



Cátia Gonçalves

**Medidas fiscais em época de crise –  
estudo comparativo na União Europeia**

Coimbra, outubro de 2023





Cátia Gonçalves

## **Medidas fiscais em época de crise – estudo comparativo na União Europeia**

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial**, realizada sob a orientação da Professora Cidália Maria da Mota Lopes.

Coimbra, outubro de 2023



## **TERMO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

## **DEDICATÓRIA**

Às minhas estrelinhas e à minha família

## **AGRADECIMENTOS**

A realização de uma dissertação académica não é um trabalho isolado. Neste sentido, ao realizar a minha dissertação, contei com o apoio de diversas pessoas.

Nesse sentido, um especial agradecimento à minha orientadora, à Doutora Cidália Maria da Mota Lopes, por ter aceite orientar o presente trabalho, bem como pela sua compreensão, direcionamento, incentivo, disponibilidade.

Um agradecimento especial para meus pais, pelo seu apoio incondicional.

Aos amigos, quero agradecer pelo companheirismo, pela atenção e pelo incentivo que me prestaram nos momentos mais desafiantes.

Por último, mas não menos importante, quero agradecer a todos os professores e colegas que cruzaram o meu percurso académico, em especial os do Mestrado em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial.

## RESUMO

A política fiscal é um instrumento para alcançar determinados objetivos económicos e sociais. Na atualidade, tem sido muito comum os decisores de política fiscal recorrerem às medidas fiscais, em épocas de crise, para impulsionarem o crescimento económico de um país, e impulsionarem o investimento e a capacidade das empresas de competirem internacionalmente. Num mundo caracterizado por sucessivas crises económicas, e pela recente crise pandémica COVID 19, analisar a capacidade dos governos de responderem eficazmente a esses desafios é essencial para a estabilização e o crescimento sustentável das economias em contexto de crise.

Assim, o presente trabalho versa sobre uma análise das medidas fiscais tomadas pelos diferentes governos em época de crise, em especial durante a pandemia COVID-19, e, mais recentemente, com a guerra da Ucrânia, a qual atinge a União Europeia e o resto do mundo. Recorremos, para o efeito, a um estudo comparativo das medidas fiscais tomadas na União Europeia, para fazer face a estas crises. As políticas fiscais podem desempenhar, como é sabido, um papel crucial na proteção do bem-estar social, afetando o acesso a serviços públicos, saúde, educação e assistência social.

Da análise comparada, observámos que as medidas fiscais mais recorrentes assentaram no diferimento do pagamento de impostos, bem como na prorrogação de prazos da entrega das declarações fiscais.

Concluimos que, em época de crise, os decisores de política fiscal tendem a ser mais recetivos à implementação de medidas fiscais semelhantes entre si, pois a grande maioria dos países optou pela utilização de medidas fiscais assentes no apoio aos fluxos de caixas de empresas e indivíduos.

**Palavras-chave:** Sistema fiscal; crise pandémica COVID-19; Medidas Fiscais; União Europeia

## ABSTRACT

Fiscal policy is an instrument to achieve certain economic and social objectives. Currently, it has been very common for fiscal policy makers to resort to fiscal measures, in times of crisis, to boost a country's economic growth, and boost investment and the ability of companies to compete internationally. In a world characterized by successive economic crises, and the recent COVID 19 pandemic crisis, analyzing the ability of governments to respond effectively to these challenges is essential for the stabilization and sustainable growth of economies in a crisis context.

Therefore, this work is about an analysis of the fiscal measures taken by different governments in times of crisis, especially during the COVID-19 pandemic, and, more recently, with the war in Ukraine, which affects the European Union and the rest. of the world. To this end, we resort to a comparative study of the fiscal measures taken in the European Union to face these crises. Fiscal policies can play, as is known, a crucial role in protecting social well-being, affecting access to public services, health, education and social assistance.

From the comparative analysis, we observed that the most recurrent tax measures were based on the deferral of tax payments, as well as the extension of deadlines for submitting tax declarations.

We conclude that, in times of crisis, tax policy makers tend to be more receptive to implementing tax measures similar to each other, as the vast majority of countries have chosen to use tax measures based on supporting the cash flows of companies and individuals.

**Keywords:** Tax system; COVID-19 pandemic crisis; Fiscal Measures; European Union

## ÍNDICE GERAL

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 CAPÍTULO I - SISTEMA FISCAL, OS SEUS OBJETIVOS E A SUA EVOLUÇÃO EM PORTUGAL E NA UE.....</b>	<b>3</b>
1.1 Sistema Fiscal .....	3
1.2 Objetivos do Sistema Fiscal.....	3
1.2.1 Financeiros .....	4
1.2.2 Neutralidade ou Eficiência Económica .....	5
1.2.3 Justiça / Equidade Fiscal .....	6
1.2.4 Simplicidade Fiscal e Custos de Tributação.....	7
1.3 Evolução do Sistema Fiscal em Portugal.....	9
1.3.1 Impostos Vigentes em Portugal.....	12
1.4 Harmonização de Sistemas Fiscais na UE.....	13
<b>2 CAPÍTULO II - ÉPOCAS DE RECENTES CRISE QUE AFETAM A UE.....</b>	<b>15</b>
2.1 A Pandemia do Século XXI - COVID-19 .....	15
2.2 A Guerra na Ucrânia .....	17
<b>3 CAPÍTULO III - A POLÍTICA FISCAL EM ÉPOCA DE CRISE .....</b>	<b>20</b>
3.1 Política Fiscal.....	20
3.1.1 Objetivos da Política Fiscal .....	21
3.1.1.1 Redistribuição do Rendimento e da Riqueza .....	21
3.1.1.2 Estabilização Económica ou Regulação Conjuntural.....	22
3.1.1.3 Desenvolvimento Económico e Concorrência Fiscal.....	24
3.2 Medidas Fiscais ou Medidas não Fiscais: Vantagens e Inconvenientes.....	27

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

3.3	Medidas Fiscais Usuais em Época de Crise.....	28
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO IV - AS MEDIDAS FISCAIS EM ÉPOCA DE CRISE: ESTUDO COMPARATIVO NA UNIÃO EUROPEIA.....</b>	<b>31</b>
4.1	Medidas Fiscais adotadas durante a Pandemia COVID-19 .....	31
4.2	Medidas Fiscais em curso na Guerra da Ucrânia.....	39
<b>5</b>	<b>CAPÍTULO V – POLÍTICAS FISCAIS REFLETIDAS NO PASSADO PARA PREPARAR O FUTURO .....</b>	<b>45</b>
	<b>CONCLUSÃO E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS.....</b>	<b>47</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>49</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Impostos Vigentes em Portugal.....	13
Tabela 2 Quadro Comparativo das Medidas Fiscais na Pandemia nos Estados Membros da União Europeia.....	37
Tabela 3 - Quadro Comparativo das Medidas Fiscais durante a Guerra na Ucrânia nos Estados Membros da União Europeia .....	44

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Vantagens e Inconvenientes de Medidas Fiscais.....	27
Figura 2 - Vantagens e Inconvenientes de Medidas não Fiscais .....	28
Figura 3- Principais Reformas Fiscais durante a COVID-19 na UE.....	32
Figura 4- Peso da Medidas Fiscais nos Impostos na UE.....	33
Figura 5- Ligação dos EM analisados com a Ucrânia e a Rússia.....	42

## **Lista de abreviaturas, acrónimos e siglas**

AT	Autoridade Tributária
BCE	Banco Central Europeu
EM	Estados Membros
FMI	Fundo Monetário Internacional
IEC	Impostos Especiais de Consumo
IMI	Impostos Municipal sobre Imóvel
IRC	Imposto sobre o Rendimento Coletivo
IRS	Imposto de Rendimento Singular
IS	Imposto de Selo
IVA	Imposto de Valor Acrescentado
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PMES	Pequenas e Médias Empresas
SS	Segurança Social
UE	União Europeia

## INTRODUÇÃO

Em tempos de crise económica, a gestão das finanças públicas torna-se um desafio crucial. As medidas fiscais desempenham um papel fundamental na estabilização e no acelerar do crescimento económico.

A política fiscal, como componente essencial da política económica, desempenha um papel vital no progresso da estabilidade económica e na obtenção de objetivos de crescimento sustentável. Este trabalho tem como objetivo analisar a complexa intervenção da política fiscal em momentos de crise, destacando a importância das decisões governamentais na resposta a acontecimentos económicos adversos.

Com este trabalho pretende-se fazer a análise das medidas fiscais aplicadas pelos governos na União Europeia (UE), ou seja, como cada sistema fiscal enfrentou e enfrenta estes períodos de crise mundial. Para o efeito, recorreremos a uma análise comparativa das principais medidas fiscais adotadas pelos diferentes países da UE. Escolhemos, para o efeito, a comparação das medidas adotadas na Áustria, Bélgica, Finlândia, Grécia, Itália, Lituânia, Portugal e Espanha.

A análise das medidas fiscais em épocas de crise proporciona perceções sobre a capacidade dos governos de mitigar os impactos adversos das crises económicas e de promover a resiliência das economias. Este trabalho procura contribuir para um entendimento sobre as complexas dinâmicas que moldam as políticas fiscais.

O tema reveste-se de particular importância por se tratar de um tema atual e pertinente em primeiro lugar pela sua relevância económica, pois crises económicas, sejam elas desencadeadas por motivos financeiros, pandemias, desastres naturais ou outras circunstâncias, têm um impacto significativo nas economias. A eficácia das medidas fiscais pode fazer a diferença entre a recuperação económica e a recessão prolongada. Em segundo lugar pela complexidade das crises, pois as crises modernas são frequentemente complexas e globais. Isso torna a análise das medidas fiscais mais desafiadora e essencial para uma resposta eficaz. Este estudo sobre as medidas fiscais em épocas de crise é pertinente porque tem um impacto direto na economia, no bem-estar social e nas políticas públicas.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

A presente dissertação encontra-se dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo elabora-se uma breve revisão sobre o sistema fiscal, os seus principais objetivos, como evoluiu ao longo dos anos em Portugal, bem os impostos vigentes e se harmonizou na UE. No segundo capítulo, aborda-se as recentes épocas de crise na UE, nomeadamente a crise pandémica e a guerra na Ucrânia. No terceiro capítulo trata-se da política fiscal e quais os seus objetivos, as vantagens e inconvenientes que as medidas fiscais e não fiscais têm na sua implementação por parte dos governos, e quais as medidas fiscais mais recorrentes em épocas de crise.

Por último, apresentam-se as medidas tomadas nos países selecionados para análise e discutem-se as conclusões dessa.

# **1 CAPÍTULO I - SISTEMA FISCAL, OS SEUS OBJETIVOS E A SUA EVOLUÇÃO EM PORTUGAL E NA UE**

## **1.1 Sistema Fiscal**

O sistema fiscal é delineado de forma a impulsionar o crescimento económico, nomeadamente, através da adoção de políticas fiscais orientadas a estimular o investimento direcionado a melhoria de infraestruturas e ao aumento de produtividade do capital humano, assim como ao investimento em Investigação & Desenvolvimento, proporcionando um ambiente benéfico a inovação e despertando as empresas a crescer de forma sustentável. É comum o recurso as políticas fiscais como instrumento para alcançar além dos objetivos económicos também os sociais.

Os sistemas fiscais fazem incidir impostos sobre o rendimento, pertencendo ao legislador fiscal o papel de os estruturar e tomar decisões sobre quem tributar; o que tributar, quanto tributar e quando tributar. A estrutura de cada imposto não é definitiva, é periodicamente alvo de alterações mais ou menos profundas: reformas ou apenas revisões, nota o legislador no ponto 15 do preâmbulo do diploma que aprovou o Código do Imposto sobre o Rendimento Coletivo (IRC) - (o Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro) que: “Qualquer reforma fiscal comporta desafios de vária natureza”. Importa perceber o conceito de reforma fiscal e as motivações para as delinear. Não existe um conceito único de reforma fiscal. Para uns são aperfeiçoamentos ou ajustamentos, quantitativos ou qualitativos das regras tributárias, com natureza pontual e parcelar. Já para outros, implica a alteração estrutural do sistema fiscal, reconfigurando-o de forma global e coesa, com base em princípios e tendo em vista alcançar determinados objetivos. Sobre as motivações para proceder a reformas fiscais, podem acontecer quando um dado sistema tributário vigorante fica desadequado à estrutura social e económica da sociedade em que se insere, não satisfazendo as necessidades financeiras do Estado.

## **1.2 Objetivos do Sistema Fiscal**

A fiscalidade pode ser compreendida como um complexo de impostos que vigoram num determinado espaço temporal bem como o conjunto (sistema) de leis e regulamentos

administrativos. É um mecanismo valioso para os governos, uma vez que pode ser utilizada para induzir o comportamento dos contribuintes.

A preocupação com um sistema fiscal ótimo já remonta de alguns séculos, Smith, (1983), na sua obra “O Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações” refere-se às quatro máximas a que os impostos devem obedecer:

- **Justiça:** de modo a assegurar a igualdade de todos os indivíduos perante o imposto;
- **Certeza:** o imposto que todo o indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo e não discricionário.
- **Comodidade:** com vista à simplificação das obrigações dos contribuintes; e
- **Economia:** com o objetivo de obter as maiores receitas possíveis com o menor custo.

Os princípios mencionados, apesar de há muito terem sido salientados por Adam Smith, assumem ainda semelhanças com os princípios que atualmente devem caracterizar um adequado sistema fiscal. Acrescentando a necessidade de um sistema fiscal simples, claro e compreensível para todos os contribuintes, assim como a relevância dos aspetos administrativos e legislativos da fiscalidade, são os objetivos atualmente desejáveis para um sistema fiscal (Lopes, 2003).

### **1.2.1 Financeiros**

Podemos afirmar que o principal objetivo de um sistema fiscal é a obtenção de receitas através da cobrança de impostos. Estas receitas serão tantas quanto as necessárias para o financiamento das despesas públicas.

A imposição fiscal representa uma transferência de recursos dos contribuintes para o Estado, o que conseqüentemente origina uma redução da capacidade financeira dos indivíduos. Custo e sacrifício esse que pode e deve ser confrontado com os benefícios públicos e sociais resultantes das despesas públicas que o mesmo permite financiar.

Porém, existem impostos que não dão receita fiscal. Estes impostos servem para cumprir com objetivos extrafiscais, são impostos que alteram comportamentos, portanto se a sua

receita for reduzida é bom sinal, significa que o imposto cumpriu com os seus objetivos, modificou comportamentos e conduziu os indivíduos no limite a não consumirem aqueles bens. São exemplo desses impostos: o imposto sobre o tabaco, o imposto sobre as bebidas alcoólicas, ou o imposto sobre os produtos petrolíferos (Lopes, 2016).

### **1.2.2 Neutralidade ou Eficiência Económica**

Um imposto pode influenciar de vários modos a eficiência económica, particularmente quanto à oferta e procura de trabalho, à poupança e sua utilização produtiva, à afetação de recursos em geral. Um imposto é algo que se impõe aos contribuintes e pode modificar os preços referentes as variáveis económicas direta ou indiretamente relacionadas com a sua incidência. De acordo com o n.º 5 do art.º 267.º da Constituição República Portuguesa, o princípio da eficiência económica está diretamente relacionado com o princípio da neutralidade, pois a eficiência, só poderá ser alcançada se o sistema fiscal for neutral. Podemos afirmar que a neutralidade apela à não interferência dos impostos na forma de organização da atividade económica, ou seja, nas escolhas dos indivíduos e das empresas.

O objetivo deste princípio é reduzir e garantir que os impostos sejam o menos distorcionário possível, uma vez que ao alterarem o nível de rendimento provocam um efeito rendimento (a criação de um imposto, diminui o rendimento disponível e o poder de compra, da pessoa que o suporta) e um efeito substituição (a alteração fiscal pode levar o contribuinte a substituir uma atividade por outra ou o consumo de um bem por outro).

Os impostos deveriam assim ser, tanto quanto possível, neutrais, ou seja, não deveriam influenciar ou mudar as decisões dos investidores. Todavia, dada a diversidade de sistemas fiscais, parece inevitável que a sua interação gere algum tipo de distorções (Monteiro, 2018).

Um sistema fiscal eficiente constitui um dos principais instrumentos de intervenção do Estado e de credibilização da sociedade na promoção do desenvolvimento e da união, na redução das desigualdades e na luta contra a exclusão, contribuindo para a criação de uma cidadania ativa assente na equidade e na justiça.

### 1.2.3 Justiça / Equidade Fiscal

O princípio da justiça ou equidade fiscal tem sido considerado como prioritário na hierarquia dos requisitos a satisfazer pelos impostos. Segundo este princípio, um sistema é considerado justo se a repartição dos impostos pelos cidadãos for realizada mediante a sua capacidade económica, independentemente do grau de satisfação que cada um possa retirar do usufruto dos bens e serviços públicos. Tradicionalmente, pode ser obtida recorrendo a dois princípios: o do benefício e o da capacidade contributiva.

Segundo o princípio do benefício, os impostos devem incidir de forma proporcional aos benefícios que se retiram das despesas públicas. No entanto, em termos práticos, não é de todo fácil, pois seria necessário identificar todas as vantagens que cada sujeito passivo retrai da atividade do Estado, de forma a saber qual o quantitativo de impostos com que este deveria contribuir. Isso implicaria, uma divisibilidade do imposto, quando é o inverso que o define, portanto, apenas seria possível uma atribuição em termos proporcionais. A maioria das despesas públicas são de satisfação coletiva, não sendo atribuíveis a um único sujeito passivo, tais como a defesa nacional ou o sistema de justiça. Este princípio é ainda questionável, especialmente quando aqueles com menor capacidade financeira são os que acabam por pagar mais para obter benefícios substanciais, tornando assim a proteção do Estado de extrema importância. Essa situação representaria o oposto do verdadeiro conceito de justiça fiscal, especialmente no que diz respeito à distribuição da riqueza compreendida por via dos impostos (Fernandes, 2012).

O outro princípio utilizado para analisar a justiça fiscal é o da capacidade contributiva (*ability to pay*) e resulta de um conjunto de três fatores: riqueza gerada (rendimento), riqueza detida (património) e riqueza gasta (consumo) (Pereira, 2005). O Legislador inevitavelmente recorre a uma combinação de impostos que incidem sobre essas três formas de riqueza, e é dessa complementaridade que emerge a concordância desse princípio. Segundo (Silva, 2010) uma avaliação simples da equidade ou justiça na tributação faz-se do ponto de vista normativo, utilizando os critérios da equidade horizontal e da equidade vertical.

- Equidade horizontal: pressupõe que se tribute, de forma idêntica, os sujeitos passivos com igual capacidade contributiva. No entanto, a realidade demonstra

que tal pressuposto não é de fácil aplicabilidade, pois existem situações que, embora aparentemente semelhantes, são efetivamente distintas. É nesta vertente que os principais problemas de equidade se colocam atualmente e que estão longe de estar resolvidos.

- Equidade vertical: exige que as pessoas que têm diferente capacidade contributiva sejam tributadas de forma desigual, sendo o grau razoável de desigualdade de tributação uma das questões mais discutidas em fiscalidade. Isto significa que deverá existir diferente imposto, tanto em termos qualitativos como quantitativos para os que dispõem de diferente capacidade contributiva na proporção desta diferença. Resta saber em que medida se deverão diferenciar os impostos a pagar em diferentes situações, de modo que o cumprimento das obrigações fiscais reflita idêntico grau de sacrifício, o que também não é de fácil aplicação prática.

#### **1.2.4 Simplicidade Fiscal e Custos de Tributação**

Perante a pluralidade de objetivos a que se colocam os sistemas fiscais de hoje em dia e a sua crescente complexidade com a diversidade de impostos existentes, os elevados níveis de fraude e evasão fiscal, torna-se imprescindível incluir a simplicidade como um princípio essencial. Apesar da impossibilidade da criação de um sistema tributário totalmente perfeito (Basto, 2004), pode-se considerar que “um sistema fiscal ótimo deve ser simples. Simples de compreender, simples de aplicar” (Gomes, 2008, p. 56).

Os impostos devem ser simples, estáveis e fáceis de compreender, para todos os cidadãos, ou seja, tem de haver simplicidade legislativa. A simplicidade, o fácil entendimento, a clareza e a compreensibilidade permitem reduzir as dúvidas sobre a correta aplicação da lei fiscal e consequentemente produzem um menor esforço e menor consumo de tempo dos contribuintes no cumprimento dos seus deveres fiscais. O que leva a aceitação do sistema fiscal e se torna num meio mais eficaz no combate à fraude e evasão fiscal (Fernandes, 2012).

Um sistema fiscal simples resulta na redução dos custos da tributação, que se separam nos custos de administrativos e os custos cumprimento respetivamente públicos e privados. Os custos administrativos são os recursos utilizados pelo sector público para a

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

sua criação, aplicação, avaliação e cobrança de impostos. Desde os custos relacionados com os recursos humanos, as tecnologias de informação e os materiais utilizados. Mas também os custos suportados com as alterações legislativas e as respetivas adaptações (Sandford, Godwin, & Hardwick, 1989; Lopes, 2003).

Com a evolução da globalização e as reformas fiscais levou ao aumento de responsabilidades administrativas consequentes do desenvolvimento da complexidade normativa. Tornou-se numa preocupação para muitos governos e em muitos países e faz parte das estratégias de política tributária a redução com estes custos (Poel, Marneffe, Bielen, Aarle, & Vereeck, 2014).

Os custos de cumprimento estão relacionados com a variada panóplia de obrigações e deveres fiscais que são suportados pelos contribuintes. Inclui o tempo gasto na recolha de dados, na sua contabilização, no preenchimento e envio das declarações fiscais. Englobam também os salários e outros encargos com trabalhadores, consultoria fiscal externa e contabilistas certificados (Sandford, Godwin, & Hardwick, 1989; Lopes, 2003). Para além destes custos, também devemos incluir os juros sobre o pagamento de impostos em atraso, as possíveis coimas e o tempo de processamento e pagamento de retenções na fonte feitas por obrigação legal (DFID), 2007).

Podemos dividir estes custos em três grupos: custos monetários, custos de tempo e custos psicológicos. Os custos monetários englobam os gastos incorridos no apuramento e pagamento de impostos. (como referidos honorários pagos, despesas de deslocação, livros, software entre outros). Os custos de tempo estão relacionados com o custo de oportunidade pelo tempo despendido com o cumprimento de obrigações fiscais (como as deslocações e tempos de espera nos serviços de finanças, no esclarecimento de dúvidas fiscais, entre outro). E os custos psicológicos em que podemos considerar a ansiedade, o stress, a angústia ligada ao cumprimento das obrigações fiscais, motivada, designadamente, por falta de informação, insegurança sentida no processo de pagamento de impostos, entre outros (Pereira, 2005).

Os custos administrativos e de cumprimento dependem de vários fatores, tais como a complexidade do sistema fiscal e as suas alterações constantes, a estrutura das

taxas de imposto, as alterações legislativas, assim como organização e eficiência do setor público (Shaw, Slemrod, & Whiting, 2010).

### **1.3 Evolução do Sistema Fiscal em Portugal**

Surge a reforma de 1988/89 que representou um marco histórico no sistema fiscal português. Esta Reforma Fiscal surge da necessidade de dar resposta a três desafios:

- 1) Renovar a estrutura do sistema tributário que já não satisfazia a carência de obtenção das receitas necessárias, e juridicamente mais importante, não estava conforme o que a Constituição obrigava: a tributação separada do rendimento de pessoas singulares e pessoas coletivas. Assim, o objetivo estrutural da reforma, no que respeita à tributação direta do rendimento era a alteração radical do paradigma da tributação cedular, de base real, para uma tributação unitária de base pessoal, que foi concretizada de forma distinta em sede de Imposto de Rendimento Singular (IRS) e IRC.
- 2) Adequar o sistema fiscal ao quadro comunitário;
- 3) Alinhar o sistema fiscal português com o dos demais países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Um modelo de tributação unitária do rendimento, com origem nos sistemas fiscais anglo-saxónicos, mas foi-se estabelecendo aos sistemas de raiz latina, de forma gradual, chegando-se à situação de em meados dos anos 80 do século XX, Portugal ser o único país europeu, membro da OCDE, que ainda não tinha este sistema, continuando com o sistema dos impostos cedulares de tributação de base real.

Quis-se alargar a base de incidência do IRS, de forma a englobar todas as fontes de rendimento, uma diligência que levou a uma feroz oposição quer dos empresários quer de banqueiros, que ameaçaram com a fuga de capitais do país.

A situação anterior em que o grosso das receitas de IRC originária de um pequeno número de empresas era vista como uma concorrência desleal. O alargamento da base tributável, o impedimento da utilização excessiva das zonas francas, a reforma da tributação dos grupos de sociedades, a revogação parcial do sigilo bancário e a inversão do ónus de prova revelaram que, para além do impulso ao crescimento económico, foi a preparação

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

da reforma de 2000 principalmente para ampliar a equidade vertical do sistema fiscal, combatendo de forma mais eficaz a fraude e a evasão fiscal.

As alterações profundas, trazidas pela chegada do século XXI, a globalização e digitalização económicas e o crescimento populacional, influenciam o rumo das receitas públicas, levando há necessidade de introdução de novas medidas de reforma dos sistemas fiscais. Reconhece-se que a transição para a economia digital e, sobretudo, a utilização massiva de meios de pagamento eletrónico, permitirão conhecer os fluxos financeiros e os fluxos reais das transações e medir com exatidão os níveis de consumo e de rendimento (Sarmiento & Lopes, 2021).

Tornou-se evidente, a partir de 2002, que a economia portuguesa desacelerou continuamente, deram-se então duas crises orçamentais, em 2002 e em 2005, ambas resolvidas do lado da receita, com consecutivos aumentos da tributação indireta e alargamento da base de incidência do IRS (Sociais, 2014). De 2003 até à crise financeira internacional, o alargamento das bases fiscais incide sobre impostos sobre o património e das contribuições sociais.

No âmbito de uma configuração ambiental do sistema fiscal português, é em 2007, introduzida a tributação de resíduos, incentivos aos biocombustíveis, e benefícios fiscais para o investimento em energias renováveis e para o abate de veículo em fim de vida (Vasques, 2018).

Na primeira fase da crise, em meados de 2008 até finais de 2009, para abrandar os efeitos da recessão, a UE decidiu tomar um conjunto de medidas temporárias de incentivo à economia (Sociais, 2014). No âmbito do IRS, foram aumentados os benefícios fiscais relacionados com a educação, a saúde, a habitação e os lares, aumentou-se a dedução específica para deficientes e, numa iniciativa a nível europeu, aumentou-se a tributação das indemnizações de gestores e membros de conselhos de administração. No âmbito do IRC, fixou-se uma nova taxa marginal de 12,5% para rendimentos tributáveis até 125.000€, implementou-se uma isenção temporária do Impostos Municipal sobre Imóvel (IMI) e reduziram-se os pagamentos por conta devidos pelas Pequenas e Médias Empresas (PMES). Em 2009 foram acelerados os reembolsos do IRS e do Imposto de Valor Acrescentado (IVA), estes com vista a reduzir os problemas de tesouraria.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

As várias medidas fiscais de estímulo para ajudar a estabilizar as diversas economias tiveram como consequência um considerável e rápido aumento do rácio da dívida em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Este agravamento das finanças públicas levou as agências de rating a questionar a sustentabilidade das finanças públicas em muitos países, o que dificultou a capacidade de resolver dívida pública numa altura em que muitos Estados Membros (EM) eram obrigados ou a injetar capital em instituições financeiras ou a dar garantias ao Estado para assegurar o financiamento das mesmas (Sociais, 2014).

No primeiro trimestre de 2010, Portugal foi obrigado a apresentar o primeiro pacote de austeridade, invertendo assim a política económica de estímulo á economia que vinha implementando até então. Agrava-se a crise das dívidas na Europa, e depois de sucessivos pacotes de austeridade apresentados, Portugal vê-se obrigado a pedir ajuda internacional e é resgatado pela *troika*. Para além da fragilidade das finanças públicas, Portugal viu-se obrigado a pedir o resgate, pois tem ainda uma balança de transações correntes deficitária em quase 10% do produto, um anémico crescimento da produtividade (Sarmiento & Lopes, 2021) e também um problema de uma dívida pública e uma dívida externa muito grandes. Para obter, por *tanches*, um empréstimo de 78 mil milhões de euros Portugal é obrigado a implementar várias medidas de política fiscal no âmbito do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro com que se comprometeu em 2011. Em sucessivas atualizações do Memorando de Entendimento inicial, Portugal foi tendo em conta os progressos alcançados, os problemas enfrentados, e os reajustamentos tidos como necessários (Sarmiento & Lopes, 2021).

Antes dos efeitos da pandemia relativa ao COVID-19, inícios de 2020, os impostos representaram cerca de 90% do total da receita corrente do Orçamento de Estado, e os três impostos mais relevantes (IVA, IRS e IRC), cerca de 81% do total da receita tributária.

### 1.3.1 Impostos Vigentes em Portugal

<b>IMPOSTOS SOBRE RENDIMENTO</b>	
<b>Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC)</b>	O IRC é um imposto sobre o rendimento real das empresas, tendo sofrido ao longo dos tempos um alargamento gradual das realidades tributadas, essencialmente para adaptação do sistema fiscal à entrada de Portugal na UE e aos avanços tecnológicos da sociedade em geral e para o combate à evasão e fraude fiscais.
<b>Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS)</b>	Atualmente podemos dizer que o IRS é um imposto progressivo sobre o rendimento da família. E é determinado de acordo com a soma dos rendimentos ilíquidos, dos cidadãos residentes em território português e dos não residentes que obtêm rendimento em Portugal, sendo aplicada a taxa correspondente, conforme o escalão a que pertence, e consideradas as deduções previstas na lei.
<b>IMPOSTO SOBRE O CONSUMO</b>	
<b>Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)</b>	A adoção do imposto foi uma exigência da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (atual UE) em 1986, regulado por várias diretivas do Conselho das Comunidades Europeias, que procedeu à uniformização da base tributável do imposto a aplicar em todos os EM. O IVA é uma das principais fontes de receita, e é um imposto que recai sobre a compra de bens e serviços finais sejam estes importados ou produzidos em Portugal. A taxa normal de IVA, oscilou primeiro entre os 16% e os 17% entre 1986 e 2001, foi posteriormente como instrumento de política fiscal empregue na resolução das crises orçamentais de 2002 e de 2005, quando foi necessário reduzir rapidamente o défice orçamental. Em meados de 2008 baixou para os 20%. Tendo aumentado para os 21% em meados de 2010, este e posteriores aumentos, com o aumento da crise financeira, foi uma tendência comum a quase todos países da UE (Eurostat, 2011).
<b>Imposto de Selo (IS)</b>	O IS tem incidência sobre todos os contratos, documentos, atos, papéis, títulos ou outras situações jurídicas discriminadas na Tabela Geral do Imposto.
<b>Impostos Especiais de Consumo (IEC's)</b>	Os IEC's clarificam as regras de tributação assim como concretiza à simplificação das normas e procedimentos relativos ao acompanhamento da circulação dos produtos sujeitos a imposto, bem como da autorização dos entrepostos fiscais. Os IEC's têm como objetivo incidir sobre produtos que têm impacto na saúde (como o tabaco, álcool ou bebidas açucaradas) ou no ambiente, como é o caso dos produtos petrolíferos.
<b>IMPOSTO SOBRE O PATRIMÓNIO</b>	
<b>Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI)</b>	O IMI é uma importante fonte de receita dos municípios, nomeadamente para fazer face aos encargos suportados com a criação e manutenção de infraestruturas municipais.
<b>Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT)</b>	O IMT incide sobre transmissões onerosas de bens imóveis situados no território nacional e das figuras parcelares desse direito. O IMT é um imposto cuja receita cabe aos municípios onde se localizam.

### CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

As contribuições sociais financiam o sistema da segurança social (SS), que funciona numa base de repartição e cuja solidariedade intergeracional e eventuais saldos negativos são cobertos efetivamente por uma transferência do Orçamento de Estado que é financiada por impostos.

A base de incidência contributiva é a remuneração ilíquida, mas desde 2007, com as alterações introduzidas pelo Código Contributivo, esta base foi alargada. Inclui atualmente diuturnidades, comissões, prémios, subsídios de refeição, despesas de representação, gratificações, ajudas de custo, despesas de transporte e um valor pelo uso da viatura da empresa.

*Tabela 1- Impostos Vigentes em Portugal*

#### 1.4 Harmonização de Sistemas Fiscais na UE

Ao longo dos últimos anos com a integração económica comunitária, o Direito da União tem procurado desenvolver, estruturar e promover a harmonização fiscal, com todos os seus EM, de forma a assegurar a sua equidade, simplicidade, eficácia e a neutralidade fiscal (Pinheiro, 1998).

A harmonização fiscal europeia regula-se por duas distintas instâncias legais: o direito comunitário primário (através das normas procedentes pelos Tratados da União e pela Carta dos Direitos Fundamentais) e pelo direito europeu derivado (com as suas inúmeras diretivas, decisões, recomendações, regulamentos, entre outros).

O poder de introduzir, eliminar ou ajustar impostos continua nas mãos dos EM, desde que cumpra com as normas da UE, cada EM é livre de escolher o sistema fiscal que considere mais adequado. A UE não detém qualquer soberania fiscal. As principais prioridades da política fiscal da UE são a eliminação dos obstáculos fiscais à atividade económica transfronteiras, o combate à concorrência fiscal prejudicial e à evasão e a fraude fiscais.

As competências comunitárias relativamente a matérias fiscais estão divididas em duas distintas categorias, atendendo matérias diretamente relacionadas com a fiscalidade direta e indireta. Em matérias fiscais indiretas, frequentemente, são criadas diretivas que fixam apenas um objetivo geral e vasto a adotar no espaço comunitário, em que cada EM os adapta conforme a sua realidade e seus contextos nacionais. As políticas fiscais diretas são da competência exclusiva de cada um dos EM. A conduta da UE em matéria de IRC incide apenas nas medidas relacionadas com os princípios do mercado único (Matias, 2022).

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

A harmonização da tributação direta não tem acompanhado a harmonização da tributação indireta. Isto deve-se, essencialmente, à imposição da regra da conformidade, por um lado, e ao receio dos EM da perda de poder fiscal, por outro. Tem de se verificar disponibilidade e vontade política por parte dos EM para serem dados passos firmes na harmonização na UE, sobretudo ao nível da tributação direta (Pinheiro, 1998). No entanto, segundo a mesma autora apenas se desenvolveu um movimento no sentido da harmonização fiscal mínima, com uma integração económica reduzida.

Segundo (Pereira, 2005), a matéria e as necessidades de uma harmonização fiscal evoluem consoante e em simultâneo com os avanços de uma inclusão económica da tributação direta, uma vez que a tributação indireta já se encontra substancialmente harmonizada, podendo assim dizer que existe o carácter instrumental e o carácter dinâmico e progressivo e que interligados no âmbito da harmonização fiscal.

Apesar da instauração de um mercado único e de uma união económica e monetária, ainda não existe uma verdadeira política fiscal comunitária, como refere (Alves, 2008).

## **2 CAPÍTULO II - ÉPOCAS DE RECENTES CRISE QUE AFETAM A UE**

### **2.1 A Pandemia do Século XXI - COVID-19**

Em dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) anuncia que, na cidade de Wuhan na China, aproximadamente 20 pessoas estavam doentes de uma pneumonia cuja origem inicialmente era desconhecida, mas posteriormente foi associada a um mercado essencialmente de peixe, mas onde também eram comercializados outros animais, nomeadamente mamíferos (Areias, 2021). O que começou por ser um surto rapidamente passou a uma nova designação, no dia 30 de janeiro, a OMS declarou-o como um caso de emergência de saúde pública internacional.

Este novo vírus foi denominado pela OMS como o novo coronavírus SARS-CoV-2, sendo o responsável pela doença COVID19. Esta doença manifesta-se principalmente por sintomas respiratórios ou sintomas semelhantes ao de uma gripe normal como febre, tosse, dificuldade respiratória, dores musculares generalizadas, entre outros. As duas formas comuns de contrair o vírus são por transferência aérea ou através de contacto direto com uma pessoa ou superfície infetada, seguida do toque facial (Silva & Conceição, 2022).

Em Portugal, os dois primeiros casos foram registados a 2 de março, relacionados com pessoas que tinham viajado recentemente para Itália e Espanha e a 19 de março de 2020 foi decretado pelo governo português, através do Despacho nº 2836-A/2020, que os serviços públicos tinham de elaborar planos de contingência, assim como noutros países foram anunciadas medidas de restrição para evitar a propagação da COVID-19.

Embora o COVID-19 já estivesse espalhado nos cinco continentes, só a 11 de março de 2020, foi declarado pela OMS a doença COVID-19 como pandemia, o que significa que todos os países estariam em risco (Duarte, 2021).

Muitas das empresas que foram obrigadas a interrupção das suas atividades comerciais, o que provocou uma paragem sem precedentes do comércio na maioria dos setores da indústria. Também o setor do turismo sofreu graves prejuízos, pois 80% dos quartos de hotel ficaram vazios, as companhias aéreas cortaram a sua taxa de emprego em 90% e os

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

destinos turísticos poucos lucros obterão em 2020 (Areias, 2021). Além disso, exposições, conferências, eventos desportivos, galerias e museus foram encerrados, bem como cabeleireiros, ginásios e taxistas que foram impedidos de desempenhar funções. Com o objetivo de contornar os impactos causados, o governo decidiu intervir com algumas medidas políticas.

A 14 de dezembro de 2020, mais de 70 milhões de casos de COVID-19 tinham sido confirmados em mais de 188 países e territórios no globo, resultando em mais de 1 milhão de mortes, juntamente com inestimáveis impactos económicos e sociais (Andrade, 2021).

No início do ano de 2021 ocorreu a terceira vaga da pandemia, com o número de infeções por semana superior a dez mil casos nos dois primeiros meses do ano, correspondendo à vaga com carga viral mais acentuada, em que as medidas restritivas só iniciaram a sua cessação em março. Foi ainda no início do ano que o plano de vacinação foi atualizado, para se alcançar uma cobertura de 80% no grupo etário superior a 80 anos no período de um mês.

No final do mês de junho, metade da população portuguesa já tinha a primeira dose. Durante o verão de 2021, a estratégia de utilização de centros de vacinação descentralizados produziu os efeitos desejados e o ritmo de vacinação atingiu patamares recordes (Silva & Conceição, 2022).

Com 85% da população vacinada em outubro, foram levantadas a grande maioria das restrições em vigor, como o fim dos limites de lotação para casamentos, espetáculos culturais, restauração e comércio, o fim da exigência de certificado digital para acesso a turismo e serviços, e a reabertura de bares e discotecas, foi apelidado como “dia da libertação” (Levantamento de restrições: 1 de outubro). O ano de 2021 terminou com o aparecimento da variante Ómicron, inicialmente identificada em África do Sul, que rapidamente se disseminou a nível mundial.

Ao longo do tempo, foi criado um conjunto de leis e normas que acompanharam os estados de exceção que o país foi vivendo, nomeadamente o estado de alerta. O Governo português a 30 de setembro de 2022 decidiu não delongar a situação de alerta no território

continental, bem como a extinção de vigência das diversas leis e resoluções aprovados no âmbito da pandemia.

A 5 de maio de 2023, a OMS declarou o fim da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em relação à COVID-19.

Em Portugal, os últimos dados divulgados pela Direção-Geral da Saúde dão conta de um pico no número de casos, desde o dia 6 agosto até dia 10, de 152 casos diários para 448, quase que triplicaram em poucos dias, embora o número de óbitos se mantenha baixo, entre os 6 e 10 por dia. Este aumento pode derivar da nova variante, mas também do evento que foi a Jornada Mundial da Juventude, que reuniu muitos milhares de jovens.

Para melhor adaptação às mutações do vírus, os grupos farmacêuticos Pfizer/BioNTech, Moderna e Novavax estão a preparar vacinas direcionadas a esta nova variante, como recomendou a OMS na primavera (Notícias D. d., 2023).

## **2.2 A Guerra na Ucrânia**

A economia mundial estava no caminho para uma forte, embora desigual, recuperação do COVID-19. No entanto na madrugada 24 de fevereiro de 2022 inicia-se a guerra da Rússia na Ucrânia, depois de semanas de negociações de má-fé e desinformação evidente por parte do Kremlin. Bornio, 2023, p. 12, afirma que “A guerra está em andamento desde fevereiro de 2014.” Começou com a tomada da Crimeia pela Rússia, passando pela guerra híbrida na Donbas e por uma tentativa falhada de destabilizar várias outras regiões ucranianas.

A 1 de março de 2022, o Presidente ucraniano dirigiu-se pela primeira vez ao Parlamento Europeu, e pediu à UE que demonstrasse que estava com a Ucrânia, um dia depois do país ter apresentado a sua candidatura oficial à UE (Reis, 2023). A invasão de Putin uniu a Europa de uma forma que não se via desde o início da Guerra Fria. As autoridades da Polónia e dos Países Bálticos foram as primeiras a deslocarem-se à Ucrânia. Foi também a Polónia que pressionou a Alemanha a entregar viaturas de combate, declarando a sua estratégia militar de fornecimento de armas à Ucrânia.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

Um dos principais desafios que a Guerra da Ucrânia colocou à UE é a emergência humanitária desencadeada pelo número de refugiados, que alguns dados oficiais já apontam como a maior vaga de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. Os permanentes ataques a alvos civis como habitações, escolas, hospitais, bem como a infraestruturas críticas, sobretudo energéticas, têm causado um gradual número de vítimas entre a população civil e o seu deslocamento dentro e fora das fronteiras da Ucrânia.

Inevitavelmente, a guerra provocou uma enorme agitação na economia ucraniana, mas também às economias europeias. A UE tem garantido um apoio verdadeiramente notável a nível económico. Segundo o relatório do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, o PIB da Ucrânia caiu 15,1% no primeiro trimestre de 2022 e 37,2% no segundo trimestre de 2022, sendo que em agosto atingiu os 23,8% devido às interrupções de produção e de logística (Reis, 2023). A ajuda da UE tem sido fundamental para garantir a sobrevivência de muitos ucranianos e a resistência contra a invasão russa, revelando uma união e solidariedade entre os EM e entre estes e a Ucrânia, que nem os mais otimistas poderiam antever. Uma série de pacotes de sanções foi colocadas à Rússia desde o início da guerra, no entanto é possível verificar que essas sanções não foram tão eficazes como se pretendia pois não conseguiram transformar-se em simétricas e universais.

A guerra na Ucrânia voltou a colocar o Kremlin no centro das atenções dos assuntos internacionais. Olhando para a Rússia, qualquer perspectiva de negociação é dificultada pelo seu dirigente, Putin, que rompeu com a tradição europeia do país, incluindo os seus valores, princípios e visão do mundo. Ao longo do último ano, e apesar de alguns contactos com líderes europeus, Putin tentou trazer os Estados Unidos para o centro das negociações, como forma de reconhecimento do papel de liderança da Rússia na política mundial. No entanto, esta estratégia está longe de ser bem-sucedida. Pelo oposto, a Rússia foi rapidamente condenada, após o começo da guerra, como agressora por grande parte dos EM das Nações Unidas, e os Estados Unidos da América tornaram-se um dos principais apoiantes da Ucrânia (Dias, 2023). A Ucrânia não se tornou um representante dos Estados Unidos da América para enfraquecer a Rússia. Mas o contrário é preciso: a Rússia usa a Ucrânia para expressar a sua insatisfação relativamente ao Ocidente e à

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

hipotética tentativa de Washington impedir Moscovo de ocupar o lugar de grande potência que merece por direito.

Esta guerra, que confronta um Estado autocrático e um Estado democrático, acabou por se transformar num conflito com duas ideologias distintas e inconciliáveis. A Ucrânia já representa a luta pela democracia, a liberdade e a autodeterminação contra a Rússia, que incorpora o autoritarismo e um conjunto de valores sociais e religiosos conservadores russos (Soller, 2023).

A guerra da Ucrânia continuará envolta em grande incerteza e conseqüentemente continuará a deterioração implícita na economia global. O que sabemos da história dos conflitos militares é que as guerras podem ter apenas três desfechos. Um lado alcança uma vitória decisiva, o outro lado alcança uma vitória decisiva, ou regista-se um impasse (Bornio, 2023).

### **3 CAPÍTULO III - A POLÍTICA FISCAL EM ÉPOCA DE CRISE**

#### **3.1 Política Fiscal**

O termo fiscal vem da palavra latina *fiscalis* que por sua vez vem de *fiscus*, ou seja, um cesto usado para guardar dinheiro. Assim, “política fiscal” significa política relacionada com impostos. A política fiscal é um ramo da política económica em que os instrumentos de atuação são os impostos.

Em inglês, a expressão política fiscal foi supostamente usada pela primeira vez por Edwin RA Seligman, um proeminente professor de finanças públicas na Universidade de Columbia, no início do século XX. Ele usou esta expressão para criticar Adolf Wagner, um economista alemão, que sugeriu que os governos deveriam delinear alguma redistribuição de rendimento através das suas atividades orçamentais. Esta parece ser a criação do “ramo de redistribuição” da trilogia divulgada por Musgrave (1989), que posteriormente explanamos.

A revolução *keynesiana* mudou o significado da política fiscal, afastando-a do lado dos impostos ou das receitas do orçamento para incluir tanto as receitas como as despesas. A política fiscal refere-se à manipulação dos impostos e da despesa pública para influenciar a procura agregada. Com Keynes houve a criação do “ramo da estabilização” na trilogia de Musgrave. Contudo, a política de estabilização keynesiana é apenas uma parte, embora obviamente importante, da teoria moderna da política fiscal. Na criação desta teoria, especialmente bem desenvolvida nos tratados de (Musgrave & Musgrave, 1989), os objetivos da política fiscal vão além da estabilização porque as ferramentas fiscais podem ser usadas também para redistribuir o rendimento e estimular a economia, atingindo o pleno emprego, com níveis de inflação baixos.

Os governos procuram frequentemente equilibrar esses objetivos em resposta às condições económicas e às necessidades da sociedade. A escolha de instrumentos fiscais depende das circunstâncias económicas e das prioridades políticas de um governo. É importante salientar que a eficácia da política fiscal depende da capacidade do governo de implementá-la adequadamente e da sua capacidade de prever às mudanças na economia (Tanzi, 2006).

No entanto não podemos ver a política fiscal como uma solução instantânea para resolver os problemas graves e estruturais de natureza económica, financeira e social que cada EM enfrenta. Mas é um instrumento, que pode estimular algumas soluções e caminhos para países mais desenvolvidos, competitivos e socialmente justos.

### **3.1.1 Objetivos da Política Fiscal**

Os objetivos da política fiscal surgem inicialmente na década de 50, com a teoria de Musgrave, 1989 que os sintetiza em três grandes grupos:

- redistribuição da riqueza e rendimento;
- estabilização económica; e
- correção da afetação de recursos.

Apesar de concebidos no século XX estes objetivos continuam atuais nos dias de hoje, e podemos verificar que estes vão de encontro aos objetivos do sistema fiscal anteriormente analisado.

#### **3.1.1.1 Redistribuição do Rendimento e da Riqueza**

Segundo Musgrave (1989), a redistribuição do rendimento deveria ocorrer a nível nacional e não subnacional, sob pena de criação de ineficiências.

A redistribuição de rendimento e riqueza é feita através da justiça fiscal, um dos objetivos do sistema fiscal como vimos anteriormente, e concretizou-se com o aparecimento do Estado Social (um Estado que é intervencionista e tem uma preocupação social). Esta surge com duas máximas:

- ❖ a ideia de igualdade de oportunidades (através de um sistema de educação generalizado, um sistema de saúde universal, abonos de família, entre outros);
- ❖ e a ideia de igualdade de resultados (através da justiça fiscal que implica transferir rendimentos de quem os possui mais para quem os possui menos).

Perante estas ideologias pode-se dizer que a redistribuição de rendimento ocorre proporcionando maior benefício aos mais carenciados e conseqüentemente os mais favorecidos pagam maior soma de imposto. É disso que trata a progressividade de

determinados impostos do sistema fiscal. No entanto para o Estado é sempre complicado saber qual o grau de aplicação correto da progressividade para que esta não prejudique a evolução dos outros objetivos que a política fiscal pretende atingir.

Para avaliar se existe ou não distribuição do rendimento é utilizada a curva de Lorenz, em que o seu objetivo é avaliar o grau de desigualdade em termos da repartição do rendimento de determinada economia pelos seus indivíduos. Para além do seu objetivo, serve também para o cálculo do coeficiente Gini, que é utilizada de igual modo para o avaliar o grau de igualdade/desigualdade na repartição de rendimentos. No entanto este coeficiente visa sintetizar num único valor a disparidade da distribuição (Pereira, 2005).

Ao serem analisados estes indicadores podemos avaliar o sistema fiscal:

- Proporcional: se a distribuição é a mesma antes e depois de impostos, não houve efeito redistributivo;
- Progressivo: se a distribuição melhorou, o sistema tem um efeito redistributivo positivo; e
- Regressivo: se a distribuição piorou, o sistema tem um efeito redistributivo negativo.

Quando a redistribuição não é a desejada e os mais carenciados não são os mais beneficiados, mas sim os mais favorecidos estamos perante ineficiências, que infelizmente são mais frequentes do que o desejado. Perante isto podemos afirmar que os alguns dos objetivos do sistema fiscal estão em conflito, nomeadamente a equidade e eficiência.

### ***3.1.1.2 Estabilização Económica ou Regulação Conjuntural***

Musgrave (1989), salientava a centralização das políticas de estabilização, argumentando que a estabilidade de preços está intrinsecamente ligada à política monetária e económica nacional.

Em tempos de choques periódicos, as políticas de estabilização desempenham um papel fundamental no abrandamento dos impactos das crises económicas. A política de estabilização também está relacionada com o estímulo à criação de empregos, o controlo

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

da inflação, a evolução da procura em tempos de recessão e a conservação da saúde financeira do governo. As políticas fiscais desempenham um papel crucial na procura de estabilidade económica e na proteção do bem-estar social.

As políticas de estabilização devem ter em consideração regularmente questões micro e macroeconómicas das finanças públicas e implementar mudanças estruturais necessárias. A capacidade de adaptação a contextos macroeconómicos é fundamental. No entanto, para promover o crescimento económico, é necessário reduzir o deficit fiscal por meio de medidas fiscais duradouras e eficazes.

As políticas contracíclicas ou anticíclicas são uma parte essencial do modelo keynesiano de estabilização macroeconómica. Quando o PIB está abaixo da reta é um desvio negativo e para contrariar isso implementa-se uma política anticíclica ou expansionista em que o governo deve aumentar as despesas públicas e para isso reduzir os impostos para influenciar a procura agregada e estimular o crescimento económico. No entanto, críticos, como Milton Friedman, argumenta que as políticas expansionistas podem levar a aumentos de inflação a longo prazo, defende a importância do controlo da inflação, pois se esta for controlada todos os outros objetivos naturalmente seguem o controlo.

Milton Friedman e os seus seguidores não negam a importância da política fiscal tradicional, que envolve o governo gastar e arrecadar impostos. No entanto, a questão que se coloca é como é que a política fiscal deve ser dirigida. Os seguidores de Friedman argumentam que, em certos casos, o governo não precisa de tomar ações ativas significativas (Tanzi, 2006). Em vez disso, devem deixar os chamados "estabilizadores automáticos" da economia funcionarem. Esses estabilizadores referem-se ao conceito de que a política fiscal deve atuar como um "estabilizador automático" que se ajusta automaticamente às condições económicas. Por exemplo, a relação entre rendimentos e impostos. Quando a economia prospera e o rendimento das famílias e das empresas aumenta, a receita tributária automaticamente cresce, uma vez que os contribuintes pagam mais impostos sobre o seu rendimento mais elevado. Da mesma forma, em tempos de recessão, quando o rendimento diminui, a receita tributária cai, já que os contribuintes pagam menos impostos. Esse mecanismo contribui para suavizar as flutuações na

atividade económica, uma vez que a carga tributária se ajusta automaticamente às condições económicas.

Os benefícios da SS, como o subsídio de desemprego e os benefícios de assistência social, também desempenham um papel importante como estabilizadores automáticos. Durante períodos de recessão, o número de pessoas elegíveis para esses benefícios geralmente aumenta, uma vez que mais indivíduos perdem os seus empregos ou enfrentam dificuldades financeiras. Isso resulta num aumento nos gastos governamentais, o que ajuda a sustentar a procura agregada e a estabilizar a economia, uma vez que as transferências de benefícios são automaticamente ajustadas às necessidades das famílias em tempos difíceis.

Uma política fiscal baseada em regras e baseada no funcionamento de estabilizadores automáticos proporciona claramente várias vantagens.

### ***3.1.1.3 Desenvolvimento Económico e Concorrência Fiscal***

No âmbito da correção da afetação de recursos avançado por Musgrave as entidades regionais estariam dispensadas da redistribuição e justiça fiscal e por isso podiam centralizar-se na provisão dos bens públicos mais adequados. Pois estas identificariam de forma mais eficiente as necessidades das populações, dada a sua proximidade.

Atualmente, a fiscalidade conta como forma determinante, nas opções das empresas para selecionar a localização das suas atividades. Os impostos são um custo para as empresas, bem como a quantificação de outros encargos tributários.

A política fiscal, entre os seus vários objetivos, conta também com o do desenvolvimento económico. Segundo (Pereira, 2005) existem duas formas essenciais sobre como a política fiscal se debruça sobre este objetivo: o sistema fiscal não deve impedir o desenvolvimento económico, mas deve sim promovê-lo ativamente.

Fatores como o nível fiscal e a sua estrutura podem levar ao sufoco da atividade económica e atualmente podem levar à uma distinção negativa em relação ao exercício dessa atividade num Estado relativamente a outro. Este cuidado está presente nos sistemas fiscais, num dos seus objetivos a neutralidade, alargando para uma nova dimensão,

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

levando à problemática da concorrência fiscal entre os Estados. Outrora a política fiscal debruçava-se fundamentalmente sobre as preocupações nacionais e os aspetos internacionais tornavam-se irrelevantes. Atualmente para além das preocupações nacionais, a política fiscal considerar uma ótica transnacional, pois uma medida fiscal tem de ter em ponderação o que se passa noutros países, de forma a evitar que o sistema fiscal leva à deslocalização de pessoas e de capitais.

No topo dos países com maior nível de competitividade lidera a Suíça seguida dos países nórdicos, a Holanda e o Luxemburgo. Estes países caracterizam-se ainda por apresentar níveis de inflação e de corrupção muito reduzidos. Como determinantes dos níveis de competitividade estão, a inovação, a digitalização, a par com o bem-estar social, coesão social e benefícios sociais.

No entanto nem sempre a concorrência fiscal é uma problemática, esta pode proporcionar o desenvolvimento económico das nações mais pobres através da atração de investimento estrangeiro e aumento do potencial de exportação das empresas nacionais, consequentemente isto produz efeitos positivos no crescimento económico mundial. Desta forma não deve ser diminuída, mas sim deve-se proteger e preservar o direito de exercer a fins de aumentar a eficiência económica.

Ao longo dos anos e com a globalização a concorrência fiscal intensificou-se e tornou-se uma agressiva realidade, acentuando um impacto negativo ao nível da competitividade das empresas. O que levou a fuga de determinadas multinacionais para se sediarem em certos Estados da UE, a crise económica e financeira de 2008 e de 2011 acentuaram esse problema (Anjos, 2022).

A concorrência fiscal na UE é uma evidência. Uma parte fundamental dos EM recusa enfrentar este problema, porque alguns deles têm alcançado melhores níveis de desenvolvimento, de crescimento económico e bem-estar social, por serem mais competitivos com base na fiscalidade moderada e atrativa que proporcionam às suas empresas e aos investidores estrangeiros.

O bem comum é um desejo que se alcança pelo esforço produtivo e capacidade própria de cada indivíduo, graças à igualdade de oportunidades garantida pelo Estado social. O

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

Estado social é garantido pelos elevados níveis de competitividade e emprego, com garantia de gratuidade total dos serviços públicos essenciais para garantir a igualdade de oportunidades entre os cidadãos. Um Estado social é menos estável em países com elevadas fiscalidades, segundo relata Anjos (2022, p. 97) “..., na larga maioria dos países com impostos mais elevados e agressivos não se encontra garantido, apesar do discurso político baseado na alegação da necessidade de impostos elevados para garantia do Estado social. Este discurso falacioso tem-se revelado útil para desculpabilizar governos incompetentes, corruptos, dominados por grupos de interesse que controlam as principais áreas de investimento público, cujo efeito multiplicador acaba anulado pelo peso da dívida pública que onera as gerações futuras e torna esses mesmos países pouco atrativos para os jovens mais qualificados.”, infelizmente esta frase está e estará atualizada durante muito tempo, pois é o espelho de muitos países no presente. É inevitável que este ciclo vicioso leve ao atraso no desenvolvimento económico e social e da acentue a pobreza e as disparidades sociais.

Enquanto esta mentalidade não for superada a UE permanecerá em luta contra a divisão, efeito da diferença entre um grupo de países mais desenvolvido e os restantes com problemas de má governação e uma fiscalidade desajustada.

A segunda variável é sobre tudo intervencionista, pois pretendem-se usar os impostos para estimular o desenvolvimento económico normalmente através de benefícios fiscais. Estes têm nos seus objetivos espelhadas as várias componentes do desenvolvimento. A principal, especialmente em países em via de desenvolvimento, é o crescimento económico de maneira a aumentar a produção e produtividade de bens e serviços e melhorar o nível de vida da população (Pereira, 2005).

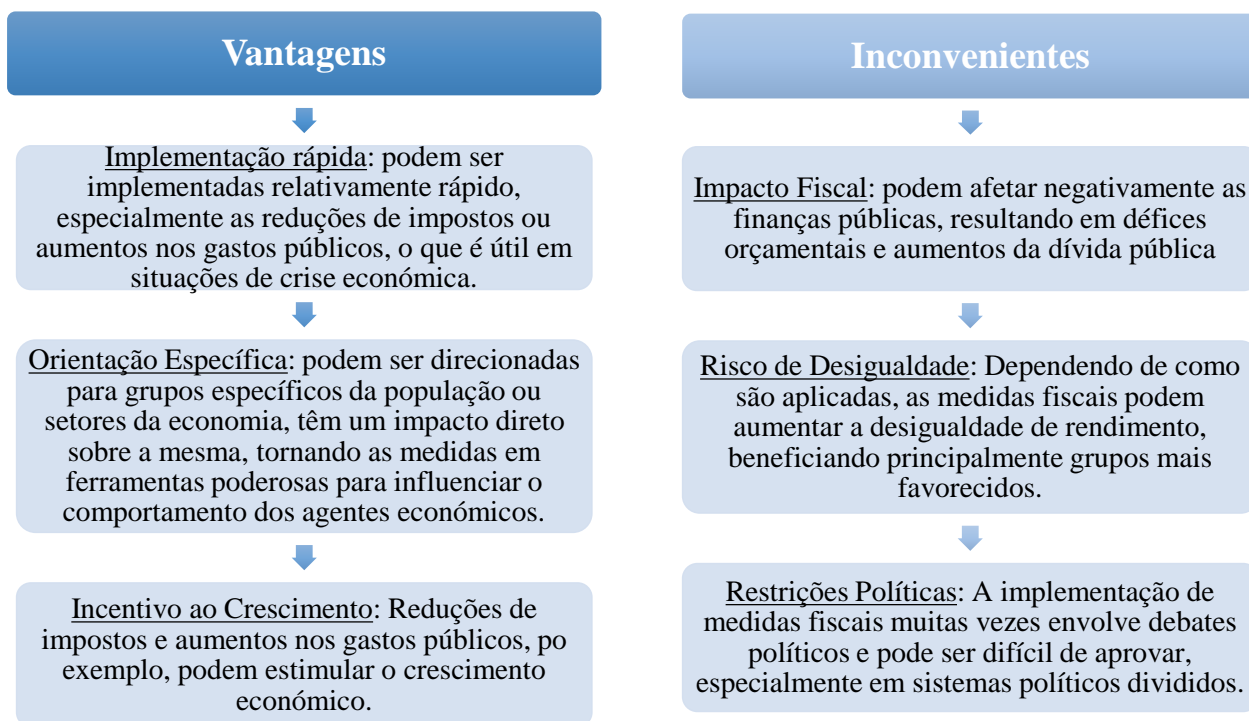
Recentemente e cada vez mais o desenvolvimento não tem só objetivos com componentes quantitativas, mas também cada vez mais com componentes qualitativas, por exemplo a proteção e defesa do ambiente. Nesta conspeção são usados cada vez mais os impostos na ótica da política ambiental com intuito de a conservar e melhorar. Os impostos para além de terem o intuito de arrecadação de receita vão incentivar a mudança de comportamentos a fim de se tornarem mais ecológicos. Para além dos impostos, estes comportamentos têm sido estimulados por incentivos fiscais a investimentos ecológicos.

### 3.2 Medidas Fiscais ou Medidas não Fiscais: Vantagens e Inconvenientes

Tanto as medidas fiscais como medidas não fiscais são utilizadas pelos governos como instrumentos integrantes das políticas fiscais. Dependendo das condições económicas do Estado em determinado momento, o governo vai eleger onde pretende que as mesmas atuem (Lopes, 1999).

Importa salientar que as medidas fiscais estão diretamente ligadas a intervenção nos impostos e nos gastos públicos. Algumas das principais medidas fiscais incluem ajustes nos impostos, aumento ou redução nos gastos públicos.

Figura 1- Vantagens e Inconvenientes de Medidas Fiscais, Elaboração Própria



Já as medidas não fiscais incluem a taxa de câmbio, a taxa de juro, regulamentações específicas, etc. Estas medidas influenciam os indicadores socioeconómicos. As vantagens e inconvenientes das medidas fiscais são:

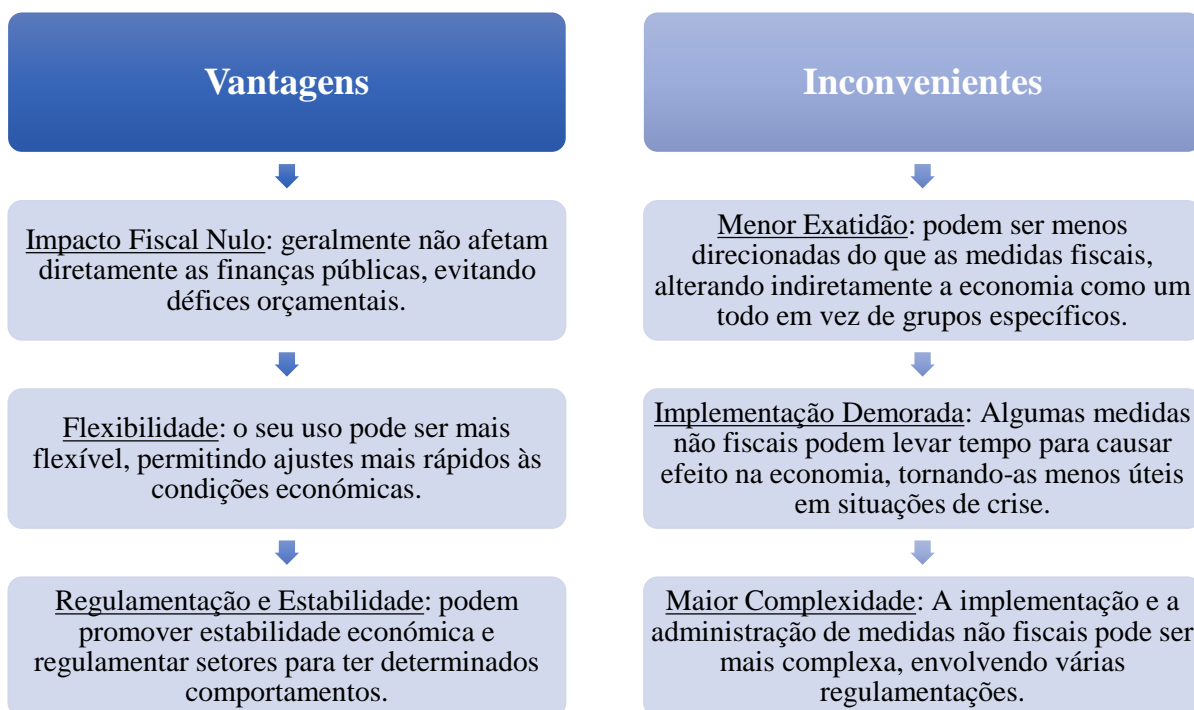


Figura 2 - Vantagens e Inconvenientes de Medidas não Fiscais, Elaboração Própria

Como podemos verificar ambas têm as suas vantagens e inconvenientes e o governo aplica-as conforme os objetivos que idealize, as condições económicas do país e as circunstâncias do momento vivido. Para a obtenção de melhores resultados o governo utiliza a combinação de ambas.

### 3.3 Medidas Fiscais Usuais em Época de Crise

Quando se pensa na fiscalidade importa ter sempre presente que não existe sistema fiscal sem contribuintes, ou seja, o sistema fiscal é para os contribuintes e são os contribuintes que constituem o Estado. É, portanto, necessário que as alterações legislativas tenham como fim a criação de condições que vão, diretamente ou indiretamente, ter repercussões positivas no meio em que operam e/ou vivem os contribuintes.

As primeiras medidas introduzidas pelos países centram-se em moderar o impacto imediato da crise. Os pacotes fiscais podem ter objetivos muito semelhantes em todos os países: proteger as famílias e as empresas e garantir que estes sejam capazes de retomar a sua atividade económica anterior. Para as empresas, geralmente significa fornecer apoio

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

à liquidez para ajudá-las a permanecer ativas. Para os indivíduos, a prioridade tem é fornecer apoio ao rendimento às famílias mais diretamente afetadas.

Os pacotes fiscais abrangem frequentemente uma ampla variedade de medidas. Um apoio fiscal forte e oportuno desempenha um papel vital no apoio aos rendimentos, na proteção de empregos e na sustentação das empresas. O âmbito e a escala dos pacotes de política fiscal também refletem o espaço fiscal dos países e a sua capacidade de contar com o apoio do banco central europeu (BCE). Alguns países em desenvolvimento e emergentes entram na crise com espaço fiscal mais limitado. Além disso, alguns desses países não conseguem utilizar a política monetária em resposta à crise da mesma forma que as economias avançadas. No geral, muitas economias em desenvolvimento e emergentes tiveram menos espaço para prestar apoio fiscal às famílias e às empresas do que outros países.

O relatório “Tax Policy Reforms 2021 : Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic” conclui geralmente que os países com rácios impostos/PIB mais elevados introduzem pacotes fiscais superiores e mais abrangentes. Uma prioridade fundamental a curto prazo será melhorar a orientação dos benefícios fiscais para garantir que o apoio é canalizado para aqueles que mais precisam dele e retirá-lo cuidadosamente onde já não é necessário. Manter o apoio às famílias altamente afetadas é essencial para aliviar o impacto desigual da crise e reduzir os riscos de aumento da pobreza, da mesma forma, para as empresas em sectores severamente limitados.

As medidas de estímulo devem ser temporárias e orientadas para as áreas onde as necessidades de equidade e os coeficientes fiscais são provavelmente mais elevados. O estímulo temporário incentiva as empresas e as famílias a anteciparem as suas despesas e investimentos e limita o impacto nos orçamentos públicos. Garantir que as medidas de estímulo sejam temporárias pode exigir datas finais claras ou vincular a sua duração à obtenção de determinados resultados.

Importa ainda destacar que toda e qualquer medida fiscal orientada ao crescimento económico implica um balanço entre os objetivos pretendidos através da medida e as respetivas contrapartidas associadas. Ao criar estas medidas, os governos terão de considerar uma série de questões:

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

- a duração ou gravidade da crise: medidas de longo prazo podem reunir problemas para o futuro, tornando mais difícil para os contribuintes regressarem às condições normais se, por exemplo, as dívidas atingirem níveis insustentáveis ou os pagamentos diferidos levarem a graves problemas de fluxo de caixa numa data posterior. Por um lado, as medidas de curto prazo podem não proporcionar o grau de certeza que alguns contribuintes gostariam de ver.

- as consequências que podem surgir para os contribuintes das ações da administração tributária. Por exemplo, a decisão de adiar a declaração de impostos pode ter impacto nos reembolsos. Como resultado, os contribuintes podem ver os seus problemas de fluxo de caixa aumentarem em vez de serem aliviados nos casos em que houve retenção excessiva de impostos. Além disso, em alguns países pode haver uma ligação entre o rendimento declarado nas declarações fiscais e a elegibilidade para benefícios ou pedidos de empréstimo.

- se adotam uma abordagem direcionada e aplicam as medidas apenas aos contribuintes mais afetados pela crise. Essas podem ser medidas para setores específicos que são mais atingidos ou que são cruciais para auxiliar a mitigar os impactos da crise. Ou pode ser ainda para segmentos de contribuintes específicos, como subconjuntos de independentes ou pequenas empresas que podem sofrer mais com problemas de fluxo de caixa.

- se as medidas devem ser aplicadas a todos os contribuintes, ou a todos os contribuintes de segmentos específicos, como pessoas físicas, independentes, PMEs e grandes empresas. Essa abordagem pode ser mais fácil de realizar na medida em que se aplica a todos os casos e pode ser mais simples de comunicar. No entanto, pode não ser tão eficaz quanto as abordagens direcionadas para aqueles que mais precisam de apoio.

- quando retirar ou alargar as medidas. Os custos da eliminação do apoio demasiado cedo podem ser maiores do que os custos da remoção do apoio mais tarde. Os apoios devem ser mantidos onde forem necessários para manter as empresas e as famílias no ativo. A retirada demasiado cedo dos apoios às empresas e às famílias necessitadas representa riscos graves, incluindo falências em massa e perda de empregos.

## **4 CAPÍTULO IV - AS MEDIDAS FISCAIS EM ÉPOCA DE CRISE: ESTUDO COMPARATIVO NA UNIÃO EUROPEIA**

Após uma forte contração da atividade económica provocada pela COVID-19 em 2020, uma forte recuperação económica teve início em 2021. De destacar que a receita fiscal dos EM da UE diminuiu pela primeira vez desde a crise financeira de 2009, enquanto a despesa pública saltou de 46,5% em 2019 para 53% em 2020 devido à crise da COVID-19.

A UE quase atingiu a sua produção pré-pandemia em 2021, com um aumento anual de 5,3%. No início de 2022, a economia da UE estava a recuperar da crise da COVID-19 de uma forma mais rápida e vigorosa do que anteriormente esperado. A recuperação foi propulsionada pelo consumo e pelo investimento, ambos deprimidos durante a pandemia. No entanto, embora a economia da UE continue a mostrar resiliência, a guerra na Ucrânia criou um novo ambiente, agravando os ventos contrários pré-existentes ao crescimento, que se esperava que diminuíssem (Annual report on taxation 2022 - Tax policies in the European Union, 2022). Coloca também desafios adicionais às economias da UE relacionados com a segurança do abastecimento energético e a dependência de combustíveis fósseis da Rússia. Posto isto, o crescimento será menor e a inflação mais elevada do que nas previsões iniciais, nomeadamente de 9,2% em 2022 e 6,7% até ao primeiro semestre de 2023. De acordo com estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do BCE, o aumento dos lucros empresariais explica perto de metade do aumento da inflação medido na área do euro, uma vez que as empresas aumentaram os preços mais do que o aumento dos custos dos fatores de produção, enquanto o processo de recuperação salarial foi muito mais lento (Annual Report on Taxation 2023 - Review of Taxation Policies in EU Member States, 2023).

### **4.1 Medidas Fiscais adotadas durante a Pandemia COVID-19**

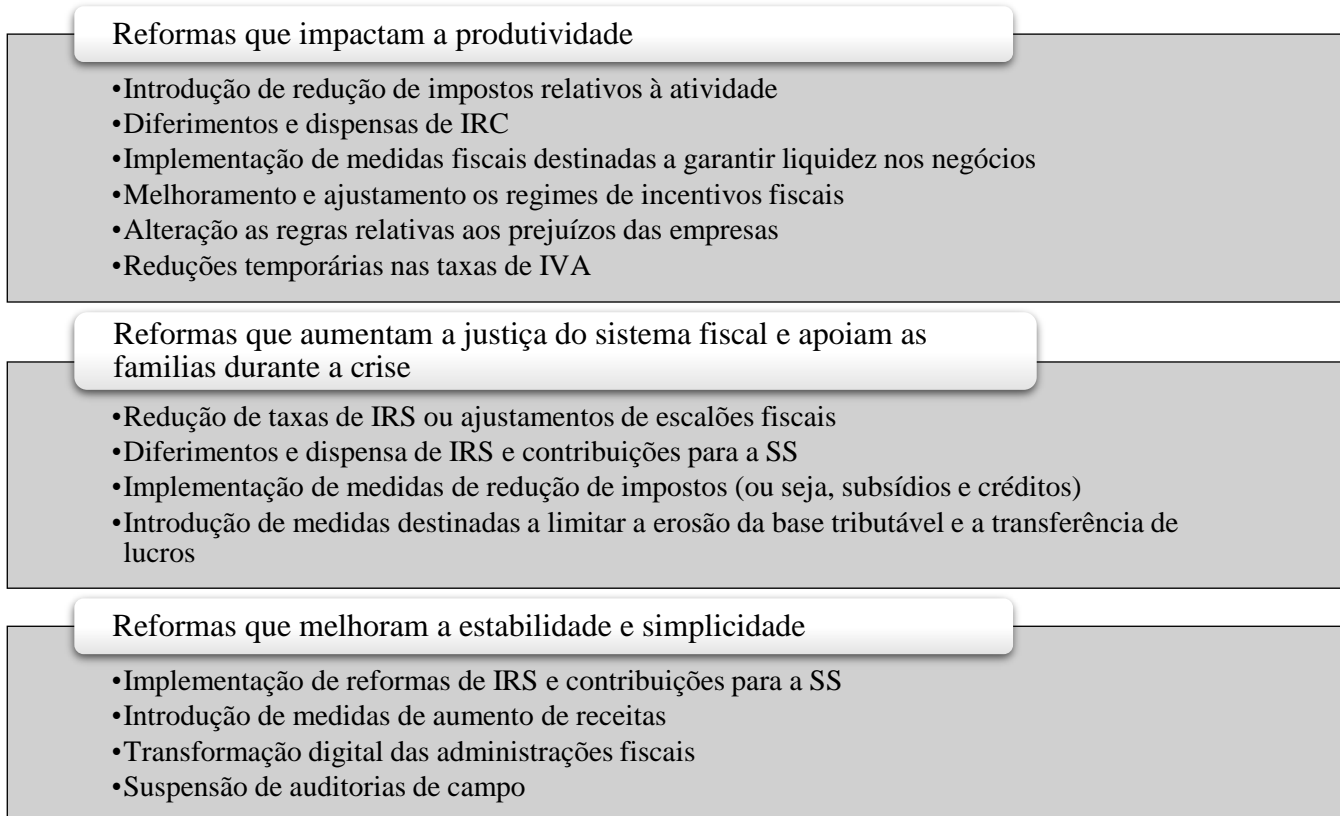
O ano de 2020 foi dominado pela pandemia de COVID-19 e pelas suas significativas consequências económicas e sociais. Como resultado da pandemia, a atividade económica na UE sofreu um choque grave no primeiro semestre do ano. Previa-se que a economia da UE contraísse 7,4% em 2020, antes de recuperar com um crescimento.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

A pandemia de 2020 alterou a estrutura fiscal relativamente estável que a UE tem visto na última década. Os governos da UE deram uma resposta fiscal sem precedentes à crise. Embora existam diferenças nas respostas nacionais fornecidas, os EM e a UE reagiram rapidamente com um conjunto de medidas sem precedentes, incluindo medidas fiscais e apoio direto às famílias, às empresas e ao setor da saúde. As medidas políticas tomadas pelos EM, juntamente com iniciativas a nível da UE, ajudaram a abrandar o impacto da pandemia. A política fiscal fez o trabalho pesado. As medidas fiscais discricionárias anunciadas em 2020 somaram, em média, 6,2% do PIB para as economias avançadas e 3,1% do PIB para as economias emergentes da Europa.

Em 2021, a UE prosseguiu e intensificou os esforços para fazer face ao impacto da crise; neste contexto adotaram-se, no total, mais de 2 326 medidas de apoio desde o início da pandemia.

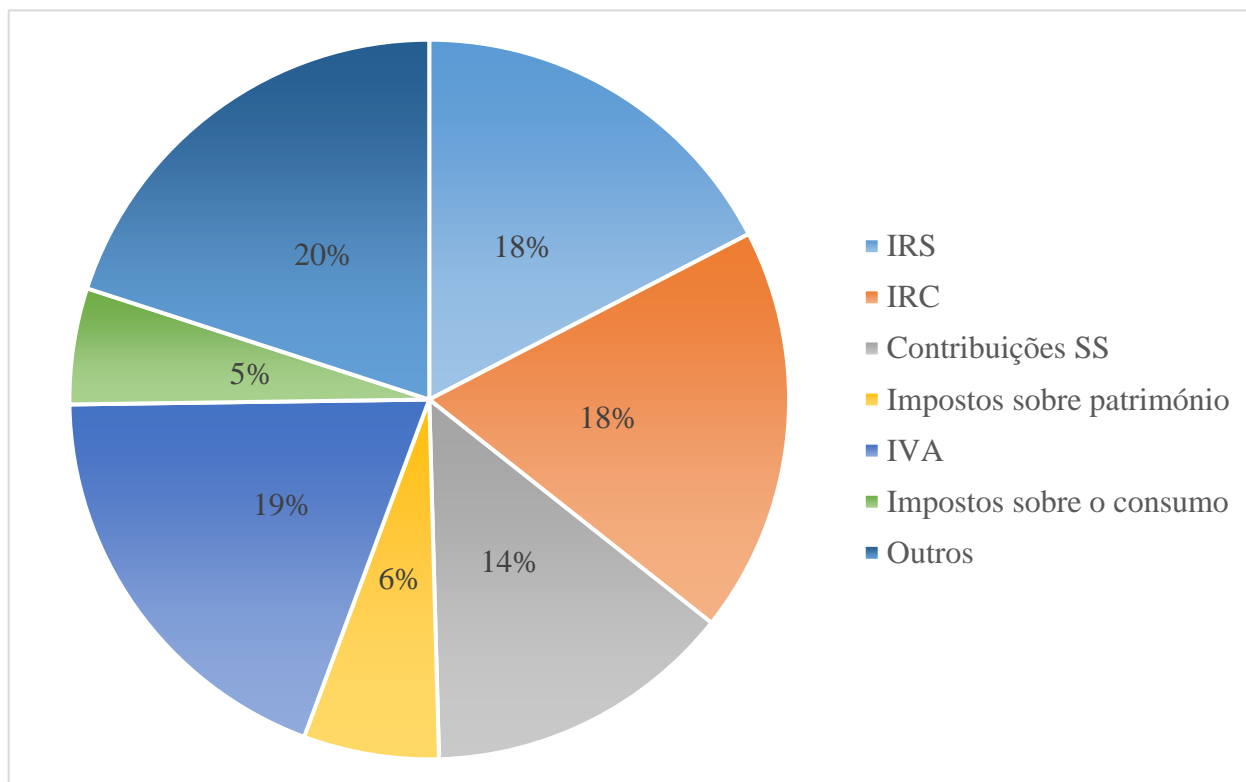
Embora abrangente, a lista de reformas principalmente relacionadas com a COVID-19 não é extensa. A figura abaixo sintetiza as reformas fiscais na UE.



*Figura 3- Principais Reformas Fiscais durante a COVID-19 na UE*  
*Fonte: Annual Report on Taxation 2022, 2022; Elaboração própria*

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

Nem todos os países tomaram as mesmas medidas ou atuaram sobre os mesmos impostos, o gráfico abaixo elucida para o peso que os EM detiveram sobre cada imposto.



*Figura 4- Peso da Medidas Fiscais nos Impostos na UE*  
 Fonte: Annual Report on Taxation 2021, 2021; Elaboração própria

Após se verificar que as medidas foram muitas, mas sucintas nas áreas de atuação decide-se analisar as medidas de 8 países (Áustria, Bélgica, Finlândia, Grécia, Itália, Lituânia, Portugal e Espanha) tendo em conta a localização geográfica para tentar perceber se esta pode ou não ter interferido sobre as decisões dos países.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

	<i>Áustria</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Finlândia</i>	<i>Grécia</i>	<i>Itália</i>	<i>Lituânia</i>	<i>Portugal</i>	<i>Espanha</i>
<i>Prorrogação de prazos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da entrega das declarações anuais de impostos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>-IRS,</li> <li>-IRC,</li> <li>-IVA</li> </ul> </li> <li>• De pagamento de impostos (ou o contribuinte pode requerer o parcelamento)</li> <li>• No âmbito de processos relativos a infrações fiscais ou relativas ao pagamento de taxas e direitos serão interrompidos os principais prazos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da declaração de IRC.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Da entrega das declarações de IVA e recapitulativas</li> <li>• Do pagamento de impostos, IRC, IVA e retenção na fonte nas empresas e IRS para singulares, sem penalizações ou juros.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As empresas podem solicitar uma extensão para a declaração de impostos, desde que haja um motivo específico, que tenha impedido a empresa dê-a dentro do prazo. (As extensões não podem ser concedidas para declarações de IVA ou outros impostos indiretos.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das declarações de IVA, bem como o pagamento apurado.</li> <li>• Para singulares, o preenchimento do registo fiscal de contratos de aluguer, incluindo os de curta duração.</li> </ul>	<i>Zona Vermelha:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresas residentes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensão das obrigações fiscais devidas no período de fevereiro a abril de 2020.</li> <li>• Adiamento do prazo de todos os pagamentos de impostos, multas ou juros.</li> </ul> </li> <li>- Restantes contribuintes:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Os prazos para todos os cumprimentos fiscais são adiados, sem penalidades.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da declaração e pagamento antecipado do IRC</li> <li>• Da declaração e pagamento do IRS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da entrega do IRC e o seu pagamento, relativo ao exercício de 2019</li> <li>• Da declaração do IVA,</li> <li>• Da entrega da IES de 2019</li> <li>• Das retenções na fonte de IRS e IRC e IS referentes a abril e a maio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para pagamentos de impostos,</li> <li>• Atendimento a pedidos de informação, apresentação de petições, etc.</li> <li>• Para a entrega das declarações fiscais e autoliquidações e respetivos pagamentos (mas para determinados contribuintes).</li> </ul>
<i>Diferimento de pagamentos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As empresas podem solicitar a redução dos pagamentos por conta de IRC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De qualquer dívida fiscal decorrente de março de 2020, e sem vencimento de juros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As empresas podem solicitar uma alteração no pagamento antecipado se, como resultado do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensão das contribuições para a SS das empresas, trabalhadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Zona Vermelha:</i> Todos os residentes estão suspensos de todos os impostos a pagar até abril de 2020.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contribuintes podem solicitar empréstimos fiscais sem juros. Estando estes em</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Especial por conta até junho de 2020.</li> <li>• Primeiro pagamento por</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PMEs e trabalhadores independentes com um volume de negócios inferior a 6</li> </ul>

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foram introduzidas isenções fiscais para rendimentos extraordinários provenientes de trabalhos essenciais durante a pandemia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para os IEC's sobre o álcool e todas as bebidas, o prazo de pagamento é alargado para 4 semanas.</li> </ul>	<p>COVID-19, as receitas ou despesas reais de uma empresa diferirem da estimativa original.</p>	<p>independentes e empresários em nome individual afetados pela COVID-19.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Nova” Zona Vermelha: Para empresas e profissionais residentes os pagamentos de impostos e contribuições sociais estão suspensos independentemente do seu volume de negócios anual.</li> </ul>	<p>vigor, os impostos podem ser adiados até o terminar a pandemia e continuarem a ser pagos de conforme o acordado.</p>	<p>conta e pagamento adicional até agosto de 2020.</p>	<p>milhões de euros podem pedir adiamento do pagamento de impostos de seis meses.</p>
<p><i>Multas e juros</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Serão automaticamente dispensados os juros:             <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ de declarações fiscais não entregues oportunamente;</li> <li>➢ sobre as reclamações fiscais subsequentes da redução dos pagamentos por conta de IRC, da liquidação do exercício de 2020</li> </ul> </li> <li>• As empresas podem solicitar o</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As empresas podem requerer a isenção do pagamento de juros de mora e a remissão das multas por falta de pagamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contribuintes podem solicitar a não cobrança de juros de mora.             <ul style="list-style-type: none"> <li>• As empresas podem solicitar que a taxa de multa de pagamento fora de prazo não seja cobrada, mas tem de ter um motivo específico.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não são calculados juros relativos à prorrogação dos prazos de pagamento e à suspensão da cobrança de dívidas fiscais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os cumprimentos fiscais são devidos, sem penalizações de juros para todos os contribuintes.</li> <li>• Os pagamentos diferidos são devidos, sem juros ou multas, se pagos até 31 de maio numa única prestação ou em 5 prestações mensais do mesmo montante a partir de 31 de maio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contribuintes não estão sujeitos a juros de mora, bem como juros sobre contratos de empréstimo tributário.</li> <li>• As coimas são aplicadas apenas no contexto de uma decisão fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não há lugar ao pagamento de juros, e nem instaurado nenhum processo de contraordenação para o pagamento de impostos que tenham prorrogação de entrega.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nos casos em que as PME e os trabalhadores independentes solicitem um diferimento não serão cobrados juros durante os primeiros três meses.</li> </ul>

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

*Acesso fácil aos planos de pagamento de dívidas e extensão da sua duração*

cancelamento da sobretaxa de atraso imposta no pagamento de um imposto pago fora do prazo estabelecido.							
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As empresas podem solicitar um plano de pagamento de dívidas.</li> <li>• As medidas podem ser anuladas se o plano de pagamento acordado não for cumprido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se uma empresa tiver dificuldades no pagamento de impostos pode solicitar um acordo de pagamento prestacional.</li> <li>• A Autoridade Tributária (AT) incluirá automaticamente no acordo quaisquer novas dívidas fiscais que se criem após a entrada em prática do acordo de pagamento até maio de 2020.</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contribuintes passaram a ter um acesso mais fácil aos empréstimos fiscais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No plano fiscal e das contribuições sociais, haverá flexibilização do pagamento. Podem ser pagas em 3 ou 6 prestações cuja obrigação de pagamento se vença no 2º trimestre de 2020.</li> </ul>	-

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

*Suspensão da cobrança de dívidas*

*Reembolsos mais rápidos*

-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas os atos de cobrança de IVA, IRS e IRC ficam temporariamente suspensas, salvo em casos de “urgência”, por exemplo quando as dívidas resultem de utilização fraudulenta das medidas de apoio.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para as empresas, a cobrança de dívidas fiscais foi suspensa até agosto de 2020.</li> <li>• A penhora de salários, contas bancárias e detenção e venda de bens foi suspensa até março de 2020.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O lançamento de novas cobranças de dívidas fica suspenso.</li> <li>• Para as atividades de recuperação que já foram iniciadas, aplica-se um adiamento para todos os pagamentos devidos até 31 de maio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A AT não realizará ações de cobrança durante o período de emergência e quarentena para obrigações que surgiram desde o início da quarentena até o fim da emergência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suspensão de execuções da AT e SS como medida de apoio à tesouraria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até abril de 2020, as atividades de cobrança coerciva para execução de garantias de bens imóveis ficam suspensas.</li> </ul>
-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os contribuintes que apresentem declarações mensais de IVA podem apresentar eletronicamente um pedido de reembolso rápido de IVA.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os reembolsos são processados mais rapidamente, uma vez que não é necessária nenhuma auditoria fiscal para reembolsos até 30 000 €.</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os pagamentos em excesso do IVA serão reembolsados sem pedido dos contribuintes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se o valor de retenção na fonte, de pagamentos por conta ou de apuramentos de IVA for superior ao imposto devido, o prazo para o reembolso, é de 15 dias, após a entrega da respetiva declaração.</li> </ul>	-

*Tabela 2 Quadro Comparativo das Medidas Fiscais na Pandemia nos Estados Membros da União Europeia; Elaboração própria*

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

Após se analisar o quadro pode-se afirmar que houve semelhanças, bem como diferenças, entre os pacotes fiscais entre os países. As medidas introduzidas para apoiar as empresas foram semelhantes em todos os países, com um forte enfoque no diferimento do pagamento de impostos e outras medidas que apoiam o fluxo de caixa das empresas. Houve diferenças mais significativas entre as medidas de apoio às famílias. Nas economias menos desenvolvidas, as medidas de assistência social, como as transferências monetárias para famílias de baixos rendimentos, trabalhadores informais e auxiliados com benefícios sociais, têm sido mais comuns do que a SS. Vários países subdesenvolvidos também introduziram diferimentos de pagamento de impostos e isenções fiscais, especialmente para as PME.

Neste quadro consta-se que na prorrogação de prazos e diferimentos de pagamento incide essencialmente nos impostos sobre rendimento e no IVA como anteriormente visto para dar algum alívio às tesourarias das empresas e famílias. Esta foi uma das principais preocupações dos EM. Neste sentido as AT dos EM analisados suspendem também as multas e juros grande parte das situações.

Na adesão aos planos prestacionais apenas metade dos países selecionados estabeleceram esta medida, sendo que a Lituânia apenas concede acesso mais fácil aos empréstimos fiscais e não aos planos facilitados.

Ainda para aliviar as tesourarias a maioria dos países suspenderam a cobrança de dívidas, a Espanha suspendeu mesmo a penhora de bens imóveis e a Grécia suspendeu a penhora de salários e contas bancárias. Também os reembolsos, principalmente de IVA, foram acelerados por metade destes países.

Diferentes fatores podem explicar as diferenças nas respostas políticas entre países. As diferenças no espaço, dimensão e tipo de respostas entre países devem-se, em parte, ao espaço fiscal disponível, à existência de estabilizadores automáticos e às características do sistema de SS, bem como à capacidade administrativa.

## **4.2 Medidas Fiscais em curso na Guerra da Ucrânia**

A invasão da Ucrânia, juntamente com os encerramentos nas principais cidades e portos da China devido à política de zero-COVID, gerou um novo conjunto de choques adversos. O conflito na Ucrânia constitui um impacto negativo importante para a economia mundial, embora o choque no crescimento de 2022 seja parcialmente mitigado por alguns dos fatores que apoiaram a recuperação. As condições financeiras globais tornaram-se mais limitativas e a estabilização orçamental continuou na maioria das economias da OCDE durante 2022-23, embora a um ritmo um pouco mais lento do que o anteriormente esperado.

A influência da Rússia e da Ucrânia na economia global é através do seu papel como importantes fornecedores em vários mercados. Juntos, representam cerca de 30% das exportações mundiais de trigo, 15% de milho, 20% de fertilizantes minerais e gás natural e 11% de petróleo. Além disso, as cadeias de abastecimento globais dependem das exportações russas e ucranianas de metais e de gases inertes. Os preços de muitas destas mercadorias aumentaram acentuadamente após o início da guerra, e implicam que a inflação atingisse o seu pico mais tarde e em níveis mais elevados do que o anteriormente previsto. De acordo com estudos do FMI e do BCE, o aumento dos lucros empresariais explica perto de metade do aumento da inflação, uma vez que as empresas aumentaram os preços mais do que o aumento dos custos dos fatores de produção, enquanto o processo de recuperação salarial foi muito mais lento. Num contexto em que as famílias e as finanças públicas suportaram grande parte do impacto da crise inflacionária na Europa, iniciada com o choque energético causado pela guerra na Ucrânia. Como este choque negativo adicional na oferta não foi previsto, os rendimentos das famílias estão a aumentar mais lentamente do que os preços, agravando a decadência dos rendimentos disponíveis reais das famílias que já estava em curso em muitas economias da OCDE.

No entanto, foram implementadas algumas medidas para fazer face às crises, incluindo uma redução temporária da tributação da energia e do apoio ao rendimento dos agregados familiares mais pobres ou mais atingidos. O apoio dado pelos governos incluiu apoio direto ao rendimento dos indivíduos; limites máximos para os preços da energia; e diversas medidas fiscais temporárias, incluindo taxas reduzidas de IVA e impostos

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

especiais de consumo. As medidas de preços, que representaram cerca de dois terços das medidas, impactam o custo marginal do consumo de energia. Foram rápidas a implementar em resposta a uma situação de rápida mudança, mas, como distorcem os preços, não são a resposta mais eficiente, especialmente porque muitas vezes não foram direcionadas para famílias e empresas vulneráveis. As medidas temporárias de apoio ao rendimento tendem a ser mais bem orientadas e não distorcem os sinais dos preços relacionados com a energia. A sua implementação a título temporário e uma melhor orientação permitem que essas medidas sejam eficazes na prevenção do aumento da pobreza energética e da pobreza em geral, sem agravar a inflação e limitar o impacto orçamental.

Houve também medidas significativas a nível da UE: o Regulamento da UE sobre uma intervenção de emergência para fazer face aos elevados preços da energia, que incluía uma contribuição de solidariedade temporária obrigatória sobre os lucros das empresas ativas nos setores do petróleo bruto, do gás natural, do carvão e das refinarias. A UE acordou ainda um embargo às importações de carvão da Rússia, que entrou em vigor em agosto de 2022, e um embargo às importações marítimas de petróleo da Rússia, que começou em 2023. Alguns países encerraram bilateralmente as importações de gás e as importações de petróleo por gasodutos da Rússia, e a Rússia suspendeu as exportações de gás para alguns EM da UE. O fim da maior parte das importações de petróleo provenientes da Rússia em toda a Europa traz desafios, sendo os produtos petrolíferos responsáveis por mais de um terço do consumo total de energia na UE.

É ainda implementado o Plano REPowerEU, uma resposta importante da UE às dificuldades energéticas, à perturbação do mercado energético global e à crescente urgência de transformar o sistema energético da Europa num sistema menos dependente e mais sustentável. As principais medidas incluem a poupança de energia, a diversificação do fornecimento de energia e uma implantação acelerada de energias renováveis para substituir os combustíveis fósseis nas residências, na indústria e na produção de energia. Com a implementação deste plano a UE em conjunto com EM já conseguiu reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis russos, economizar quase 20 % do seu consumo de

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

energia, introduzir o limite máximo do preço do gás e do petróleo a nível mundial e duplicar a implantação adicional das energias renováveis.

De seguida apresenta-se as ligações que os EM, selecionados anteriormente, tinham com a Rússia ou Ucrânia antes do início da guerra.

### Áustria

- Antes da invasão da Ucrânia, importava 80% do seu consumo de gás da Rússia. As importações de petróleo bruto da Rússia representaram cerca de 8% do total e, em grande medida, já foram substituídas por importações de outras fontes.
- O montante dos empréstimos pendentes dos bancos austríacos à Rússia é um dos mais elevados da UE. Contudo, o risco é gerível, dado que estes empréstimos representam apenas cerca de 4% do total de créditos pendentes a estrangeiros.

### Bélgica

- Inicialmente o crescimento económico abrandou na sequência dos elevados preços da energia, do aumento dos custos dos empréstimos e da debilidade do comércio internacional.
- Tem uma localização central nas redes energéticas da Europa, acolhe um grande terminal de Gás natural liquefeito e possui instalações nacionais de energia nuclear que cobrem cerca de 40% do consumo de eletricidade.

### Finlândia

- As exportações de bens para a Rússia (5,5% das exportações de bens em 2021) diminuíram drasticamente em 2022. As importações de petróleo da Rússia caíram acentuadamente desde o início da guerra. A Finlândia diversificou o seu abastecimento fora da Rússia, em particular através de mais investimentos em energia eólica e da entrada em funcionamento de uma unidade nuclear adicional.

### Grécia

- Está exposta principalmente à guerra na Ucrânia através das suas importações de energia da Rússia, equivalentes a 30% do seu consumo total de energia.

### Itália

- A guerra terá impacto no crescimento à medida que os preços mais elevados corroem o poder de compra e a confiança. O gás natural fornece 42% das necessidades energéticas da Itália.

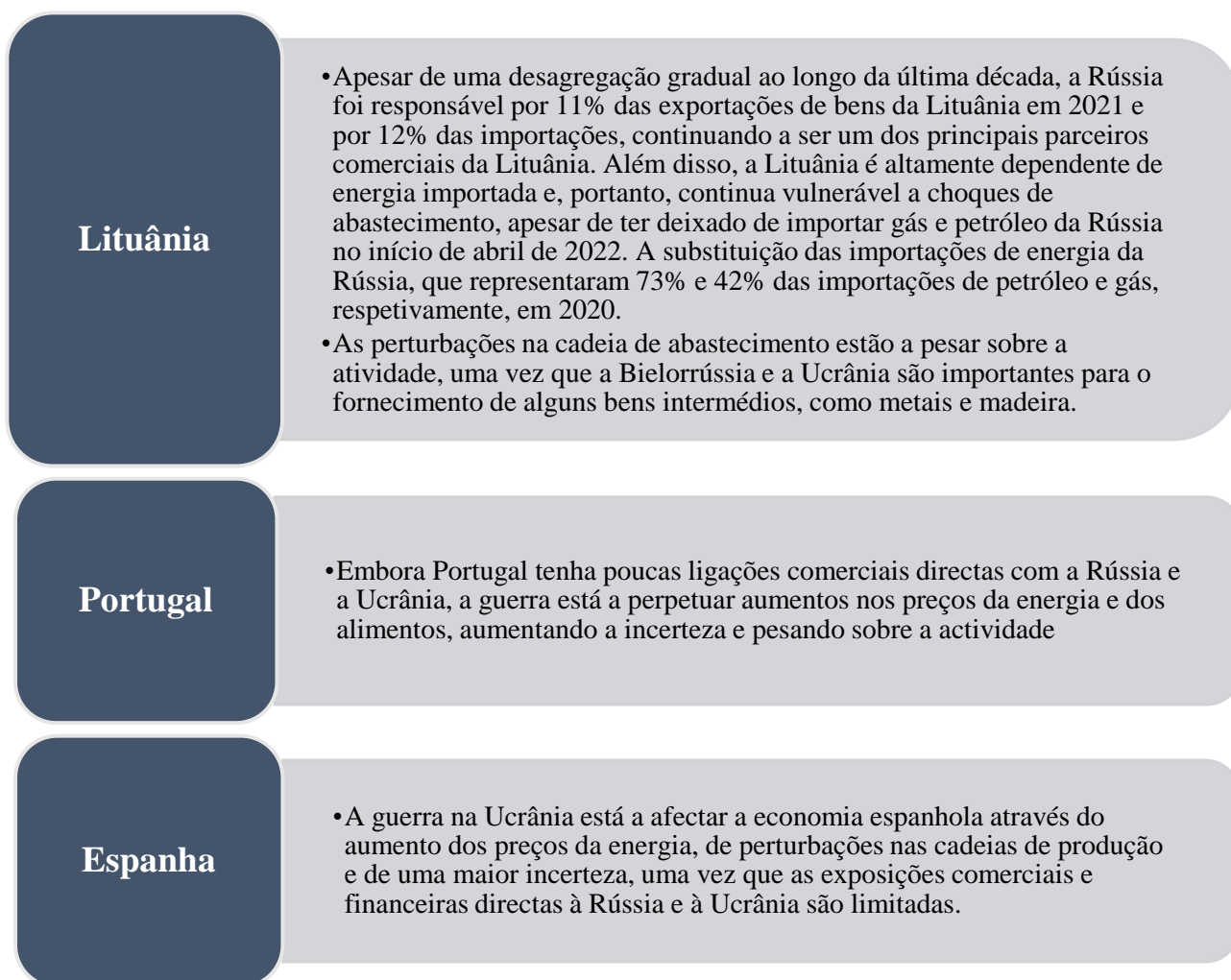


Figura 5- Ligação dos EM analisados com a Ucrânia e a Rússia, Fonte: OECD Economic Outlook, 2022, Elaboração própria

Após perceber as ligações dos EM existentes direta ou indiretamente com os países em guerra, analisa-se as medidas fiscais implementadas frente aos transtornos causados pela guerra na Ucrânia.

### Medidas implementadas

<i>Áustria</i>	O apoio orçamental discricionário contra a inflação elevada representou cerca de 1,5% do PIB em 2022. Grande parte deste apoio continuou ao longo de 2023 e, em parte, em 2024, em particular, através de um travão nos preços da eletricidade. O efeito fiscal destas medidas será parcialmente substituído por medidas estruturais, incluindo a indexação das faixas fiscais à inflação e a reforma fiscal eco social. Entre as várias medidas pretendem também fazer a aquisição de uma reserva estratégica nacional de gás.
----------------	---

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

<i>Bélgica</i>	A extensão da tarifa social de energia foi prolongada e foram introduzidos pagamentos fixos específicos, descontos únicos nas faturas de eletricidade e de óleo para aquecimento, redução dos IEC's sobre a gasolina e redução do IVA da eletricidade e o gás natural. As medidas de apoio energético já começam a terminar. A redução do IVA na eletricidade e no gás tornar-se-á permanente, com um novo imposto especial de consumo para compensar parcialmente a perda de receitas.
<i>Finlândia</i>	A maior parte das medidas de apoio energético que foram fornecidas entre janeiro e abril, foram eliminadas. O apoio incluiu uma redução do IVA na eletricidade e no transporte de passageiros, bem como um apoio específico aos agregados familiares que enfrentam faturas energéticas elevadas. No entanto, os serviços públicos beneficiarão de empréstimos de emergência e garantias de crédito até ao final de 2023. Não estão previstas medidas de apoio em 2024.
<i>Grécia</i>	O governo aumentou o salário mínimo em 7% em maio de 2022, antes do aumento dos preços. Em abril de 2023, os pensionistas receberam pagamentos fixos no valor de 0,4% do PIB, associados ao aumento do custo de vida. O governo alargou o acesso e aumentou o nível de subsídios aos preços da eletricidade e dos combustíveis para famílias e empresas, proporcionam um desconto nos custos dos combustíveis com critérios de elegibilidade generosos e complementam as transferências sociais para famílias de baixos rendimentos. Os subsídios aos preços da energia estão agora a ser gradualmente reduzidos à medida que os preços da energia diminuem.
<i>Itália</i>	O governo introduziu sobretaxas reduzidas sobre os preços da energia e taxas de IVA, créditos fiscais para utilizadores intensivos de energia e um bónus único em dinheiro e transportes públicos para trabalhadores com rendimentos mais baixos. Foram negociadas fontes alternativas de gás e estão em vigor regulamentos para aumentar as reservas de gás. A maioria das medidas de apoio à crise energética adotadas em 2022 foram prorrogadas até ao primeiro semestre deste ano. O governo eliminará gradualmente estas medidas.
<i>Lituânia</i>	O projeto de orçamento revisto para 2022 incorporou medidas para aliviar as pressões inflacionistas, aumentar a eficiência energética e reforçar sua a independência. As empresas e as famílias receberam uma compensação pela parcela dos aumentos dos preços da energia superiores a 40%. O apoio às famílias vulneráveis para fazerem face ao aumento dos preços da energia inclui um aumento do rendimento não tributável, uma extensão da compensação de aquecimento sujeita a condições de recursos e pensões mais elevadas.
<i>Portugal</i>	As medidas para ajudar a moderar o choque inflacionário incluíram subsídios aos preços da eletricidade, do gás e dos combustíveis, bem como transferências sociais, algumas das quais destinadas a pessoas de baixos rendimentos. Os

*Espanha*

agregados familiares e famílias com crianças, usufruíram de um aumento nos pagamentos de pensões e cortes temporários nos impostos sobre a energia e no IVA.

O governo aprovou um plano em março de 2022 que incluía um subsídio às vendas a retalho de combustíveis, a extensão dos descontos existentes nos impostos sobre a energia, ajuda direta ao sector dos transportes e às indústrias com utilização intensiva de eletricidade e uma nova linha de crédito para empresas vulneráveis. Para apoiar as famílias e as empresas com o elevado custo de vida, o governo aprovou novas medidas em dezembro de 2022, incluindo uma redução do IVA sobre produtos alimentares essenciais, um cheque de 200 euros para famílias com baixos rendimentos e apoio direcionado a sectores específicos (agricultura e indústria cerâmica). Foram prolongadas as anteriores reduções fiscais sobre o gás e a eletricidade e alguns subsídios às taxas de transporte. Espera-se que a redução do IVA sobre os alimentos e os subsídios às taxas de transporte sejam prolongadas até ao final de 2024. Prevê-se que os cortes fiscais sobre a energia sejam parcialmente eliminados em 2024.

*Tabela 3 - Quadro Comparativo das Medidas Fiscais durante a Guerra na Ucrânia nos Estados Membros da União Europeia, Elaboração própria*

Após se observar as medidas nestes países percebe-se que todos os países em análise adotaram medidas para a atenuação do aumento dos preços especialmente na eletricidade, mas também no gás, tanto para as empresas como para as famílias mais vulneráveis. Alguns países facultaram ainda subsídios para os transportes e ainda atenuações no custo dos combustíveis. Todas as medidas implementadas tendem a ser reduzidas e mesmo eliminadas ao longo do tempo e da estabilização dos preços.

Conclui-se que a maioria das medidas introduzidas nos países desenvolvidos tendem a ser medidas não fiscais, como subsídios, transferências ou outras intervenções regulamentares, enquanto as medidas fiscais têm sido de maior domínio nos países com economias mais deficitárias.

## **5 CAPÍTULO V – POLÍTICAS FISCAIS REFLETIDAS NO PASSADO PARA PREPARAR O FUTURO**

As discussões sobre as propostas legislativas da Comissão Europeia para reformar as regras de governação económica da UE estão a entrar numa fase crucial. Para assegurar o sucesso desta reforma e fortalecer a gestão económica, deve-se evitar repetir os erros do passado e permitir a reintrodução de estratégias comprovadamente eficazes.

A crise da dívida de 2012-2013 constitui um contraexemplo. A política fiscal da época era pró-cíclica. O excedente primário corrigido do ciclo aumentou para cerca de 2% do PIB, agravando e prolongando a recessão (Panetta, 2023). A restritividade foi particularmente forte nas economias mais tensas da UE, isto teve um custo elevado em termos de crescimento mais fraco, desemprego mais elevado e deterioração das condições fiscais, que registaram perdas significativas na produção. Acumulou-se um défice significativo no investimento público, prejudicando o potencial económico.

Durante a grande crise financeira pandémica, a política orçamental em toda a UE teve um efeito anti cíclico decisivo. Esta resposta limitou a gravidade da recessão e ajudou a economia a recuperar. Esta estratégia orçamental colaborou de forma eficaz com a política monetária e as medidas de supervisão, atenuando os efeitos da amplificação financeira. O resultado foi posteriormente, uma recuperação quase total, níveis historicamente baixos de desemprego e a redução da dívida para uma trajetória decrescente após o aumento inicial registado em 2020. No entanto, o ataque da Rússia à Ucrânia e a manipulação do abastecimento de energia mudou drasticamente o cenário económico mais uma vez. Dado o aumento acentuado dos preços da energia e o surgimento de estrangulamentos na oferta, a inflação subiu inesperadamente para níveis não observados desde o início da década de 1980 e as previsões de crescimento económico caíram (Panetta, 2023).

À medida que avançamos, a queda dos preços da energia criou novos desafios políticos, tornou-se necessário retirar atempadamente as medidas fiscais de apoio à energia. Senão poderá criar um estímulo à procura que agravará as pressões inflacionistas, o que, por sua vez, desencadeará uma resposta de política monetária. Isto seria altamente ineficiente, semelhante a dar com uma mão e tirar com a outra.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

Estas recentes crises podem nos levar a duas abordagens a ter em conta. Em primeiro lugar, para alcançar um verdadeiro equilíbrio, a política fiscal deve ser anti cíclica, consistente com a estabilidade de preços e apoiar o crescimento potencial. Deve também basear-se em medidas que sejam simultaneamente sólidas do ponto de vista económico e politicamente sustentáveis.

A política orçamental anti cíclica deverá continuar a basear-se principalmente em estabilizadores automáticos nacionais. Isto reflete o facto de os estabilizadores automáticos serem mais adequados do que as medidas discricionárias para responder às flutuações do ciclo económico devido à sua oportunidade, previsibilidade, orientação adequada e sustentabilidade. Na verdade, a estabilidade de preços e a sustentabilidade orçamental apoiam-se mutuamente. Políticas fiscais cautelosas em tempos favoráveis criam o espaço necessário para que a política fiscal apoie a procura, juntamente com a política monetária durante as crises económicas.

Para que esta interação funcione eficazmente no futuro, é preciso garantir que a orientação orçamental da UE não seja simplesmente um resultado eventual das políticas fiscais nacionais. Em vez disso, deverá ser alcançado através da coordenação eficaz das políticas fiscais dos EM, sob a orientação da Comissão Europeia e com um papel reforçado para o Conselho Orçamental Europeu durante a fase de avaliação.

Segundo é que a interação monetário-fiscal não deve seguir regras rígidas e preestabelecidas. Esta interacção deve depender do estado da economia, o que só pode ser tido em conta através da introdução de flexibilidade suficiente na governação fiscal.

Para ser bem-sucedida e proporcionar sustentabilidade e crescimento orçamentais, a reforma da governação orçamental deve refletir os exemplos do passado e proporcionar as salvaguardas necessárias, protegendo o investimento, incentivando a reforma, garantindo a adaptação nacional e proporcionando um quadro simples e estável.

## **CONCLUSÃO E PERSPETIVAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS**

As crises económicas não são eventos isolados, mas sim partes inerentes do ciclo económico. Neste sentido, a capacidade dos decisores de política fiscal de escolher medidas fiscais eficazes é crucial para a superação das crises.

A política fiscal é um instrumento para promover a estabilidade macroeconómica e o crescimento sustentável. No entanto, as medidas fiscais adotadas não são isentas de desafios, e a procura do equilíbrio entre a estabilização económica de curto prazo e a sustentabilidade fiscal de longo prazo é uma tarefa complexa.

Os desafios e oportunidades enfrentados em tempos de crise só podem ser enfrentados com políticas baseadas em evidências, liderança eficaz e um compromisso constante com o bem-estar económico e social.

A presente dissertação teve como objetivo analisar as medidas fiscais implementadas na UE em épocas de crise, nomeadamente nas mais recentes, resultantes quer da pandemia COVID-19 quer, na atualidade, da guerra na Ucrânia. Recorremos, para o efeito, a uma análise comparativa, normativa e crítica da legislação fiscal em vigor.

Da análise comparativa elaborada, observamos que as principais medidas fiscais adotadas, durante a pandemia COVID 19, assentem, sobretudo, em medidas de prorrogação de prazos e na concessão de tempo suplementar para lidar com assuntos e declarações fiscais: prorrogação dos prazos de entrega e pagamento de impostos; acesso facilitado aos planos de pagamento de dívidas e extensão da duração dos mesmos; suspensão de cobranças e reembolsos mais rápidos aos contribuintes. Por sua vez, mais recentemente, as medidas fiscais tomadas perante as dificuldades provenientes da guerra na Ucrânia têm em conta a elevada subida de preços na eletricidade, gás. Alguns países implementaram medidas com o objetivo de atenuar o custo dos combustíveis, diminuindo a sua tributação.

A política fiscal desempenhou, assim, um papel crucial no apoio à economia global durante os choques da pandemia de COVID-19. A política fiscal deve ser anti cíclica, a fim de suavizar as flutuações económicas, promovendo ao mesmo tempo o investimento público para apoiar o crescimento potencial.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

Em trabalhos futuros, seria interessante, aferir sobre o impacto quantitativo destas medidas fiscais adotadas pelos diferentes governos no crescimento e investimento das empresas. Adicionalmente, e dadas as recentes preocupações em torno do ambiente e do clima, analisar o papel da política fiscal no combate às alterações climáticas, através de um novo estudo comparativo na União Europeia, constituirá, certamente, uma nova linha de investigação futura.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, R. H. (2008). *O Futuro da União Europeia: Organização Económica e Política no Contexto dos Desafios Pós-Euro*. Porto: Tese de Doutoramento. Faculdade de Economia.

Andrade, M. d. (2021). *O Impacto da COVID-19 nos Negócios Internacionais - A partir do caso das empresas: Farfetch, Gestamp e Novarroz*. Dissertação Mestrado - Universidade de Aveiro.

Anjos, M. d. (2022). Concorrência Fiscal, Competitividade e Coesão Social na União Europeia. Disponível em <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/8135/4844>.  
doi:10.46294/ulplr-rdulp.siv1a7.

Areias, C. M. (2021). *O impacto da Pandemia COVID-19 em diferentes sectores de atividade: a perceção dos empreendedores*. Dissertação de Mestrado - Universidade dos Açores.

Artigo 267.º Estrutura da Administração. (s.d.). *Constituição da República Portuguesa*. Disponível em <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Aveni, D. A. (2020). Estratégias Atuais e Futuras para Empresas e Profissionais na Economia da COVID-19. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/ppds/article/view/194/213>.

Basto, X. d. (2004). *Tópicos para uma reforma fiscal impossível*. in Notas Económicas, nº 19, FEUC.

Bornio, J. (2023). RELAÇÕES INTERNACIONAIS nº77. *A guerra entre a Rússia e a Ucrânia – uma visão a partir do flanco oriental da NATO*. Disponível em: <https://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/4952-relacoes-internacionais-n-77-early>.

CGD. (2023). *Os impostos especiais sobre o consumo pesam na fatura dos combustíveis, tabaco ou bebidas. Perceba como são cobrados*. Obtido de Disponível em: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/leis-e-impostos/Pages/impostos-especiais-consumo.aspx>

CÓDIGO DO IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO DAS PESSOAS COLETIVAS. (s.d.). Disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/CI\\_RC\\_2R/Pages/circ-codigo-do-irc-indice.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/CI_RC_2R/Pages/circ-codigo-do-irc-indice.aspx).

DFID), T. W. (2007). *Designing a Tax System for Micro and Small Businesses: Guide for Practitioners*. INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION Disponível em: <https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-toolkit-designing-a-tax-system-for-micro-and-small-businesses-guide-for-practitioners-dec-2007.pdf>.

Dias, V. A. (2023). *RELAÇÕES INTERNACIONAIS nº77. Um ano de guerra na Ucrânia Como chegámos aqui? Para onde estamos a ir?* Disponível em: <https://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/4952-relacoes-internacionais-n-77-early>.

Duarte, C. R. (2021). *A Gestão da Restauração em Tempos de Crise*. Dissertação do Mestrado em Direito e Gestão .

Europeia), D.-G. d. (2022). *Annual report on taxation 2022 - Tax policies in the European Union*. EU publications Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/22508340-1149-11ed-8fa0-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-262413960 doi:10.2778/64681>.

Europeia), D.-G. d. (2023). *Annual Report on Taxation 2023 - Review of Taxation Polices in EU Member States*. EU publications Disponível em: [https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/annual-report-taxation\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/economic-analysis-taxation/annual-report-taxation_en).

Europeia, C. (2022). *REPowerEU*. Acedido a 15 de setembro 2023, Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019->

2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe\_pt.

Europeu, P. (s.d.). *Política fiscal geral*. Obtido de Fichas temáticas sobre a União Europeia: Acedido a 20 de agosto 2023 Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/92/politica-fiscal-geral>

Fernandes, S. M. (2012). *Impacto dos Benefícios Fiscais, em Sede de IRS, em Portugal, e a sua Evolução no Período de 2001-2010*. Dissertação Mestrado em Contabilidade - ISCAL.

Gameiro, A. (2022). Soberania e a Concorrência Fiscal Prejudicial na União Europeia. Disponível em: <https://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/view/8134> DOI: 10.46294/ulplr-rdulp.siv1a6.

Garrigues, N. F. (2020). *Medidas fiscais adotadas em Portugal no âmbito da pandemia COVID-19*. Obtido de Consultado a 22 de agosto 2023 Disponível em: <https://www.garrigues.com/pt/pt-PT/news/medidas-fiscais-adotadas-em-portugal-no-ambito-da-pandemia-covid-19>

Gomes, J. M. (2008). *A simplicidade e a instabilidade no sistema fiscal português – Prioridades da política fiscal*. Revisores e Auditores (Ordem dos Revisores Oficiais de Contas), Jan/Mar (40).

Graça, P. B. (2022). Implicações geo-económicas da Guerra da Ucrânia na posição da China. Lisboa: Disponível em: <http://repositorio.ulusiada.pt/handle/11067/6544> <https://doi.org/10.34628/8efe-t111>.

James M. Buchanan, R. A. (2000). *Public finance and public choice : two contrasting visions of the state*. Cambridge [etc.] : Mit Press, 2000.

Lopes, C. M. (1999). *A Fiscalidade das Pequenas e Médias Empresas - Estudo Comparativo da União Europeia*. Porto: Vida Económica (Grupo Editorial Peixoto de Sousa).

Lopes, C. M. (2003). *Simplicidade e Complexidade do Sistema Fiscal: Algumas Reflexões*. Lisboa: ISG.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

- Lopes, C. M. (2008). *Quanto custa pagar impostos em Portugal?* Coimbra: Almedina.
- Lopes, C. M. (2016). *A Joana e os Impostos - Uma história de educação fiscal na universidade*. Coimbra: Ordem dos Contabilistas Certificados.
- Matias, B. F. (2022). *As Políticas Fiscais e a Igualdade de Género: percepção e atitude da população portuguesa*. Dissertação de Mestrado Contabilidade e Finanças - ISCAP.
- Milligan, K., & Smart, M. (2009). *An Estimable Model of Income Redistribution in a Federation: Musgrave Meets Oates*. *American Economic Journal: Economic Policy* 2019, 11(1): 406–434 Disponível em : <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20160600>.
- Monteiro, G. G. (2018). *As Incertezas da Tributação Direta na Economia Digital: A Metamorfose do Estabelecimento Estável*. Dissertação de mestrado, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa.
- Morais, R. D. (2019). *Sobre o IRS*. Edições Almedina.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. INTERNATIONAL EDITION 1989.
- Notícias, D. d. (2023). *OMS alerta que a covid-19 "não desapareceu"*. Obtido de Acedido a 15 de julho 2023 <https://www.dn.pt/internacional/oms-alerta-que-a-covid-19-nao-desapareceu-16598510.html>
- Notícias, S. (2022). *Guerra leva a revisão em baixa do crescimento europeu para 2,7% este ano*. Obtido de Acedido a 15 de julho 2023 <https://amp.sicnoticias.pt/economia/2022-05-16-guerra-leva-a-revisao-em-baixa-do-crescimento-europeu-para-27-este-ano>
- OCDE. (2020). *COVID-19 e as relações fiscais entre os níveis de governo*. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-e-as-relacoes-fiscais-entre-os-niveis-de-governo-2bb04f6c/>.
- OCDE. (2021). *Tax Policy Reforms 2021 - Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic*. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/427d2616-en>.

- OECD. (2020). *Tax Administration Responses to COVID-19: Measures Taken to Support Taxpayers*. Obtido de Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126\\_126478-29c4rprb3y&title=Tax\\_administration\\_responses\\_to\\_COVID-](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=126_126478-29c4rprb3y&title=Tax_administration_responses_to_COVID-)
- OECD. (2020). *Tax Policy Reforms 2020 : OECD and Selected Partner Economies*. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en&\\_csp\\_=8a96f5eedbc1947f715e8fc47d48f410&itemIGO=oecd&itemContent Type=book#chapter-d1e2622](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7af51916-en/1/3/4/index.html?itemId=/content/publication/7af51916-en&_csp_=8a96f5eedbc1947f715e8fc47d48f410&itemIGO=oecd&itemContent Type=book#chapter-d1e2622).
- OECD. (2021). *Tax and Fiscal Policies After the COVID-19 Crisis. Italy*: Disponível em: [www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis.htm](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-and-fiscal-policies-after-the-covid-19-crisis.htm).
- OECD. (2021). *Tax Policy Reforms 2021 : Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic*. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/427d2616-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/427d2616-en&\\_csp\\_=1ebcf09c255186d32adec934a657a201&itemIGO=oecd&itemContent Type=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/427d2616-en/1/2/1/index.html?itemId=/content/publication/427d2616-en&_csp_=1ebcf09c255186d32adec934a657a201&itemIGO=oecd&itemContent Type=book).
- OECD. (2022). *Economic Outlook, Volume 2022 Issue 1* . Obtido de [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2022/issue-1\\_62d0ca31-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2022/issue-1_62d0ca31-en)
- OECD. (2022). *Tax Policy Reforms 2022 - OECD and Selected Partner Economies*. Paris: Disponível em: <https://doi.org/10.1787/067c593d-en>.
- OECD. (2023). *Economic Outlook, Volume 2023 Issue 1*. Obtido de [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2023/issue-1\\_ce188438-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2023/issue-1_ce188438-en)
- Panetta, F. (2023). *Investing in tomorrow: Future-proofing fiscal policies and governance in Europe*. Acedido a 10 de outubro 2023 Disponível

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

em:<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2023/html/ecb.sp230920~c21e96e03f.pt.html>.

Pereira, M. H. (2005). *Fiscalidade*. Coimbra: Almedina.

Pinheiro, G. (1998). *A Fiscalidade Directa na União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.

Poel, K., Marneffe, W., Bielen, S., Aarle, B., & Vereeck, L. (2014). *Administrative Simplification and Economic Growth: A Cross Country Empirical Study*. Journal of Business Administration Research, 3.

Portugal, G. d. (2019). Os Benefícios Fiscais em Portugal - Conceitos, metodologia e prática. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABACzMDQwAgCG5%2BMmBAAAAA%3D%3D>.

Portuguesa, R. (s.d.). Levantamento de restrições: 1 de outubro. 2021. Acedido a 20 de agosto 2023 Disponível em: <https://covid19estamoson.gov.pt/levantamento-de-restricoes-1-de-outubro/>.

PwC. (2020). COVID-19 – Medidas fiscais para cooperativas, micro, pequenas e médias empresas. Acedido a 20 de agosto 2023 Disponível em: <https://www.pwc.pt/pt/pwcinformisico/flash/outros/pwc-flash-fiscal-covid-19-medidas-fiscais-para-cooperativas-micro-pequenas-e-medias-empresas.html>.

PwC. (2020). COVID-19 – Programa de Estabilização Económica e Social: principais medidas fiscais. Acedido a 20 de agosto de 2023 Disponível em:<https://www.pwc.pt/pt/pwcinformisico/flash/outros/pwc-flash-fiscal-covid-19-programa-de-estabilizacao-economica-e-social-principais-medidas-fiscais.html>.

Reis, L. (2023). RELAÇÕES INTERNACIONAIS nº77. *A resposta da União Europeia à Guerra da Ucrânia*. Disponível em: <https://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/4952-relacoes-internacionais-n-77-early>.

- República, D. d. (s.d.). *IMT- Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis*. Obtido de Acedido a 5 de junho de 2023 Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/imt--imposto-municipal-sobre-transmissoes-onerosas-imoveis>
- Sandford, C. T., Godwin, M. R., & Hardwick, P. J. (1989). *Administrative and Compliance Costs of Taxation*. Institute for Fiscal Studies.
- Sarmiento, O. J., & Lopes, J. S. (2021). *Uma Reforma Fiscal para o Século XXI*. Conselho Estratégico Nacional .
- Shaw, J., Slemrod, J., & Whiting, J. (2010). *Administration and Compliance*. Institute for Fiscal Studies.
- Silva, R. F., & Conceição, M. M. (2022). *A pandemia de COVID-19 em Portugal: Evolução, Vacinação e Farmacovigilância*. *Revista Multidisciplinar*, 4(2), 135–154.
- Silva, V. d. (2010). *A Actual Estrutura do Sistema Fiscal Português*. Aveiro: Dissertação Mestrado em Contabilidade - ramo Fiscalidade.
- Smith, A. (1983). *An Inquiry Into the Nature and Causes of The Wealth of Nations Versão traduzida Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações. (volume II)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sociais, V. A. (2014). *Por onde vai o Estado Social em Portugal?* Disponível em: [https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=PIWpBAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA23&dq=reforma+fiscal+portuguesa&ots=LDCpH7-TTu&sig=CN3EhqM9YF8gzG-U\\_F58kXAE\\_Ys&redir\\_esc=y#v=onepage&q=reforma%20fiscal%20portuguesa&f=false](https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=PIWpBAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA23&dq=reforma+fiscal+portuguesa&ots=LDCpH7-TTu&sig=CN3EhqM9YF8gzG-U_F58kXAE_Ys&redir_esc=y#v=onepage&q=reforma%20fiscal%20portuguesa&f=false).
- Soller, D. (2023). *RELAÇÕES INTERNACIONAIS n°77. A indesejada guerra do mundo livre*. Disponível em: <https://ipri.unl.pt/index.php/pt/publicacoes/revista-r-i/arquivo-de-revista-r-i/4952-relacoes>.

*Medidas Fiscais em Época de Crise – Estudo comparativo na União Europeia*

---

States, R. o. (2021). Annual Report on Taxation 2021 - Review of taxation policies in the EU Member States. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/db46de2a-b785-11eb-8aca-01aa75ed71a1/language-en>  
DOI:10.2778/647237.

Tanzi, V. (2006). *Fiscal Policy: When Theory Collides with Reality*. CEPS Working Document.

Vasques, S. (2018). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Edições Almedina.