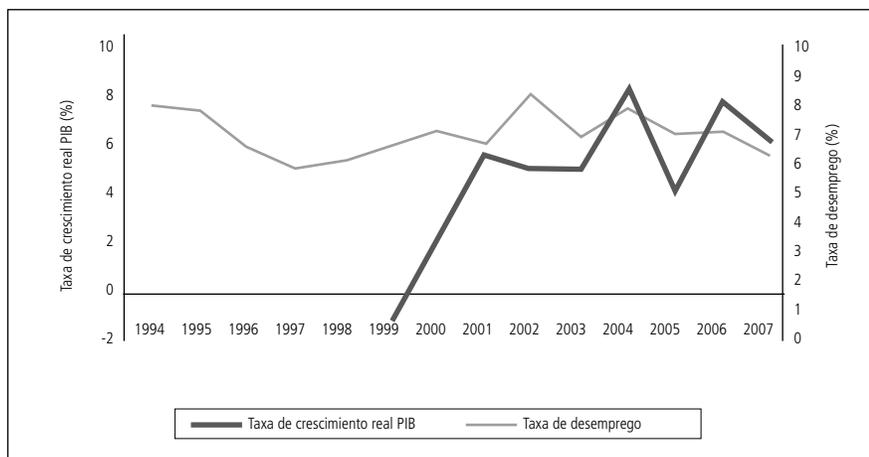
Gráfico 27
Saldo orçamental total e ajustado do ciclo económico, em % do PIB



Fonte: AMECO

A Roménia, em 1999, apresentava uma taxa de crescimento real do PIB negativa de 1,2%. Nos anos seguintes, o crescimento económico acelerou-se e, em 2004, a economia estava a crescer a uma taxa real de 8,5%, que abrandou para 4,2% em 2005. Posteriormente, a economia romena voltou a atingir níveis de crescimento muito elevados, originados pela recuperação generalizada das actividades industrial, construção e agricultura. Tal é também o resultado de aumentos no consumo privado e investimento. O investimento directo estrangeiro, resultante das reformas estruturais, aumentou de cerca de 3% no período 1995-2000 para cerca de 5% entre 2001 e 2005. Devido à contracção de diversas indústrias trabalho intensivas, o desemprego manteve-se elevado, atingindo uma taxa de 8,6% em 2002 e 8,1% em 2004. A partir desta data começou a ter uma tendência decrescente e, em 2007, situava-se nos 6,4% devido ao crescimento económico (Graf. 28).

Gráfico 28
Taxa de crescimento real do PIB e taxa de desemprego



Fonte: Eurostat

CONCLUSÕES

Alguns países europeus reintroduziram recentemente impostos proporcionais com o objectivo de promover o crescimento económico e a concorrência fiscal. Num mundo cada vez mais globalizado, a redução de impostos reduz os incentivos para os contribuintes nacionais deslocarem as actividades económicas para o exterior e, em simultâneo, permite atrair factores produtivos de outros países. Estas reformas fiscais foram definidas de acordo com outras políticas estruturais de orientação para o mercado, mas em vez de copiarem os modelos dos EM mais antigos (embora sejam muito próximos dos destas economias), optaram por reduzir a progressividade dos impostos sobre o rendimento. Existem, no entanto, algumas diferenças significativas entre os NEM e a média da UE27: nos NEM a incidência fiscal é maior nos impostos indirectos do que directos e o grau de progressividade nos impostos sobre o rendimento de pessoas singulares é muito inferior ao dos EM mais antigos e, no IRC, as taxas são muito mais baixas.

Os países bálticos foram os primeiros EM a introduzir impostos proporcionais, mas foi aquando da sua introdução na Rússia, e os seus efeitos na *performance*

económica, que este processo mereceu maior atenção. Depois da Rússia, outros países da Europa de leste adoptaram aquele sistema de impostos e outros debatem aquela possibilidade. As reformas fiscais levadas a cabo variam significativamente de país para país e nenhuma delas representa um sistema de impostos proporcional, no verdadeiro sentido do termo, sobre todas as fontes de rendimento. Há diferenças nas taxas aplicadas em cada um dos países e que estão relacionadas com a altura em que a reforma foi implementada. Os países bálticos, que levaram a cabo as suas reformas em meados da década de 90, aplicaram taxas proporcionais mais elevadas de forma a não terem perdas de receitas num momento que que existiam grandes restrições orçamentais. Nesta decorrência, as taxas proporcionais foram fixadas próximas das taxas marginais máximas antes da reforma. Pelo contrário, os países que procederam às reformas depois de 2004, as taxas foram mais baixas pelo facto de beneficiarem de taxas de crescimento económico mais elevado e saldos orçamentais mais favoráveis. Assim, após a reforma verificada na Rússia, os impostos proporcionais fixaram-se a níveis muito mais baixos, próximos das taxas marginais inferiores antes da reforma e, no caso da Roménia, a um nível mais baixo.

Concretamente, a Lituânia e a Letónia fixaram a taxa proporcional de IRS no nível máximo dos impostos progressivos e mantiveram a taxa de IRC, mas enquanto a Letónia fixou as duas taxas ao mesmo nível, na Lituânia elas diferem. A Estónia fixou taxas iguais para o IRS e IRC, mas com um valor mais baixo do que a taxa de IRC anterior e próximo da média das taxas de IRS em vigor. A Eslováquia e Roménia fixaram a taxa de imposto proporcional sobre os rendimentos de pessoas singulares ao nível da taxa de IRC. Na Eslováquia, a taxa de IRS é apenas 9 pp. mais elevada do que a taxa mínima em vigor antes da reforma e, adicionalmente, as taxas de IRS, IRC e IVA coincidem. Na Roménia a taxa de IRS é inferior ao nível mínimo dos impostos progressivos. A República Checa optou por fixar uma taxa de IRS apenas 3 pp. mais elevada do que a taxa marginal mais baixa e diferente da de IRC. Igualar as taxas de IRC e IRS tem a vantagem de eliminar as distorções fiscais quanto à escolha entre desenvolver a actividade por conta de outrem ou empresarial, desde que os dividendos e os ganhos de capital não sejam tributados. Há, adicionalmente, diferenças no que respeita ao tratamento dos rendimentos de capitais nos níveis de deduções e isenções. Com excepção da Lituânia, que tinha em meados da década de 90 um dos menores níveis de

fiscalidade, estes países diminuíram muito o nível de fiscalidade, em particular a Eslováquia que, em 1995, era de 40,3% e, em 2007, de apenas 29,4%.

Apesar das previsões pessimistas quanto aos efeitos dos impostos proporcionais, a evidência estatística parece demonstrar o contrário: os impostos proporcionais influenciaram positivamente a *performance* económica. Embora as economias em transição tenham um crescimento mais acentuado, resultado do efeito convergência, este foi maior do que nos restantes NEM com sistemas de impostos progressivos. Os três países bálticos, os primeiros a introduzir impostos proporcionais, tiveram taxas de crescimento económico muito elevadas no período 1995-2007, de 7,2% (Estónia), 7% (Letónia), 6,6% (Lituânia); a Eslováquia, que introduziu aquele tipo de impostos em 2004, cresceu a uma taxa média de 5,3%, e a Roménia em 2005 com uma taxa de crescimento média de 4,9%, enquanto os restantes NEM com impostos progressivos cresceram em média 3,6%. Com pressões de manter níveis de despesas e de bem-estar social, a maior parte destas economias tiveram a capacidade de aumentarem as receitas fiscais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Castanheira, M., Nicodème, G. e Profeta, P. (2010). “On the political economics of taxation”. In Padovano, F. e Petretto, A. (eds.), *Public Choice and Political Economy*. Pavia: Franco Angeli
- European Commission (2004). *Structures of the Taxation Systems in European Union 1995-2002*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2006). “Structures of the Taxation Systems in European Union 1995-2004”. Brussels: European Commission.
- European Commission (2009a). “Taxation trends in the European Union”. Brussels: European Commission.
- European Commission (2009b). “Monitoring revenue trends and tax reforms in Member States 2008”. Economic and Financial Affairs, *European Economy*, Nº 4.
- Karpavicius, S. e Vetlov, I. (2008). “Personal Income Tax Reform in Lithuania: Macroeconomic and Welfare Implications”. *Working Paper Series Nº 2/2008*, Economics Department, Bank of Lithuania
- Kuldkepp, A. (2005). “Tax Policy of Estonia in the framework of the EU Integration”, *Ph.D Thesis*, University Rotterdam.

- Majcen, B., Verbic, M. e Cok, M. (2007). "The Income Tax Reform in Slovenia: Should the Flat Tax Have Prevailed?", *Munich Personal RePEc Archive Paper* N° 10348, Institute for Economic Research Ljubljana
- Odor, L. (2006). "The Flat Tax - Lessons from Tax Reform in Slovakia". Annual *Julian Hodge Lecture on Applied Macroeconomics*. Bratislava
- Sklenář, P. e Burger, I. (2006). *The Impact of the Slovak Tax Reform on Firms' Tax Evasion: A Comparative Study of the Czech and Slovak Republics* CERGE-EI. Prague: Czech Republic.

Recibido: 25 julio 2011 / Aprobado: 15 noviembre 2011