

**50** EXPRESSO  
1973-2023

Fiscalidade Três anos depois da entrada em vigor do IVA, em 1989 nascem o IRS e o IRC, impostos que nos acompanham até à atualidade. O embate entre técnicos e Miguel Cadilhe foi estrondoso

## 1989 Os impostos atingem a modernidade

ELISABETE MIRANDA

Ao longo da década de 80 a economia portuguesa enfrentou duas revoluções fiscais. A primeira deu-se em julho de 1986, quando o IVA substituiu o antigo Imposto sobre Transações, e a segunda três anos depois, no início de 1989, quando entram em vigor os Códigos do IRS e do IRC. Ambas mudaram a arquitetura dos nossos impostos, imprimindo-lhes um toque de modernidade, aproximando-nos da Comunidade Económica Europeia, e marcaram o início da digitalização da máquina fiscal.

Xavier de Basto, na altura professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, faria o pleno nas comissões de peritos e traça bem a diferença entre as duas. "A reforma do IVA foi feita em ambiente de grande estabilidade política; Alípio Dias [secretário de Estado do Orçamento] acompanhou-a do início ao fim." Já no IRS e no IRC a história seria diferente.

Quando, em 1984, o Governo do bloco central, liderado por Mário Soares e com Ernâni Lopes nas Finanças, nomeou Paulo Pitta e Cunha para presidir à Comissão da Reforma Fiscal (CRF), Portugal levava um considerável atraso. A Constituição de 1976 já dizia que o imposto sobre as famílias tinha de ser "único e progressivo", os países europeus já tinham abandonado o sistema de impostos cedulares, mas por cá as coisas estavam emperradas. "Governos anteriores tinham tentado reformar o sistema fiscal de tributação do rendimento, mas sem êxito", "esta comissão era já a terceira tentativa", lembra Manuel Freitas Pereira, juiz conselheiro jubilado do Tribunal de Contas. A terceira seria de vez, mas os trabalhos não arrancaram logo. "No primeiro ano e meio não tínhamos sequer sala para reunir. Foram, na prática, tem-

po perdido." O ritmo seria imprimido em 1986, já com Cavaco Silva como primeiro-ministro e Miguel Cadilhe no Ministério das Finanças, e também aqui houve percalços e braços de ferro, que, quase quatro décadas depois, são contados com humor e bonomia.

Paulo Pitta e Cunha foi acompanhado por António Brás Teixeira, António Joaquim Carvalho, Carlos Santos Ferreira, Braga de Macedo, José Martins Barreiros, Xavier de Bastos, Manuel Lopes Porto, Freitas Pereira, Maria de Lourdes Correia Vale e Rogério Fernandes Ferreira. Em 1987 juntar-se-iam Carlos Pamplona Corte-Real e Nuno Sá Gomes. No seio da comissão houve debate ideológico — Xavier de Basto lembra, por exemplo, que Braga de Macedo, inspirado nas teorias

anglo-saxónicas, queria que o imposto tributasse a despesa, em vez do rendimento, e que a progressividade desse lugar a uma *flat-tax*, mas "era contra a corrente internacional, não teve aceitação". Anos mais tarde, Braga de Macedo, juntamente com os jovens Vitor Gaspar e Luís Morais Sarmento, escreveriam um *working paper* onde lamentavam a falta de ambição da reforma — "será que, pobres, queremos empobrecer ainda mais?" —, mas sem celeuma, garante o fiscalista.

### IRC ou IRPC? O peso de uma sigla

A "independência científica e técnica" dos trabalhos é também recordada por Freitas Pereira. "Discutíamos muita coisa. Até passámos uma tarde inteira a discutir as siglas." Se as siglas refletissem integralmente a designação dos impostos, o atual IRS (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares) seria IRPS e o IRC (Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas) chamar-se-ia IRPC. Se o "P" caiu foi porque "entendemos que podia haver aproveitamentos partidários", lembra o antigo juiz. Igualmente memoráveis eram as "reuniões acaloradas e pela noite dentro" com Oliveira e Costa, secretário de Estado de Miguel Cadilhe, que "liderou o processo de apoio informático aos novos impostos", recorda o juiz jubilado.

Depois de um ano a trabalhar em total liberdade, quando confrontado com a tradução legislativa do seu trabalho o ambiente azedou. "As coisas começaram a complicar-se porque o Governo encomendou um Código do IRS alternativo à Administração Fiscal." "Como dizia o professor Paulo Pitta e Cunha, o preâmbulo do CIRS seguia quase *ipsis verbis* a CRF, mas o articulado não batia com a descrição", descreve Freitas Pereira. As taxas e escalões de IRS divergiam das propostas, tal como era diferente a posição de Miguel Cadilhe relativamente às taxas libertatórias e às mais-valias mobiliárias. "A comissão entendia que, numa tributação unitária [um imposto único sobre os diversos

### OS IMPOSTOS NA ATUALIDADE

**"A morfologia fiscal está estabilizada, mas talvez se justificasse outra reforma fiscal. O IRS é uma manta de retalhos"**

Manuel Freitas Pereira  
juiz conselheiro jubilado do Tribunal de Contas

**"O sistema fiscal deixou de ter orientação de princípios e passou a ir ao sabor da corrente. Pede-se que combata a inflação, que proteja a habitação, o golfe. Baixaria taxas, cortaria benefícios fiscais"**

José Xavier de Basto  
jubilado da Faculdade de Economia da Univ. de Coimbra

Caixa Económica Açoreana: presidente suspenso por dez anos".

**Lei das Bolsas avança**  
"Bolsa: Reforma Sapateiro" em 1990", notícia o Expresso a 16 de junho.

**Investimento no Alentejo**  
"O empresário francês Thierry Roussel vai investir 3,5 milhões de contos no sul do Alentejo numa exploração agrícola para exportação de produtos hortícolas, frutícolas e de flores", diz o Expresso a 8 de julho.



Na década de 80, os contribuintes faziam fila para pagar os impostos. A introdução do IVA e, anos mais tarde, do IRS e do IRC daria um empurrão ao início da digitalização e da informática. Miguel Cadilhe e Oliveira e Costa, seu secretário de Estado, apresentaram a proposta de lei da reforma fiscal em 1988, para entrar em vigor no ano seguinte. Com sólidos conhecimentos técnicos e ideias vinculadas, Cadilhe acabaria por andar às turras com a Comissão da Reforma Fiscal, liderada por Paulo Pitta e Cunha (em baixo). Mas "tudo com cordialidade e respeito", garante Freitas Pereira quase 40 anos depois.



### 1989 EM REVISTA

**Reforma fiscal avança**  
A 1 de janeiro, a Reforma Fiscal entra em vigor. São introduzidos o IRS e o IRC.

**Acordo entre Sotto Mayor e Caldeira**  
"O Banco Pinto & Sotto Mayor e Pedro Caldeira chegaram a acordo relativamente ao pagamento dos 1,8 milhões de contos que o banco afirma serem-lhe devidos por aquele corretor". Lê-se no Expresso de 7 de janeiro.

**Toyota em Portugal?**  
"O ministro do Comércio e Turismo,

Ferreira do Amaral, tem vindo a trocar correspondência regular com o presidente da Toyota, Soichiro Toyoda, acerca da possibilidade da instalação de uma fábrica japonesa em Portugal", diz o Expresso de 4 de fevereiro.

**Sogrape e Violas na Unicer**  
"O Grupo Violas, a Sogrape e a Arsopt foram as empresas portuguesas que conseguiram as maiores fatias do capital da Unicer" na privatização, diz o Expresso a 29 de abril. Na mesma edição lê-se "Corrupção na

**Totta privatizado**  
A 10 de julho avança a privatização de 49% do Banco Totta & Açores.

**Lisnave nos Mello**  
"Lisnave: José Manuel de Mello retoma maioria", é noticiado a 22 de julho.

**TAP privatizada?**  
"TAP: privatizar até dezembro", diz o Expresso a 29 de julho, adiantando que o processo arrancará "com o diploma que transforma a TAP em sociedade anónima de capitais públicos".

**Privatização nos seguros**  
"Governo aprova Oferta Pública de Venda da Aliança Seguradora", é noticiado a 5 de agosto.

**Capital espanhol no Totta**  
16 de setembro. "Banesto reforça posição no Totta".

**Belmiro sai do Totta**  
"Belmiro de Azevedo e José Roquette acabam de assinar um contrato-promessa de compra e venda dos mais de 2,5 milhões de ações do Banco Totta & Açores,





FOTO: ANTONIO PEDRO FERREIRA

**Helder Reis** Ex-secretário de Estado do Orçamento, economista, professor universitário, consultor da Presidência da República

## “Precisamos de uma reflexão profunda sobre o sistema fiscal”

Num território dominado por juristas, Helder Reis faz parte da minoria de economistas que estudam o sistema fiscal. Quadro do Centro de Estudos Fiscais, foi adjunto de secretários de Estado de Governos do PSD/CDS e do PS e acabaria ele próprio por assumir um cargo governativo, mas no Orçamento, ao lado de Maria Luís Albuquerque. Discreto, avesso à exposição pública, doutorou-se em 2021, na Universidade Lusitana, com a tese “Da gestão do IRS à progressividade fiscal: evidência empírica para Portugal”. Numa conversa com o Expresso, entre a universidade onde leciona e a Presidência da República, onde é consultor, sublinha que a fiscalidade é “complexa” e que há poucas certezas, mas tem algumas: faz falta uma “reflexão profunda” sobre a redistribuição da carga fiscal e os salários precisam de subir para garantir o Estado social.



FOTO: TANGO MIRANDA

tipos de rendimento), as taxas libertórias [taxas autónomas, à margem do englobamento] eram uma exceção, mas o ministro das Finanças quis alargá-las muito”, tal como quis isentar de imposto as mais-valias de ações, para promover o mercado de capitais. Na fase legislativa, a divergência seria intermediada pela Comissão de Orçamento e Finanças, no Parlamento, “que teve de fazer uma arbitragem” de posições, mas, mais adiante, os peritos acabam por bater em retirada. “Comissão da Reforma Fiscal ameaça demitir-se em bloco” foi tema de primeira página do Expresso em 1988, e com a demissão parte do trabalho ficaria pelo caminho. “O novo sistema implicava muitas alterações administrativas e uma reforma informática, mas essa parte já não acompanhamos”, lembra o juiz.

### Da reforma mítica ao manto de retalhos

Mais de 35 anos depois, os pais da reforma fiscal reconhecem que ela está datada. “Talvez se justifique uma outra reforma fiscal, sobretudo no IRS, que é uma manja de retalhos”, descreve Freitas Pereira. Xavier de Bastos alinha: “O sistema deixou de ter orientação de princípios e passou a ir ao sabor da corrente. Por qualquer coisa pede-se logo um benefício fiscal.” Acha que englobamento total é ilusório — “nunca nenhum país teve um imposto único, único”, mas também não concorda com o atual des-nível entre a tributação de rendimentos do trabalho e pensões e as taxas libertórias. “Eu, que tenho um carro com 190 mil quilómetros e vivo das minhas pensões, sou um tipo rico.” Solução? “O melhor benefício que se podia dar era baixar as taxas para todos, tirando os benefícios fiscais. E aproximar as taxas libertórias das taxas marginais máximas.” São ideias que já apresentou em 2004, quando, com 65 anos, deu a sua última aula, à qual, sugestivamente, deu o nome de “Tópicos para uma reforma fiscal impossível”.

emranda@expresso.imprensa.pt

equivalentes a perto de 10% do banco. que o líder do grupo Sonae ainda detém”, lê-se a 28 de outubro.

**Tranquilidade privatizada**  
A 4 de dezembro é vendido 49% do capital da Tranquilidade.

**Sonae no Brasil**  
“Supermercados: Sonae entra no Brasil”, diz o Expresso a 23 de dezembro.

PEDRO LIMA  
plima@expresso.imprensa.pt

### Os traços de modernidade da nossa reforma fiscal mantêm-se, 35 anos depois?

■ A reforma fiscal foi sofrendo alterações significativas ao longo dos anos e acomodando a evolução dos tempos, as vontades políticas de cada época e as necessidades orçamentais. Hoje temos um sistema mais complexo do que o criado em 1989. Basta ver a dimensão atual do Código do IRS, que, ainda que tenha uma estrutura idêntica, passou a incluir muitas funções extrafiscais do imposto.

### Essas funções extrafiscais foram no bom sentido ou descharacterizaram-no?

■ Grande parte das alterações está dentro do que a Constituição nos pede. Houve alterações no sentido correto, outras há que é preciso aferir até que ponto o benefício que se pretende alcançar foi conseguido. Há que fazer uma análise custo-benefício e perguntar se um conjunto de deduções e benefícios fiscais em IRS são a melhor maneira de cumprir os objetivos.

### Estamos a precisar de uma nova reforma fiscal?

■ Não sei se de uma reforma fiscal, agora que estamos a precisar de uma reflexão profunda sobre o nosso sistema fiscal acho que estamos.

### Em que sentido?

■ Não há fórmulas mágicas. Sabemos que os impostos acabam por alterar preços e salários relativos, que geram alguma distorção, mas não há nada que nos diga que as taxas de IRS ou IRC devam ser X ou Y. Também gostaríamos de ter resposta sobre qual o grau ideal de progressividade e não a temos — a fiscalidade é complexa e há muitas coisas que não sabemos. Do ponto de vista económico, o sistema fiscal ótimo é o que contribua para alcançar direta e indiretamente os objetivos redistributivos em cada momento — há alturas em que a sociedade quer mais benefícios sociais, outras em que quer menos —, que arrecade um montante de receita suficiente para financiar a despesa, atendendo à restrição orçamental que o país enfrenta e ao elevado endividamento público, que pondere a equidade intrageracional e a intergeracional — não podemos transformar impostos presen-

tes em dívida pública, nem o contrário. É importante fazer alguma distribuição das receitas por vários impostos, de maneira a minimizar as distorções e reduzir os custos de eficiência. E, claro, ter em perspetiva o crescimento económico, o crescimento potencial, que não é muito significativo. Os salários são uma peça importante, precisamos de aumentar para termos maior nível de receita fiscal.

### Os rendimentos do trabalho são excessivamente sacrificados?

■ Não tenho elementos para dizê-lo, mas, por trás de argumentos de progressividade e de desagramento da dita classe média, vimos sistematicamente sacrificando níveis de rendimento médio alto em detrimento de rendimento mais baixo. É verdade que do ponto de vista social é adequado, mas do ponto de vista económico é preciso ver os efeitos que esses escalões vão tendo. É preciso avaliar os custos desta progressividade — no limite teórico, a progressividade ideal era ter o mais rico da sociedade a pagar a totalidade da carga fiscal, mas no dia em que fizermos isso o indivíduo muda-se para outro lado qualquer.

### A progressividade também deve ser avaliada?

■ A reflexão deve passar por tudo isso. Olhar para todos os impostos, como se quer distribuir a carga fiscal, ver qual a parcela que cabe ao IRS e de que forma ela deve ser distribuída pelas várias fontes de rendimento. E aí naturalmente que os conceitos de redistribuição, progressividade, devem ser avaliados. Vamos alterando a estrutura de taxas à luz de um critério que é sobretudo de desagrarar os níveis mais baixos de rendimento. Mas temos de ver qual o custo que daí resulta, porque há um *trade-off* entre equidade e eficiência. O efeito negativo que ele pode exercer sobre a poupança e a oferta de trabalho também se traduz em menor dinâmica de crescimento económico.

### Temos um sistema semidual em que uns rendimentos são englobados, outros pagam 28% ou menos. Desequilibra os pratos da balança?

■ Do ponto de vista do que a Constituição nos pede, é claro que deviam ser englobados, mas há outros fatores que pesam — no caso dos capitais é a sua mobilidade. Não adianta termos outra base de receita e perder o imposto todo, mas é outra questão que é preciso estudar. Outra questão relevante é a das estatísticas. Há muitos rendimentos que não são inclu-

ídos na declaração anual, o que significa que, além de termos taxas autónomas mais baixas, que não contribuem para a progressividade, também temos declarações de rendimentos parciais. Não têm a totalidade de rendimentos que o agregado auferir.

### Pessoas com elevado rendimento podem ter apoios sociais.

■ No limite teórico pode acontecer. Cada vez mais os elementos da declaração de IRS determinam o acesso das famílias a apoios. A ser assim, então, provavelmente, deveríamos incluir tudo o que são rendimentos na declaração, independentemente de serem englobados ou não. Caso contrário há uma subavaliação de rendimentos. Estamos a falar de rendimento, e não de riqueza. Essa é outra questão a ponderar.

### E as deduções são excessivas?

■ Devíamos ponderar a simplificação do processo, que se tem complexificado ao longo dos anos. Olhar para tudo quanto são benefícios e deduções e fazer a análise custo-benefício. Se o benefício é superior ao custo e se, tendo em conta os objetivos que se pretendem alcançar, o IRS é o meio mais adequado. À luz da equidade horizontal, o IRS deve tratar por igual o que é igual e os mesmos rendimentos podem ter taxas de tributação bastante diferentes tendo em conta o facto de ter mais ou menos despesas, deduções e benefícios. Claro que não podemos olhar apenas para o rendimento para aferir o que é igual, mas a despesa tem um custo e um impacto na redistribuição.

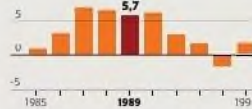
### Não há já estudos suficientes? As análises não estão já feitas e os trabalhos são desconsiderados?

■ Há trabalho feito, sim. Há que recolher os estudos já feitos e ponderar tudo. Os benefícios que temos sobre a poupança estão a incentivá-la? E na natalidade estão a incentivá-la ou a ressarir as famílias pelo aumento do custo familiar? São coisas diferentes. Claro que todo o subsídio acaba por ser um incentivo, a questão é qual a dimensão do incentivo que o subsídio está a criar. Mas não é só: tradicionalmente, estamos habituados a avaliar uma política pública apenas pela sua receita ou despesa. É relevante do ponto de vista orçamental, mas necessitamos de saber qual o impacto social desse custo. Há despesa presente que gera receita futura. O que é deseável que se avaliem as políticas fiscais — e as outras — também nos *outcomes*. E.M.

## 1989 ECONOMIA A CRESCER AJUDA À MELHORIA NAS CONTAS PÚBLICAS

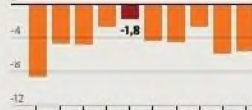
### ECONOMIA MANTÉM UM FORTE CRESCIMENTO

Taxa de variação real do produto interno bruto, em %



### DÉFICE RECUA PARA NÍVEL MAIS BAIXO DESDE A REVOLUÇÃO

Saldo anual das finanças públicas, em % do PIB



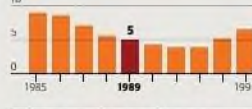
### INFLAÇÃO VOLTA A AUMENTAR E ULTRAPASSA OS 10%

Taxa de variação anual de preços no consumidor, em %



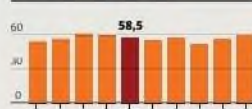
### DESEMPREGO DESCE PELO QUARTO ANO CONSECUTIVO

Taxa de desemp. da população com 16 e mais anos, em %



### RÁCIO DA DÍVIDA PÚBLICA EM QUEDA PELO SEGUNDO ANO

Dívida bruta consolidada das Administrações Públicas, em percentagem do PIB



FONTE: SÉRIES LIGADAS DA ECONOMIA PORTUGUESA (INE E BANCO DE PORTUGAL)

### DÉFICE E DÍVIDA BAIXAM EM PERCENTAGEM DO PIB

No final da década de 80, prosseguiu o ciclo de forte crescimento da economia portuguesa, iniciado com a entrada, em 1986, na então Comunidade Económica Europeia (CEE), hoje União Europeia (UE). Em 1989 — estava-se na primeira maioria absoluta do PSD de Cavaco Silva —, o Produto Interno Bruto (PIB) avança 5,7% em termos reais, valor abaixo dos 6,4% do ano anterior, mas, ainda assim, um patamar elevado pelo terceiro ano consecutivo. Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego recua pelo quarto ano consecutivo, para os 5%. É o valor mais baixo desde 1975. O bom andamento da economia reflete-se também na evolução das contas públicas. O défice orçamental encolhe para 1,8% do PIB, o mais baixo desde 1974, ano da Revolução de Abril. Quanto ao rácio da dívida pública, também baixa — pelo segundo ano consecutivo —, para os 58,5% do PIB. A nota negativa do ano vem da inflação, que aumenta pelo segundo ano e fica acima da fasquia dos 10%, atingindo 12,5%. Irá subir ainda mais no ano seguinte.



**BASF**  
We create chemistry

**Adecco**  
Trabalhamos para que outros possam fazê-lo!

## OPINIÃO

### Longo e curto prazo

RICARDO REIS **E3**

### Só sei que nada sei

MANUELA FERREIRA LEITE **E39**



O que diz o ChatGPT sobre si próprio?  
LUÍS CAIRES **E37**

## PESSOAS

**Pedro Gomes** é o novo presidente executivo da Teleperformance **E35**



**Dicas** É simples ter um bom dia de trabalho **E35**

**Expresso**

Abra uma nova página na sua vida.

**BPI Expresso**  
bpiexpressoimobiliario.pt

# ECONOMIA

IMOBILIÁRIO & EMPREGO

Expresso 50  
2636  
5 de maio de 2023  
expresso.pt

## Aeroporto da Portela tem de aguentar mais 10 anos

Comissão Independente admite **solução intermédia com prolongamento do Humberto Delgado** e novo aeroporto com uma pista. Atraso nos estudos ameaça entrega de proposta até dezembro **E6**

## Bancos não ganhavam tanto com juros desde 2011

Subida das taxas de juro está a engordar as receitas da banca. Margem financeira é a maior em mais de uma década

A margem financeira dos bancos atingiu €7,513 mil milhões em 2022. É o valor anual mais alto desde 2011. Contas do primeiro trimestre revelam uma nova subida dos ganhos com juros, que deverão voltar a aumentar este ano. **E5**

## Northvolt não espera contestação ao lítio em Setúbal

Paolo Cerruti, cofundador da Northvolt, esteve em Lisboa e reuniu-se com o Governo para falar do projeto com a Galp

Em entrevista ao Expresso, Paolo Cerruti, cofundador da empresa sueca Northvolt, admitiu que há um longo trabalho a fazer para explicar as vantagens do lítio e apontou a posição privilegiada de Portugal para explorar esta área. **E18**

**50 EXPRESSO 1973-2023**

**1989 O ano dos novos impostos em Portugal**

Oliveira e Costa e Cadilhe lançam IRS e IRC. Embate com técnicos foi ruidoso **E14**

**“Sistema fiscal precisa de reflexão profunda”**

Hélder Reis, ex-secretário de Estado, diz que é hora de reavaliar impostos **E15**

## A BORDO DO PRIMEIRO A350-900 EM PORTUGAL

O Expresso viajou no novo modelo da Airbus, na viagem inaugural que ligou Lisboa a Cancun **E9**

FOTO NEWBLUE

**RISCO IMOBILIÁRIO** FMI alerta para risco no mercado, mas economistas afastam cenário semelhante ao de 2009 **E20**

**Descida lenta da inflação baralha contas ao BCE** **E10**

**Já há preços a subir nos bens com IVA zero**

Distribuição está a respeitar a medida, mas cabaz de bens essenciais tem oscilações **E4**

**Mais de 400 contabilistas e ROC controlam PRR** **E8**

**ALOJAMENTO LOCAL** Proprietários sujeitos à contribuição extraordinária dos imóveis explorados por terceiros **E22**

**Banco Montepio** SOLUÇÕES HABITAÇÃO **BAIXAMOS O SPREAD**

CAIXA ECONÓMICA MONTEPIO GERAL - caixa económica bancária, S.A., designada por Banco Montepio, registado junto do Banco de Portugal com o n.º 36

PUB | MAI 2023