

**Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial**

**AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO ECONÓMICO-FINANCEIRA**

**ESPECÍFICA E DOS CUSTOS DE CONTEXTO DOS SECTORES**

**DA HOTELARIA, RESTAURAÇÃO E SIMILARES**

**AGOSTO DE 2013**

## Índice

I.	Sumário Executivo.....	6
II.	Custos de contexto no âmbito da fiscalidade.....	9
II.1.	Enquadramento.....	9
II.1.1.	Condicionalismos de política fiscal decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF).....	9
II.1.2.	Reestruturação das taxas de IVA no âmbito do MoU/MEFP.....	10
II.2.	Reestruturação da taxa de IVA no sector da restauração e similares em 2012.....	11
II.2.1.	Objetivo.....	11
II.2.2.	Concretização do objetivo e impacto económico em 2012.....	11
II.2.2.1.	Objetivo orçamental atingido.....	11
II.2.2.2.	Evolução da receita fiscal com origem no sector da restauração e similares.....	12
II.2.2.3.	Evolução das contribuições para a segurança social com origem no sector da restauração e similares.....	13
II.2.2.4.	Evolução da despesa com subsídios de desemprego atribuídos a pessoas singulares com origem no sector da restauração e similares.....	14
II.2.3.	Impacto económico.....	14
II.2.3.1.	Nível de atividade.....	14
II.2.3.2.	Emprego.....	14
II.2.3.3.	Número de empresas.....	16
II.2.3.4.	Turismo.....	17
II.3.	Alargamento da base tributável e ganhos de eficiência fiscal.....	20
II.4.	Os sectores do alojamento, restauração e similares em Portugal.....	23
II.5.	Benchmarking - análise comparada de Portugal com outros Estados-Membros da UE.....	26
II.5.1.	Análise comparativa das taxas de IVA na UE aplicáveis ao sector do alojamento, restauração e similares.....	26
II.5.2.	Estudos internacionais sobre o IVA na restauração e experiências de outros países.....	27
II.5.2.1.	Eficiência económica.....	28
II.5.2.2.	Emprego.....	28
II.5.2.3.	Evolução dos preços.....	30
II.6.	Cenários para 2014.....	31
II.6.1.	Manutenção da atual situação.....	32
II.6.2.	Redução para 13% da taxa do IVA aplicável ao sector da restauração e similares.....	32
II.6.3.	Manutenção da taxa normal do IVA aplicável à prestação de serviços relacionado com bebidas e aplicação da taxa intermédia do IVA à prestação de serviços relacionado com alimentação.....	33
II.6.4.	Criação de um regime forfetário em sede de IVA.....	34
II.7.	Outras medidas fiscais com impacto no sector do alojamento, restauração e similares.....	36
II.7.1.	Reforma da faturação.....	36
II.7.2.	Reforma dos documentos de transporte.....	37
II.7.3.	Reforma do IRC.....	37
II.7.4.	Reforma do regime fiscal de apoio ao investimento.....	39
II.7.5.	Reforma do IVA de caixa.....	39
III.	Custos de contexto no âmbito do Emprego e da Segurança Social.....	40
III.1.	Medidas implementadas no âmbito do Emprego e da Segurança Social.....	40
IV.	Custos de contexto no âmbito da Saúde.....	41

IV.1.	Programa saúde e segurança do trabalho para as microempresas e trabalhadores independentes .....	41
IV.2.	Programa nacional para a promoção da alimentação saudável.....	43
V.	Custos de contexto no âmbito da Cultura.....	44
V.1.	Regime normativo de disciplina e proteção do direito de autor e dos direitos conexos .....	44
VI.	Custos de contexto no âmbito da Energia.....	46
VII.	Outros custos de contexto .....	49
VII.1.	Simplificação legislativa e do licenciamento .....	49
VII.2.	Taxas municipais.....	50
VIII.	Referências .....	52

## Índice de figuras

Figura 1:	Evolução observada entre 2011 e 2012 da receita e despesa das Administrações Públicas, com origem no sector da restauração e similares (em milhões de euros).....	11
Figura 2:	Evolução do IVA a entregar ao Estado pelo sector da restauração e similares.....	12
Figura 3:	Evolução do número de pessoas singulares com remuneração no sector da restauração e similares (em milhares) .....	15
Figura 4:	Evolução do número de inícios e cessações de atividade no sector da restauração e similares, entre 2011 e maio de 2013 .....	17
Figura 5:	Exportações do sector do turismo (taxa de variação, em termos homólogos) .....	18
Figura 6:	Nível de preços em restaurantes e hotéis, em 2012 .....	19
Figura 7:	Decomposição da evolução da receita de IVA no sector da restauração e similares, em 2012 .....	21
Figura 8:	Taxas de IVA aplicadas pelos Estados-Membros da UE nos sectores do alojamento e da restauração e similares .....	26
Figura 9:	Impacto dos cenários em análise, na ótica de consolidação das contas públicas (em milhões de euros).....	32

## **Breve nota sobre o Grupo de Trabalho Interministerial de avaliação da situação económico-financeira específica e dos custos de contexto dos sectores da hotelaria, restauração e similares – Síntese dos trabalhos desenvolvidos**

Em conformidade com o Despacho n.º 4625-A/2013, que concretiza o disposto no artigo 254.º da Lei n.º 66 - B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2013, o Governo criou um grupo de trabalho interministerial, tendo em vista proceder à avaliação dos custos de contexto relativos aos sectores da hotelaria, restauração e similares.

O Grupo de Trabalho Interministerial apresenta nesta sede o respectivo relatório, em conformidade com o disposto no n.º 7.º do referido Despacho, contendo as linhas gerais da avaliação do contexto económico-financeiro específico dos sectores da hotelaria, restauração e similares, nas áreas da fiscalidade, cultura, turismo, saúde e segurança social.

A atividade dos sectores da hotelaria, restauração e similares é condicionada por uma multiplicidade de custos de contexto e encargos conexos, os quais se refletem na dinâmica da economia nacional, pelo que, em cada uma das áreas, se exige um esforço de rigorosa avaliação e ponderação sobre a natureza e razoabilidade dos mesmos. Precisamente com esse objectivo, o Grupo de Trabalho Interministerial de avaliação da situação económico-financeira específica e dos custos de contexto dos sectores da hotelaria, restauração e similares desenvolveu o seu trabalho, ao longo dos últimos meses.

O compromisso definido desde a primeira hora, juntamente com as associações representantes dos sectores em causa, a saber, CTP, AHP, AHRESP, AHPORT, AHETA e MNER, foi o de elencar devidamente todos os contributos e elementos que tais entidades trouxeram ao conhecimento e à discussão no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial, bem como refletir sobre o grau de exequibilidade das respectivas sugestões e alternativas, face ao processo de ajustamento macroeconómico e de consolidação orçamental que caracteriza a atual conjuntura económica.

Se, por um lado, o Governo português deverá levar a cabo todas as reformas estruturais constantes do Memorando de Entendimento (MoU) a que estamos sujeitos, conducentes à necessária e inevitável redução da despesa do Estado, e que permitam aliviar a carga fiscal que recai sobre a atividade económica em Portugal, por outro lado, é inegável que há áreas de melhoria em que existirá, a mais curto prazo, alguma margem de manobra – ainda que relativamente escassa - que permitirá corrigir alguns dos entraves que obstam ao bom funcionamento da atividade económica nestes sectores.

Ao longo das várias reuniões, em que se registou um diálogo franco e aberto quer por parte dos representantes do Governo, quer por parte dos representantes das associações que estiveram presentes, foi feito um elenco e uma radiografia exaustiva dos custos de contexto que afectam estes sectores, com objectivo de definir a linha de prioridade de atuação e intervenção do Governo, ainda que tendo em conta as condicionantes que de todos são conhecidas.

De uma forma geral, a carga fiscal, e em particular a questão do IVA na restauração, mereceu especial atenção ao longo das reuniões que decorreram quer no Ministério das Finanças, quer no Ministério da Economia e Emprego. Adicionalmente, os custos associados à energia, bem como os constrangimentos detetados face à recente revisão da legislação referente ao arrendamento urbano, foram alvo da preocupação transparecida pelas associações presentes. De igual forma, foi detetado um extenso elenco de taxas municipais aplicáveis a este tipo de negócios (ainda que muitas delas não sejam exclusivas destas atividades), as quais interferem no normal desenvolvimento das suas operações económicas, com especial ênfase na fase da abertura deste tipo de negócios.

Precisamente sobre esta matéria, foi também abordado o tema do “licenciamento Zero”, procedimento recentemente revisto por parte do Governo, e do qual dar-se-á nota em maior detalhe no presente relatório.

O trabalho que é apresentado seguidamente resulta dos vários contributos que foram sendo prestados nestas matérias pelas entidades envolvidas, refletindo os diversos pontos de vista considerados na avaliação da situação económica-financeira específica dos sectores da hotelaria, restauração e similares.

## I. Sumário Executivo

- i. Em 2011, numa situação de emergência financeira, Portugal requereu apoio para fazer face às suas necessidades de financiamento, circunstância que forçou o país a comprometer-se com o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF). A **necessidade de implementar um conjunto de medidas de consolidação orçamental resulta deste compromisso**. É neste contexto, e com o intuito de garantir uma repartição equitativa do esforço de consolidação orçamental pelos diversos sectores de atividade, nomeadamente entre os do comércio a retalho, que foi **reestruturada a taxa de IVA aplicável ao sector da restauração e similares**. Simultaneamente, e de forma a salvaguardar a competitividade de Portugal como destino turístico, manteve-se a taxa de IVA reduzida (6%) aplicável ao alojamento.
- ii. A reestruturação da taxa de IVA no sector da restauração e similares **cumpriu o objetivo de consolidação orçamental**, tendo gerado um aumento do IVA cobrado **de 272 milhões de euros**, face a 2011, o que corresponde um **aumento de 109%**. Este desempenho resultou também do esforço de combate à fraude e evasão fiscais, bem como do **aumento da eficiência fiscal**. Este resultado foi parcialmente compensado por uma redução da receita de impostos diretos e contribuições provenientes do sector, que apresentou um contributo líquido agregado de cerca de 172 milhões de euros para o esforço de consolidação orçamental das Administrações Públicas.
- iii. Em 2012, o sector da restauração e similares apresentou uma **quebra nos indicadores de atividade**, tendo o **Índice de Volume de Negócios recuado 12,3%**, face a 2011, acentuando a redução que se verificava desde 2009. A evolução traduz a alteração dos padrões de consumo, o aumento da taxa de poupança e a redução do rendimento disponível das famílias, refletindo o processo de ajustamento macroeconómico em curso, mas também, a partir de 2012, a reestruturação da taxa de IVA aplicável ao sector.  
No que diz respeito ao impacto no emprego, já em 2011 (antes da alteração da taxa de IVA), o número de **desempregados** com origem neste sector ascendia a **55.565 indivíduos**, tendo-se verificado uma quebra do número de pessoas empregadas no sector de cerca de 4,8%, face a 2010. **Em 2012, o número de desempregados voltou a aumentar em cerca de 7.800**.
- iv. Na sua globalidade **o sector do turismo registou em 2012 um bom desempenho**, tendo as **exportações crescido 5,6%**, face a 2011. No primeiro semestre de 2013, este crescimento foi reforçado, tendo as **exportações aumentado 8,2%**, face ao período homólogo de 2012, e o número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros nacionais crescido 5,4% até junho, em termos homólogos. A este efeito não será alheia a **taxa de IVA aplicável ao sector do alojamento, a qual permaneceu nos 6%**, sendo atualmente a segunda mais baixa da UE.
- v. Em 2009, os sectores do alojamento, restauração e similares representavam **9% do número de empresas**, 2% do volume de negócios e 7% do número de pessoas ao serviço das sociedades não financeiras. Em 2010, os sectores do alojamento, restauração e similares representavam **4,4% do Valor**

**Acrescentado Bruto (VAB)** da economia portuguesa, revelando a importância desta atividade na economia nacional. É ainda de salientar o facto de incorporarem um nível **elevado de Valor Acrescentado Nacional (VAN) – com um VAN de 82%** -, superando a média nacional, que se situa em 75%. No atual contexto de crise económica, o sector da restauração acabou por sofrer um impacto acrescido, registando-se uma quebra assinalável no volume de negócios e no emprego. O nível de atividade deste sector reduziu-se em 4,5% em 2011, em 12,3% em 2012 e em 8,7%, em termos médios mensais até maio de 2013, estimando-se que a contração acumulada até ao final deste ano se possa situar em cerca de 25%. No período 2011-2013, o contributo deste sector para a receita de IVA terá aumentado de 250 milhões de euros em 2011, para um valor que se estima que possa chegar a cerca de 600 milhões de euros no final de 2013, o que corresponderá a um incremento de aproximadamente 350 milhões de euros e, bem assim, a uma variação estimada de 140% em termos acumulados.

- vi. Entre os 28 Estados-Membros, 14 aplicam a taxa normal de IVA ao sector da restauração e similares. No entanto, a **taxa de IVA aplicável em Portugal** neste sector é **superior** ao verificado em países de **cultura mediterrânica**, onde se praticam taxas de IVA reduzidas (Espanha: 10%; França: 7%; Itália: 10% Chipre: 8% e Grécia: 13%), não obstante o preço final das refeições ser, em média, mais reduzido no nosso país. No âmbito dos Estados-Membros sob programas de assistência económico-financeira, a Irlanda, o Chipre e a Grécia aplicam a taxa reduzida de IVA à restauração e similares, pelo que Portugal é o único país onde vigora a taxa normal de IVA nesse sector.
- vii. Vários estudos económicos internacionais têm avaliado o impacto da aplicação de taxas reduzidas de IVA, reconhecendo a existência de razões válidas para a manutenção de taxas reduzidas em alguns sectores, em particular naqueles que se caracterizam pela utilização mais intensa de trabalho pouco qualificado, como é o caso da restauração (*Copenhagen Economics (2007)*<sup>1</sup>). Com base nestes estudos e nas experiências de outros Estados-Membros, verifica-se uma tendência crescente para reduzir a pressão fiscal no sector da restauração e similares no âmbito de programas que visam estancar perdas ou recuperar emprego em diferentes países europeus, sobretudo nas faixas etárias mais jovens.
- viii. Portugal tem-se empenhado no cumprimento do objetivo de concluir o PAEF em junho de 2014, de forma a poder ultrapassar este período excecional da nossa vida coletiva, recuperar a autonomia perdida em 2011 e abrir uma nova fase de crescimento sustentado da economia e do emprego. Portugal avançou substancialmente na consolidação orçamental estrutural, atingindo um histórico reequilíbrio das contas externas, e está a proceder às reformas estruturais incontornáveis para o necessário aumento da competitividade e o regresso à criação de riqueza. Cumpridos cerca de dois terços do caminho traçado pelo PAEF, o Governo pretende iniciar um ciclo sustentado de crescimento e desenvolvimento, de forma a potenciar os primeiros sinais de recuperação económica e lançando as bases do rumo de Portugal no período pós-Programa, a par da continuação dos esforços de consolidação orçamental.

---

<sup>1</sup> *Study on reduced VAT applied to goods and services in the member states of the European Union, Copenhagen Economics, junho de 2007.*

- ix. Neste contexto, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial, foram ponderados quatro eventuais cenários a adotar em 2014 relativos à taxa do IVA aplicável ao sector da restauração e similares: (i) manutenção da atual situação em sede de IVA no sector da restauração e similares, (ii) aplicação da taxa intermédia de IVA a todas as prestações de serviços neste sector, (iii) aplicação de uma taxa normal de IVA à prestação de serviços relacionados com bebidas e aplicação da taxa intermédia do IVA à prestação de serviços relacionados com alimentação, (iv) criação de um regime forfetário para empresas com um volume de negócios reduzido. Os quatro cenários têm efeitos diversos no processo de consolidação orçamental e na dinâmica da economia portuguesa. A primeira e a quarta opções contribuem para a manutenção da consolidação das contas das Administrações Públicas, mas não representam medidas ativas de sustentabilidade económica e de promoção do emprego no sector. Por sua vez, a segunda e a terceira opções, embora traduzam um aumento da despesa fiscal (saldo negativo em ambas as variantes analisadas: **contributo líquido negativo entre 130 e 178 milhões de euros**, caso entre em vigor a 1 de janeiro de 2014, ou **um contributo líquido negativo entre 49 e 82 milhões de entrando em vigor a 1 de julho desse ano**) – valores que terão que ser compensados por outras medidas para assegurar a necessária consolidação orçamental - representam medidas ativas de estímulo à economia, com especial enfoque no emprego, podendo gerar efeitos semelhantes aos observados noutros países europeus que reduziram a taxa do IVA na restauração e similares.
- x. Finalmente, no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial foram também analisados outras medidas fiscais com impacto no sector do alojamento, restauração e similares (e.g. Reforma da Faturação ou Reforma do IRC), que apresentam vantagens concretizadas ou a curto-prazo para os sectores de atividade em análise. Foram também identificados e analisados outros custos de contexto com relevância para estes sectores de atividade, nas áreas da cultura, turismo, saúde e segurança social.

## II. Custos de contexto no âmbito da fiscalidade

### II.1. Enquadramento

#### II.1.1. Condicionamentos de política fiscal decorrentes do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF)

No âmbito do PAEF, o Estado português assumiu o compromisso de adotar diversas medidas, nomeadamente nas áreas das Finanças e da Administração Pública, tendo em vista garantir o processo de consolidação orçamental através da reforma da organização do Estado e da racionalização da despesa pública.

A assunção deste compromisso e das respetivas metas e objetivos daí decorrentes revela-se um condicionalismo forte à atuação do Governo, nomeadamente em matéria orçamental.

No que respeita à fiscalidade, Portugal, ao subscrever o PAEF, ficou obrigado a cumprir conjunto de medidas fiscais, essenciais para a prossecução do objetivo imperioso de redução do défice das Administrações Públicas. A necessidade de dar cumprimento aos compromissos assumidos pelo Estado português no PAEF condicionou fortemente, entre outros, as Leis dos Orçamentos do Estado para 2012 e 2013. Tais medidas têm vindo a ser progressivamente implementadas, procurando salvaguardar, na medida do possível, o princípio da equidade social na austeridade, através da justa repartição dos sacrifícios por todos os sectores de atividade.

Este esforço de ajustamento tem-se revelado crucial para recuperar a credibilidade do país no plano interno e externo, num contexto macroeconómico marcado pela redução da procura interna e por um elevado grau de incerteza relativamente ao enquadramento internacional.

#### **Proibição de novos benefícios fiscais**

O ponto 1.18. do MoU, na sua versão de maio de 2011 (negociada pelo Governo de então), introduz uma regra de congelamento de todos os benefícios fiscais, não permitindo a introdução de novos benefícios, nem o alargamento dos existentes. Esta regra é aplicável a todos os tipos de benefícios fiscais, temporários ou permanentes, seja a nível das Administrações Central, Regional ou Local. No conceito de benefício fiscal incluem-se, entre outras, as situações de isenção de imposto, dispensa e aplicação de taxas reduzidas. No entanto, no sexto exame regular o Governo acordou com os parceiros internacionais uma alteração a esta regra, de forma a salvaguardar a possibilidade de introduzir novos benefícios fiscais para incentivar o investimento.

### II.1.2. Reestruturação das taxas de IVA no âmbito do MoU/MEFP

O ponto 1.23. do MoU, na sua versão de maio de 2011, previa o aumento das receitas do IVA, com vista à obtenção de uma receita adicional, através dos seguintes vectores:

- Redução de isenções em sede de IVA;
- Transferência de categorias de bens e serviços das taxas de IVA reduzida e intermédia para taxas mais elevadas.

Neste sentido, dando seguimento aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português, o Governo procedeu, na Lei do Orçamento de Estado para 2012, a uma reestruturação das taxas de IVA nacionais, com especial ênfase no caso da taxa intermédia. Desta reestruturação resultou uma redução do âmbito dos bens sujeitos à taxa intermédia, assegurando-se, no entanto, é não sem dificuldade na negociação externa, a sua manutenção para sectores cruciais da produção nacional como a vinicultura, a agricultura e as pescas.

No quadro desta reestruturação, preservou-se ainda a aplicação da taxa reduzida aos bens e serviços que integram o cabaz de bens e serviços essenciais. Com efeito, os bens alimentares de primeira necessidade, o abastecimento público de água, medicamentos, produtos farmacêuticos e transportes permaneceram na taxa reduzida de 6%, como forma de proteger os grupos sociais mais vulneráveis do impacto das medidas de consolidação orçamental.

Por último, não obstante a necessidade de consolidação orçamental, o Governo manteve a taxa reduzida de IVA de 6% aplicável ao sector do alojamento, a segunda taxa de IVA mais reduzida na União Europeia (UE) em vigor neste sector. Assim, foram mantidas as condições de competitividade do sector turístico português, no que diz respeito ao alojamento, face a mercados concorrentes.

## II.2. Reestruturação da taxa de IVA no sector da restauração e similares em 2012

### II.2.1. Objetivo

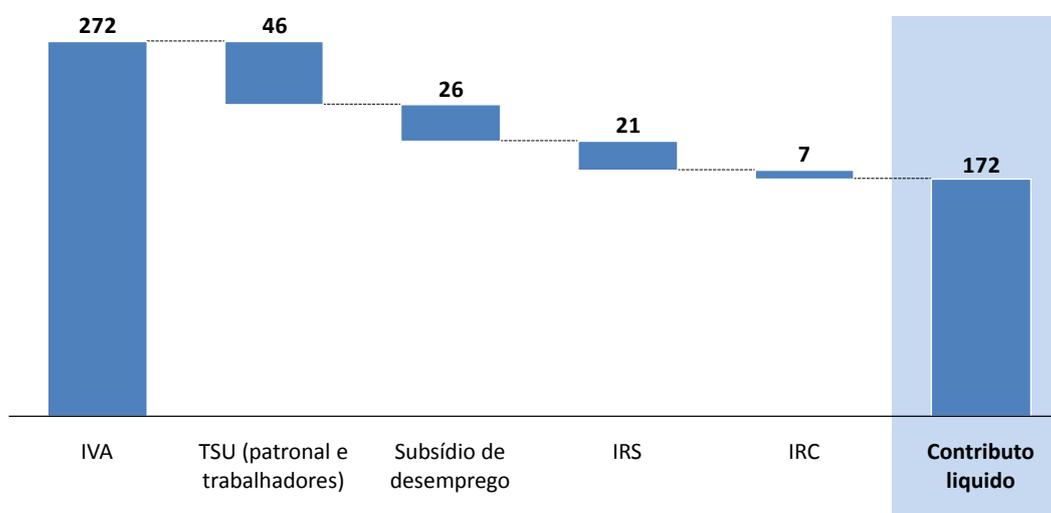
A reestruturação da taxa de IVA no sector da restauração e similares visou garantir o objectivo de consolidação orçamental, em conformidade com o compromisso assumido no MoU, através da solicitação de um esforço acrescido aos empresários deste sector. No âmbito do princípio da equidade social na austeridade, esta decisão visou, assim, promover uma repartição mais equitativa do esforço adicional de consolidação orçamental, aplicando a este sector a taxa normal de IVA em vigor para a generalidade dos sectores de atividade, designadamente, os sectores do comércio a retalho.

### II.2.2. Concretização do objetivo e impacto económico em 2012

#### II.2.2.1. Objetivo orçamental atingido

O objetivo orçamental da medida de reestruturação das taxas de IVA no sector da restauração e similares foi, em 2012, não só plenamente atingido como superado. Com efeito, a reestruturação das taxas de IVA traduziu-se num aumento da receita do IVA de 272 milhões de euros, contribuindo significativamente para o esforço integrado de consolidação orçamental em 2012. Nestes termos, não obstante a expressiva contração estrutural do consumo verificada no sector da restauração e similares, o contributo líquido deste sector para a posição orçamental consolidada das Administrações Públicas (incluindo receita fiscal e receita contributiva, bem como despesa com o pagamento de subsídios de desemprego) ascendeu, em 2012, ao valor expressivo de 172 milhões de euros.

Figura 1: Evolução observada entre 2011 e 2012 da receita e despesa das Administrações Públicas, com origem no sector da restauração e similares (em milhões de euros)



Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Instituto de Informática (I.I.), I.P. e Instituto do Emprego e Formação Profissional (I.E.F.P.), I.P..

Assim, numa óptica consolidada de contas públicas, o resultado orçamental deste sector apresenta um saldo positivo, em consequência, por um lado, das medidas de política fiscal adotadas e, por outro, dos resultados obtidos no combate à fraude e evasão fiscais.

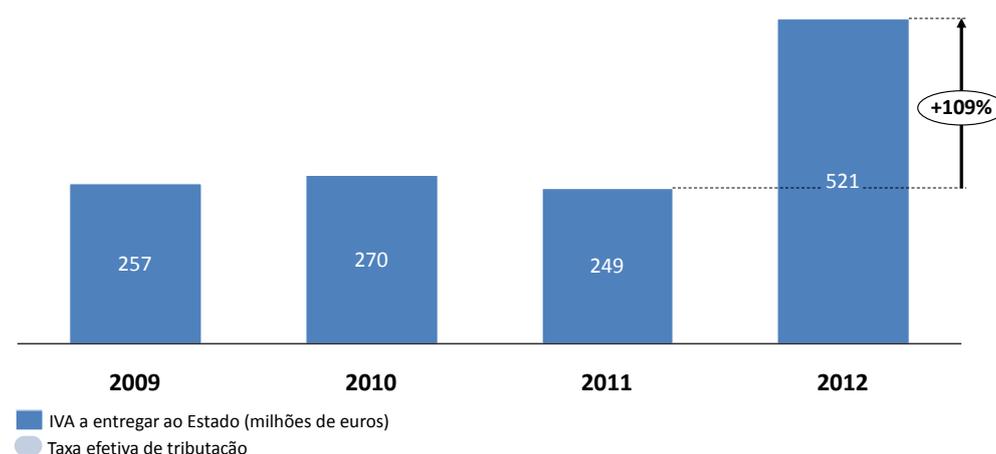
### II.2.2.2. Evolução da receita fiscal com origem no sector da restauração e similares

Em 2012, a receita fiscal com origem no sector da restauração e similares cresceu 53%, em termos agregados (incluindo IVA, IRS e IRC), face ao ano de 2011, traduzindo-se numa receita global de 707 milhões de euros. Esta melhoria refletiu o impacto da reestruturação da taxa do IVA aplicada a esse sector, tal como inscrito na Lei do Orçamento do Estado para 2012, potencializada pelos resultados obtidos no reforço do combate à evasão fiscal e à economia paralela.

#### Em sede de IVA

Os dados oficiais relativos a 2012, disponibilizados pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), revelam que a receita do IVA no sector da restauração e similares aumentou 109%, face ao valor cobrado no ano de 2011. Nestes termos, em 2012, a receita do IVA no sector da restauração e similares ascendeu a 521 milhões de euros, encontrando-se subjacente um crescimento de 272 milhões de euros, relativamente ao ano anterior.

Figura 2: Evolução do IVA a entregar ao Estado pelo sector da restauração e similares



Fonte: AT.

Estes resultados revestem-se de especial relevância, uma vez que o incremento observado na receita do IVA do sector da restauração e similares ocorreu num ambiente de contração económica e superou

significativamente a variação decorrente da reestruturação e racionalização da taxa de imposto aplicável a esse sector, tal como estabelecido pela Lei do Orçamento do Estado para 2012.

No caso do IVA a entregar pelas empresas do sector da restauração e similares inscritas no regime normal de periodicidade mensal, o aumento verificado durante o ano de 2012 foi superior a 130%.

O acréscimo de receita traduz de forma indelével o reforço da eficácia das medidas de combate à evasão fiscal e à economia paralela no sector da restauração e similares, desde há muito considerado um sector de risco, nomeadamente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)<sup>2</sup>, evidenciando um fortalecimento extraordinário do cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos contribuintes em atividade nesse sector. A evidência dos progressos obtidos na redução da informalidade fiscal no sector deve levar à clara consciência que tais progressos não podem nem devem ter recuo, até por razões de equidade entre sectores económicos. Estes dois pilares – os efeitos da reestruturação da taxa de IVA aplicável ao sector da restauração e similares e os resultados obtidos no combate à fraude e evasão fiscais – merecem uma análise separada rigorosa, que é útil para a exatidão dos factos e para a decisão política.

### **Em sede de IRS e de IRC**

De acordo com os dados oficiais recebidos da AT, com base nas declarações Modelo 22 relativas ao exercício de 2012, a receita do IRC dos sujeitos passivos com atividade no sector da restauração e similares diminuiu apenas 7 milhões de euros, face ao ano de 2011.

Adicionalmente, em sede de IRS, com base nas declarações Modelo 3 também relativas ao ano de 2012, registou-se uma perda de receita de 21 milhões de euros, face ao ano de 2011, em resultado da redução da coleta das pessoas singulares a operar no sector da restauração e similares, bem como da diminuição do montante de retenções na fonte com origem nesse sector.

#### **II.2.2.3. Evolução das contribuições para a segurança social com origem no sector da restauração e similares**

Em 2012, de acordo com os dados oficiais disponibilizados pelo Instituto de Informática, I.P. (I.I, I.P.), o montante arrecadado com contribuições para a Segurança Social (incluindo tanto contribuições das entidades patronais, como trabalhadores) situou-se em 591 milhões de euros, encontrando-se subjacente uma redução de 46 milhões de euros, face ao ano de 2011.

---

<sup>2</sup> A este respeito vide - *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy* -, de janeiro de 2012, elaborado no âmbito do *Forum on Tax Administration* da OCDE.

#### **II.2.2.4. Evolução da despesa com subsídios de desemprego atribuídos a pessoas singulares com origem no sector da restauração e similares**

Em 2012, o acréscimo do montante incorrido pelo Estado com desempregados oriundos do sector da restauração foi de 26 milhões de euros, face ao ano de 2011, refletindo um aumento do número de beneficiários de subsídio de desemprego com origem naquele sector.

### **II.2.3. Impacto económico**

#### **II.2.3.1. Nível de atividade**

O sector da restauração e similares tem vindo a verificar uma tendência de decréscimo de atividade, no âmbito da contração do consumo verificada em Portugal nos últimos anos.

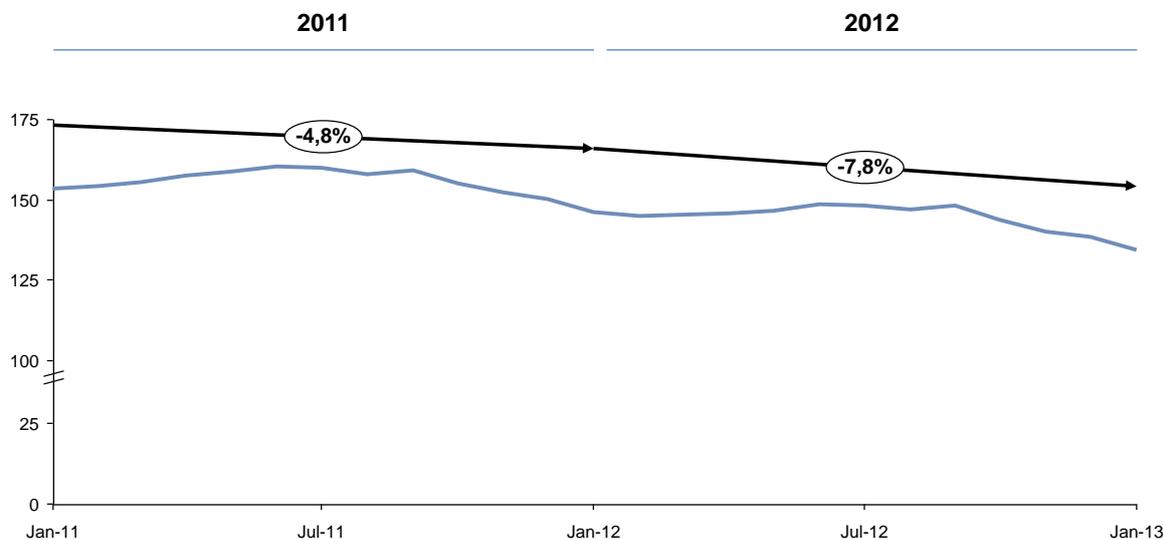
Com efeito, já em 2009, os dados oficiais disponibilizados pelo Banco de Portugal evidenciavam uma contração do nível de atividade. Em 2011 (antes da alteração da taxa de IVA aplicável ao sector da restauração e similares), a atividade do sector registou uma queda de 4,5%, face ao ano de 2010, medida através do Índice de Volume de Negócios disponibilizado pelo INE. A tendência de queda do sector da restauração acentuou-se em 2012, tendo-se verificado uma redução de 12,3% do Índice de Volume de Negócios, face ao ano de 2011. Por fim, entre janeiro e maio de 2013, à semelhança da trajetória observada nos anos anteriores, verificou-se igualmente uma redução média mensal de 8,7% do Índice de Volume de Negócios no sector da restauração e similares.

Desde 2009, o nível de atividade deste sector tem sido influenciado por um conjunto variado de factores, nomeadamente a alteração estrutural dos padrões de consumo, o aumento da taxa de poupança, a redução do rendimento disponível das famílias, refletindo o processo de ajustamento macroeconómico em curso, incluindo-se também, a partir de 2012, a reestruturação da taxa de IVA aplicável a este sector. Tal como documenta a experiência europeia, esta área de atividade é fortemente sensível aos ciclos económicos por ser onde os consumidores primeiro alteram comportamentos e reduzem despesas.

#### **II.2.3.2. Emprego**

Os dados oficiais fornecidos pelo I.I., I.P., relativos ao número de pessoas singulares com remuneração no sector da restauração e similares demonstram que, em 2011 (antes da alteração da taxa de IVA aplicável ao sector da restauração e similares), já se verificava uma quebra do número de pessoas empregadas no sector de cerca de 4,8%, face ao ano de 2010. Esta tendência de quebra manteve-se em 2012, tendo o número de empregados neste sector diminuído 7,8%, relativamente ao ano anterior.

Figura 3: Evolução do número de pessoas singulares com remuneração no sector da restauração e similares (em milhares)



Fonte: I.I., I.P..

Assim, ainda de acordo com os dados oficiais, registou-se, em 2012, uma redução do número de pessoas singulares com remuneração em entidades do sector da restauração e similares de 11.451 indivíduos, face ao número observado em 2011.

No entanto, de acordo com os dados oficiais, desses 11.451 indivíduos que deixaram de trabalhar no sector da restauração e similares, 3.857 solicitaram pedido de subsídio de desemprego.

De acordo com os dados oficiais disponibilizados pelo INE, em 2011 (antes da alteração da taxa de IVA aplicável ao sector da restauração e similares), o número de desempregados com origem no sector da restauração e similares ascendia já a 55.565 indivíduos. Em 2012, o número de desempregados com origem neste sector aumentou em cerca de 7.800, face ao ano de 2011.

Por fim, note-se que os dados divulgados em agosto pelo INE, os quais reportam uma melhoria significativa dos níveis de emprego no segundo trimestre de 2013, face ao trimestre anterior, identificam os sectores do alojamento, restauração e similares como um dos segmentos aos quais se ficou a dever o acréscimo observado (o número de empregados no sector dos serviços no segundo trimestre de 2013 cresceu 1,1% face ao trimestre anterior)<sup>3</sup>.

Neste sentido, no segundo trimestre de 2013, a tendência observada no desemprego atenuou-se, levando a que o incremento do número médio de desempregados observado no primeiro semestre de 2013 fosse inferior ao verificado em 2012, ou seja se tenha situado em 7.600 indivíduos, face ao primeiro semestre de 2012.

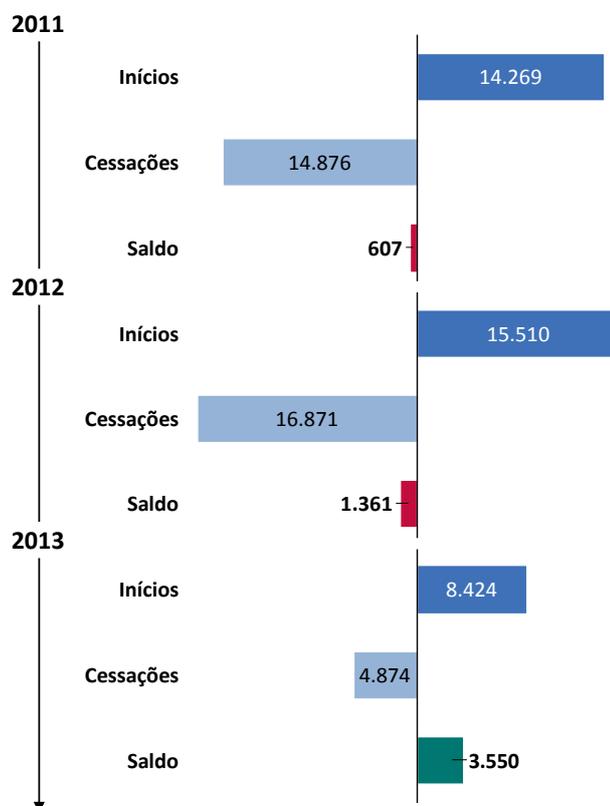
<sup>3</sup> Estatísticas do Emprego – 2º Trimestre de 2013, INE.

### II.2.3.3. Número de empresas

No que concerne à evolução dos sujeitos passivos em sede de IVA no sector da restauração e similares, de acordo com os dados oficiais disponibilizados pela AT, verifica-se que em 2011 (antes da alteração da taxa de IVA aplicável ao sector da restauração e similares), já se registou uma redução de 1,6% do número médio de sujeitos passivos a entregar Declaração Periódica. Em 2012, esta tendência de redução manteve-se, verificando-se uma diminuição de 2,4% do número médio de sujeitos passivos em atividade neste sector, face ao ano de 2011. Esta evolução corresponde a uma diminuição de 73.641 sujeitos passivos, em 2011, para 71.908, em 2012 (redução de 1.733 sujeitos passivos).

Adicionalmente, saliente-se que o número de empresas em atividade no sector da restauração e similares a apresentar Declaração Modelo 22 (IRC) em 2013, por referência ao exercício de 2012, foi de 29.605, o que compara com 30.377 no ano precedente, correspondendo a uma diminuição de 2,5% (redução de 772 empresas).

Figura 4: Evolução do número de inícios e cessações de atividade no sector da restauração e similares, entre 2011 e maio de 2013



Fonte: Dados disponibilizados pela AT, reportando-se a 2011, 2012 e 2013 (até maio).

A análise dos dados oficiais da AT (*supra*), no que concerne ao número de inícios e cessações de atividade na restauração e similares poderá estar influenciada pela forte redução do nível de informalidade ocorrida neste sector. Estudos de mercado não-oficiais realizados diretamente através de auditorias aos pontos de venda<sup>4</sup>, por entidades reconhecidas internacionalmente, *vide* Nielsen (2013)<sup>5</sup>, estimam que possam ter sido eliminados entre 8.000 e 9.000 pontos de venda em 2012 (num universo inicial de 80.000 pontos de venda), uma quebra de 10% nesse ano, em linha com a evolução observada no nível de atividade no sector da restauração e similares<sup>6</sup>.

#### II.2.3.4. Turismo

Em 2012, saliente-se o bom desempenho da globalidade do sector do turismo. Com efeito, as exportações deste sector cresceram 5,6%, face ao ano de 2011. No primeiro semestre de 2013, o perfil de crescimento do sector do turismo reforçou-se, tendo as suas exportações apresentado um forte aumento de 8,2%, face ao

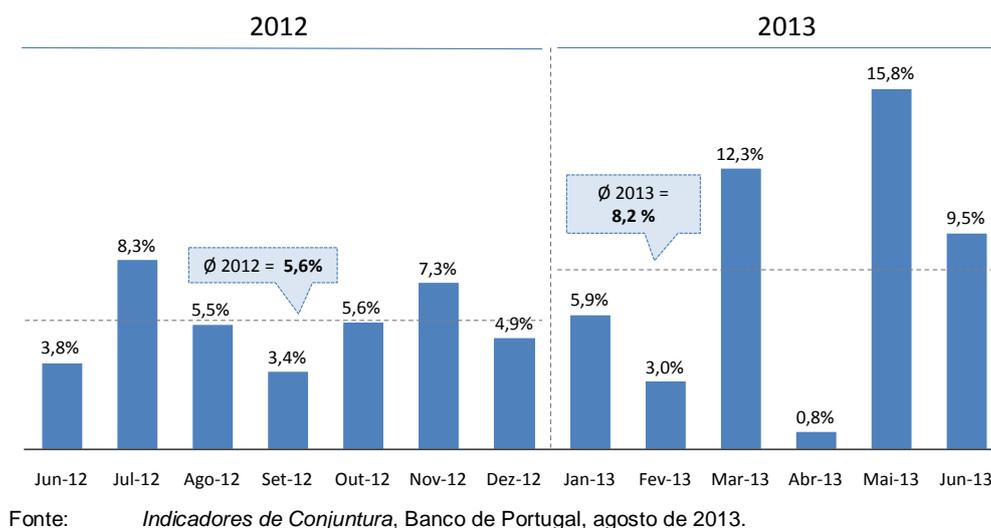
<sup>4</sup> Note-se que o conceito de ponto de venda não coincide com o conceito de empresa, na medida em que uma empresa pode deter vários pontos de venda.

<sup>5</sup> *Evolução do Horeca em Portugal*, Nielsen, Lisboa, julho de 2013.

<sup>6</sup> Extrapolando estes dados não oficiais, a Nielsen estima que a redução do emprego no sector da restauração e similares se possa ter situado num intervalo entre 27.000 e 34.000 trabalhadores, no ano de 2012.

período homólogo de 2012, e o número de dormidas em estabelecimentos hoteleiros nacionais cresceu 5,4% até junho, em termos homólogos (em particular, no que concerne às dormidas em estabelecimentos hoteleiros nacionais por residentes no estrangeiro no primeiro semestre de 2013, registou-se um crescimento expressivo de 8,6%, em termos acumulados, face ao período homólogo de 2013)<sup>7</sup>.

Figura 5: Exportações do sector do turismo (taxa de variação, em termos homólogos)



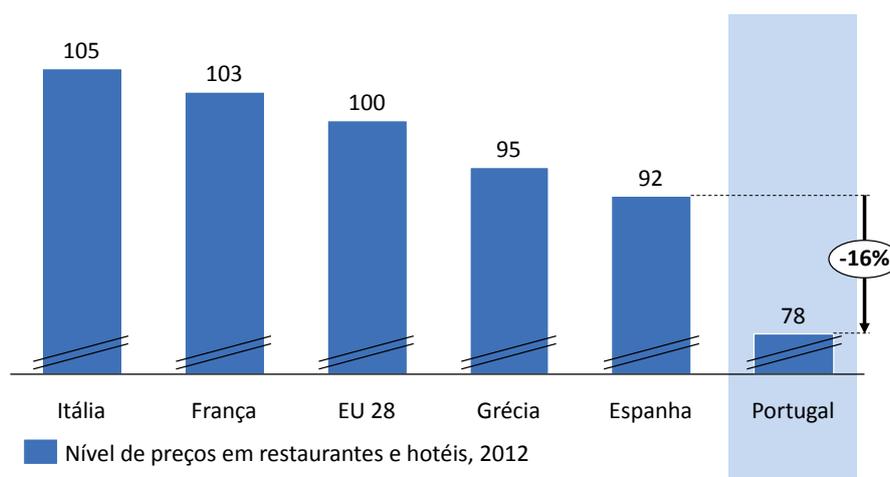
A este efeito não será alheia a taxa de IVA aplicável ao sector do alojamento, a qual permaneceu nos 6%, sendo atualmente a segunda mais baixa da UE.

De referir a evidência económica que identifica o preço da oferta hoteleira como um fator crítico de sucesso para a atração de turistas e a expansão do sector do turismo num país desenvolvido. O posicionamento privilegiado de Portugal no que concerne à fiscalidade deste sector, quando comparado com destinos turísticos concorrentes como Espanha (em que a taxa de IVA aplicável é de 10%), permitiu garantir um desempenho positivo do turismo, contribuindo decisivamente para o crescente equilíbrio da balança comercial portuguesa.

Releve-se também que, em 2012, não obstante a reestruturação da taxa de IVA no sector da restauração e similares, Portugal foi o país com preços mais reduzidos em restaurantes e hotéis, face aos seus competidores mais próximos na atração do turismo. Em particular, saliente-se que, nesse ano, o nível de preços em restaurantes e hotéis, em Portugal, foi inferior, em 16%, ao observado em Espanha, o seu competidor mais próximo, tendo sido assim salvaguardada a vantagem competitiva do sector do turismo.

<sup>7</sup> *Indicadores de Conjuntura*, Banco de Portugal, agosto de 2013.

Figura 6: Nível de preços em restaurantes e hotéis, em 2012



Fonte: Eurostat.

Esta informação é particularmente significativa e vem evidenciar outro facto relevante: apesar da reestruturação das taxas do IVA da restauração e similares, a mesma foi apenas repercutida parcialmente nos preços praticados pelo sector em Portugal. O efeito da reestruturação da taxa do IVA aplicável a este sector foi integrado parcialmente na margem de rentabilidade das empresas, sujeitando-as a uma pressão adicional, em paralelo com a contração verificada no consumo. A quebra do volume de negócios e a incapacidade de aumentar os preços, devido à forte atomização e ao elevado nível de concorrência na restauração e similares, configuraram um risco acrescido à sustentabilidade de algumas empresas do sector.

### II.3. Alargamento da base tributável e ganhos de eficiência fiscal

Em 2012, paralelamente à reestruturação da taxa de IVA no sector da restauração e similares, foi implementado um conjunto de medidas de política fiscal que visaram o alargamento da base tributável e a promoção da eficiência fiscal. O acréscimo de receita fiscal verificado no sector da restauração e similares foi apenas possível dado o aumento significativo da eficácia das medidas de combate à evasão e à economia paralela neste sector.

O combate à economia paralela, à fraude e à evasão fiscal e aduaneira, nomeadamente nos sectores de maior risco, constitui um dos vectores prioritários do Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneira para o triénio 2012-2014 (adiante designado por Plano Estratégico), que o Governo aprovou em outubro de 2011. Assim, pela primeira vez, foi aprovado um plano plurianual de combate à evasão fiscal e à economia paralela, o qual constitui um instrumento poderoso para reforçar significativamente os meios operacionais para fiscalizar o cumprimento da lei por parte dos contribuintes envolvidos e dispor dos meios para detetar e punir as situações de ilícitos de natureza fiscal.

1. **Imposição da obrigatoriedade da utilização de programas de faturação certificados:** No âmbito da promoção do nível de cumprimento fiscal no sector da restauração e similares, destaca-se a imposição da obrigatoriedade da utilização de programas de faturação certificados para os sujeitos passivos que desenvolvam atividades empresariais com um volume de negócios superior a 100 mil euros, de forma a garantir maior transparência no momento de pagamento de bens e serviços, nomeadamente no que diz respeito ao apuramento e liquidação do IVA.
2. **Declaração Modelo 40:** Adicionalmente, releve-se igualmente a operacionalização da obrigação das instituições de crédito e sociedades financeiras fornecerem à AT, até ao final de julho de cada ano, o valor dos fluxos de pagamentos com cartões de crédito e de débito efetuados, por seu intermédio, a sujeitos passivos da categoria de IRS e IRC, através da Declaração Modelo 40.
3. **Reforma da faturação:** Em 2013, o combate à fraude e à evasão fiscal foi ainda significativamente reforçado através da entrada em vigor da reforma da faturação, a qual determinou uma redução substancial dos riscos de incumprimento das obrigações fiscais. A reforma da faturação alterou o paradigma da fiscalização e do combate à fraude e à economia paralela em Portugal. Os resultados apurados até ao momento espelham bem a eficácia da reforma da faturação, superando largamente as expectativas do Governo. Com efeito, de janeiro a junho de 2013 foram já emitidas pelos agentes económicos (todos os sectores) e comunicadas à AT cerca de 2 mil milhões de faturas, tendo sido atingido o máximo mensal de mais de 360 milhões de faturas emitidas e comunicadas num mês. Todos estes dados estão a ser cruzados com as declarações de IVA emitidas pelas empresas no sentido de serem detectadas divergências, situações de subfaturação e economia paralela. Relativamente aos sectores que dão direito ao benefício fiscal em IRS, foram emitidas e comunicadas à AT, nos primeiros seis meses do ano, cerca de 331 milhões de faturas,

dos quais 325,4 milhões no sector da restauração e similares. O funcionamento em pleno do sistema e-fatura permite que se efetue agora o controlo e acompanhamento integral da entrega do IVA nos cofres do Estado e se promova o regular e eficiente funcionamento do sistema.

O balanço do ano de 2012, no que se refere ao combate à fraude e à evasão fiscais no sector da restauração e similares, apresentou resultados muito positivos no alargamento da base tributável e promoção da eficiência fiscal. Note-se que, nesse ano, o aumento significativo de 109% do IVA entregue pelo sector da restauração e similares superou de forma expressiva a variação da taxa de imposto aplicável, a qual se situou em 77% (de 13% para 23%).

Os ganhos decorrentes do alargamento da base tributável e incremento da eficiência fiscal medem-se pelo aumento da receita do IVA que não são explicados nem pela subida da taxa de IVA, nem pela variação do volume de negócios no sector. A diferença observada corresponde a ganhos de eficiência fiscal que foram possíveis com uma maior eficiência na cobrança fiscal e com o fortalecimento do cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos contribuintes em atividade neste sector.

Nestes termos, o aumento de 109% na receita de IVA no sector da restauração e similares, em 2012, poderá ser decomposto na variação decorrente da reestruturação da taxa de IVA aplicável a este sector (77%), na evolução do respetivo nível de atividade<sup>8</sup> (-12,2%) e, no alargamento da base tributável e incremento da eficiência fiscal, cujo efeito combinado se situa em 44%<sup>9</sup>.

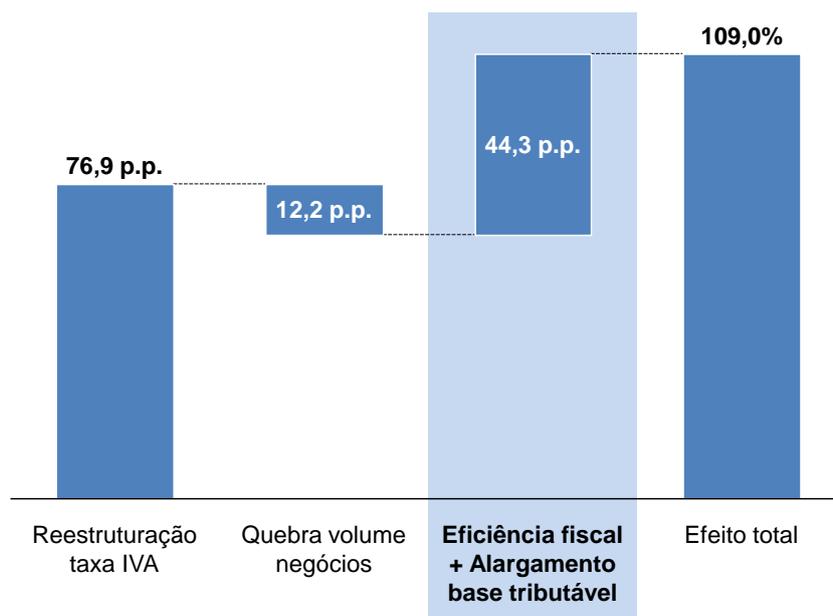
Estes dados evidenciam que as medidas de combate à fraude e à evasão fiscal no sector da restauração e similares surtiram resultados muito positivos e que, só por si, garantiram um aumento considerável da receita fiscal.

Figura 7: Decomposição da evolução da receita de IVA no sector da restauração e similares, em 2012

---

<sup>8</sup> Uma vez que o Sistema Integrado de Contas das Empresas (INE) apenas disponibiliza informação de natureza contabilística até 2011, a projeção do volume de negócios do sector foi apurada a partir do Índice de Volume de Negócio, indicador avançado do INE.

<sup>9</sup> O ganho de eficiência fiscal é o aumento percentual de receita fiscal, caso a taxa de IVA e volume de negócios se tivessem mantido constantes.



Fonte: Dados disponibilizados pela AT.

Estes dados evidenciam que as medidas de combate à fraude e à evasão fiscal no sector da restauração e similares surtiram resultados muito positivos e que, só por si, garantiram um aumento considerável da receita fiscal.

O funcionamento em pleno do sistema *e-fatura* permite que se efetue agora o controlo e acompanhamento integral da entrega do IVA nos cofres do Estado e se promova o regular e eficiente funcionamento do sistema.

## II.4. Os sectores do alojamento, restauração e similares em Portugal

Os sectores do alojamento, restauração e similares, configuram por natureza, atividades de grande relevância, no que respeita à *performance* e às perspetivas de evolução da economia portuguesa. Assim, num contexto em que se pretende efetuar um diagnóstico completo sobre a sua situação e *performance* económico-financeira, importa que possamos fazer uma caracterização precisa, realista e objetiva dos mesmos.

A análise elaborada pelo Banco de Portugal à situação económica e financeira das empresas dos sectores de atividade económica do alojamento, restauração e similares<sup>10</sup>, publicada em 2011, tendo por base a informação compilada pela Central de Balanços do Banco de Portugal, mostra como a evolução da atividade desses sectores no período 2006-2009, avaliada em termos de volume de negócios, acompanhou a tendência de desaceleração observada para o universo das sociedades não financeiras, em Portugal. Assim, a informação disponível na Central de Balanços do Banco de Portugal revelava que os sectores do alojamento, restauração e similares, já em 2009, sofreram uma contração de 2% no volume de negócios, a qual se refletiu numa queda de 9% do EBITDA – *Resultados antes de Juros, Impostos, Depreciações e Amortizações*. Em 2010, também de acordo com a informação disponibilizada pela Central de Balanços de Banco de Portugal, no caso particular do sector da restauração e similares, o EBITDA representou 4% do volume de negócios do sector, reduzindo-se para 3%, no ano seguinte.

No período 2006-2009, os sectores do alojamento, restauração e similares apresentaram, em termos médios, rendibilidades dos capitais próprios negativas, tendo a única exceção ocorrido em 2007, ano em que aquela rendibilidade foi nula. Em 2009, a rendibilidade dos capitais próprios situou-se em -7%, nestes sectores. Adicionalmente, no período 2010-2011 (ainda antes da alteração da taxa do IVA aplicável ao sector da restauração), a tendência de deterioração da rentabilidade dos capitais próprios manteve-se, reduzindo-se, no caso particular do sector da restauração e similares, para -18% e -30%, em 2010 e 2011, respetivamente.

Em 2009, de acordo com os dados oficiais disponibilizados pelo Banco de Portugal, os sectores do alojamento, restauração e similares representavam 9% do número de empresas, 2% do volume de negócios e 7% do número de pessoas ao serviço das sociedades não financeiras, em Portugal. As atividades mais relevantes dos sectores do alojamento, restauração e similares, as quais concentravam 90% do volume de negócios destes sectores, eram as relativas à CAE 561 – *Restaurantes* (43%), CAE 551 – *Estabelecimentos hoteleiros* (28%) e CAE 563 – *Estabelecimentos de bebidas* (18%). Estes sectores eram constituídos maioritariamente por microempresas (89%), ainda que o volume de negócios fosse detido sobretudo por pequenas e médias empresas (47%). Quanto à localização geográfica das sedes sociais das empresas, observa-se uma elevada concentração junto do litoral, nomeadamente nos distritos de Lisboa, Porto, Faro e Funchal. Nos sectores em análise, as empresas com mais de 20 anos representavam a maior quota do volume de negócios (40%).

---

<sup>10</sup> *Análise sectorial do alojamento, restauração e similares*, Estudos da Central de Balanços, Banco de Portugal, Novembro 2011.

Ao nível do financiamento o grau de autonomia financeira dos sectores do alojamento, restauração e similares situou-se, em 2009, em 28%. Os dados individuais revelaram que metade das empresas da CAE 56 – *Restauração e similares* tinham graus de autonomia financeira inferiores a 12%, que comparam com 26% no caso da CAE 55 - *Alojamento*.

Em 2010, de acordo os dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), os sectores do alojamento, restauração e similares representavam 4,4% do Valor Acrescentado Bruto (VAB) da economia portuguesa<sup>11</sup>. Adicionalmente, saliente-se que, de acordo com dados estruturais, estes sectores incorporam um nível elevado de Valor Acrescentado Nacional (VAN) – com um VAN de 82% -, superando a média nacional, que se situa em 75%<sup>12</sup>. A título de exemplo, refira-se que o VAN associado ao sector da agricultura e pecuária se situa em 70%, os têxteis em 61%, e os produtos alimentares e bebidas em 65%. O elevado conteúdo nacional torna a sua atividade relevante para outros sectores a montante, como a produção de bens alimentares, de bebidas, de loiças ou de mobiliário.

Refira-se ainda que os sectores do alojamento, restauração e similares utilizam intensivamente o fator trabalho, situando-se a população empregada nestes sectores, de acordo com os dados oficiais publicados pelo INE<sup>13</sup>, em 280,8 mil indivíduos, o que corresponde a 6,1% da população empregada a nível nacional. Entre a população empregada nos sectores do alojamento, restauração e similares, releve-se o peso expressivo do emprego jovem e pouco qualificado. Acresce que muitas das empresas do sector tinham, por tradição, constituir um “abrigo social” a pessoas que caíam numa situação de desemprego ou a jovens à procura da sua primeira experiência profissional. Talvez este facto possa explicar algumas disparidades potenciais de interpretação na evolução dos impactos no desemprego da crise no sector.

O sector, dado o elevado número de empresas existentes, está sujeito a um nível muito forte de concorrência. Também nessa perspectiva é de saudar a substancial melhoria de abrangência e eficiência fiscal verificada no sector, entre 2012 e 2013. Só com um regime de fiscalidade equitativa típica de uma economia devidamente formalizada existe um quadro de concorrência saudável.

No que concerne ao sector da restauração e similares, saliente-se, ainda, que a qualidade e diversidade dos estabelecimentos têm vindo a consolidar-se e a evoluir fortemente, num equilíbrio em que os estabelecimentos mais tradicionais - e que são garante da preservação daquela que é a nossa gastronomia tradicional - competem a par de estabelecimentos mais recentes, em que uma cozinha mais moderna e “sofisticada” se compara favoravelmente com os mais elevados padrões a nível internacional.

É importante referir nesta sede que, tendo genericamente a população portuguesa o hábito de consumir com relativa frequência refeições fora de casa, ora por lazer, ora decorrendo do exercício das suas funções profissionais, é certo que recentemente, se tem verificado uma alteração de padrões de consumo dos portugueses. Nalguns casos, tal ficará a dever-se a uma efetiva impossibilidade em termos monetários, fruto

<sup>11</sup> Contas Nacionais, PIB a preços de mercado na ótica da produção - VAB por ramo de atividade, 2010.

<sup>12</sup> DPP, *Conteúdos de Inputs Primários da Procura Final – Portugal 2005*, Documento de Trabalho N.º 1/2010, Ministério da Ambiente e do Ordenamento do Território, 2010, Lisboa.

<sup>13</sup> *Estatísticas do Emprego – 4º Trimestre de 2012*, INE.

das restrições que as famílias e as empresas enfrentam. Noutros casos, essa alteração de hábitos, prende-se com um comportamento mais conservador em relação à realização de gastos com refeições fora de casa.

Estes factos devem ser reconhecidos, na medida em que queiramos fazer uma avaliação realista e um diagnóstico correto das dificuldades que os sectores do alojamento, restauração e similares enfrentam atualmente. Neste âmbito, releve-se o impacto da atual conjuntura económica, o qual se concretiza na quebra no volume de negócios (12,3% de 2011 para 2012) e emprego nos sectores em análise, com especial ênfase no caso do sector da restauração e similares, o qual é intrinsecamente mais vulnerável à contração da procura interna, incluindo também a reestruturação da taxa do IVA concretizada em 2012, a qual requereu um esforço acrescido aos empresários do sector.

Em suma, no caso particular do sector da restauração e similares, verifica-se o seguinte:

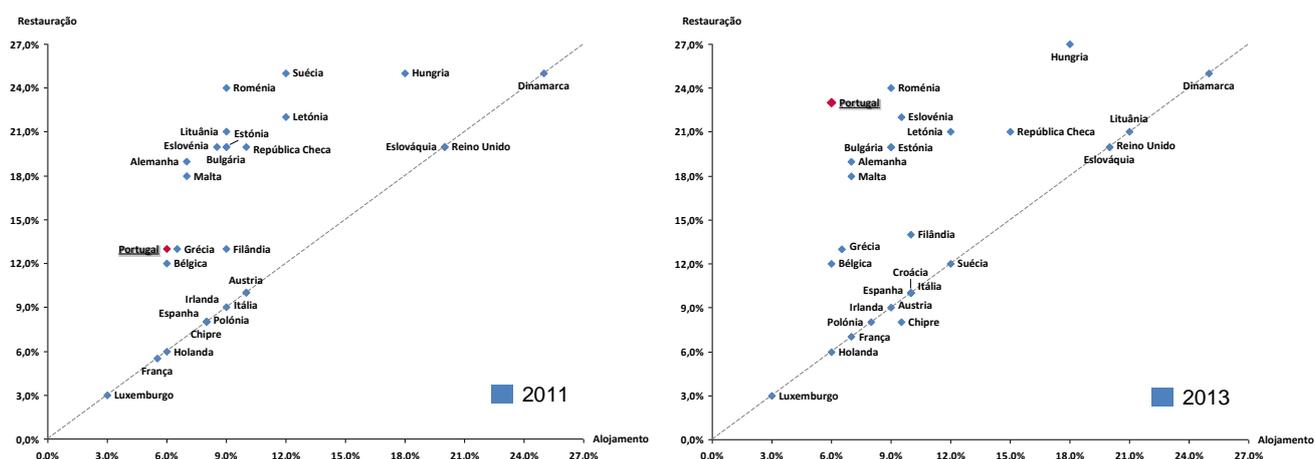
- a) O nível de atividade deste sector, medido pelo Índice de Volume de Negócios disponibilizado pelo INE, reduziu-se em 4,5% em 2011, em 12,3% em 2012 e em 8,7%, em termos médios mensais até maio de 2013, estimando-se que a contração acumulada até ao final deste ano se possa situar em cerca de 25%
- b) No período 2011-2013, o contributo deste sector para a receita de IVA terá aumentado de 250 milhões de euros em 2011, para um valor que se estima que possa chegar a cerca de 600 milhões de euros no final de 2013, o que corresponderá a um incremento de aproximadamente 350 milhões de euros e, bem assim, a uma variação estimada de 140% em termos acumulados.
- c) Tomando em consideração a reduzida rentabilidade do sector nos últimos anos, considera-se que os efeitos descritos em a) e b) *supra* configuram um impacto negativo adicional nesse indicador.

## II.5. *Benchmarking* - análise comparada de Portugal com outros Estados-Membros da UE

### II.5.1. Análise comparativa das taxas de IVA na UE aplicáveis ao sector do alojamento, restauração e similares

A análise comparativa das taxas de IVA na UE revela que uma parte dos Estados-Membros da UE, à semelhança de Portugal, optou pela aplicação (i) da taxa normal de IVA ao sector da restauração e (ii) de uma taxa mais reduzida ao sector do alojamento. Adicionalmente, verifica-se que 13 países aplicam taxas de IVA diferentes nos dois sectores, à semelhança de Portugal, privilegiando, nestes casos, o sector do alojamento com taxas mais baixas.

Figura 8: Taxas de IVA aplicadas pelos Estados-Membros da UE nos sectores do alojamento e da restauração e similares



Fonte: Taxud. c.1(2011)759291 - VAT rates applied in the Member States of the European Union - Situation at 1<sup>st</sup> July 2011 e Taxud.c.1(2013)2823545 - VAT rates applied in the Member States of the European Union - Situation at 1<sup>st</sup> July 2013.

A taxa de IVA aplicada em Portugal ao sector do alojamento (em paralelo com a Holanda e a Bélgica) é a mais reduzida de entre as taxas de IVA da UE, com exceção da taxa de IVA em vigor no Luxemburgo. Com efeito, em Portugal, a taxa de IVA aplicável a este sector corresponde a apenas 55% da taxa média em vigor nos 28 Estados-Membros, configurando assim um forte factor de competitividade, com especial relevância face aos nossos vizinhos espanhóis, os quais aplicam uma taxa de IVA de 10%.

Por sua vez, entre os 28 Estados-Membros, 14 aplicam a taxa normal de IVA ao sector da restauração, à semelhança daquilo que acontece em Portugal. No entanto, verifica-se que a taxa de IVA aplicável a este sector é superior à taxa média em vigor nos 28 Estados-Membros, a qual se situa em 15,5%. A taxa de IVA aplicável em Portugal ao sector da restauração e similares é superior ao verificado em países de cultura mediterrânica, onde se praticam taxas de IVA reduzidas (Espanha: 10%; França: 7%; Itália: 10% Chipre: 8%

e Grécia: 13%<sup>14</sup>), não obstante o preço final das refeições ser, em média, mais reduzido no nosso país. Nestes países, o sector da restauração e similares tem um peso significativo na economia, visto que a alimentação surge associada à sustentabilidade do seu modo de vida e faz parte integrante da matriz cultural destes países.

Refira-se ainda que, no âmbito dos Estados-Membros sob programas de assistência económico-financeira, a Irlanda, Chipre e Grécia aplicam a taxa reduzida de IVA à restauração e similares, pelo que Portugal é o único país onde a taxa normal de IVA é aplicada a este sector.

Por fim, note-se que a posição de Portugal no *ranking* mundial da competitividade turística do *World Economic Forum* se alterou de 18ª em 2011, para 20ª em 2012. Dos indicadores utilizados pelo *World Economic Forum* neste *ranking*, a competitividade fiscal do sector é aquela na qual Portugal se encontra pior posicionado.

## II.5.2. Estudos internacionais sobre o IVA na restauração e experiências de outros países

A atual estrutura das taxas de IVA teve a sua origem no início dos anos 90, na sequência da abolição das fronteiras entre os Estados-Membros da UE e da criação do Mercado Interno. A partir de 2003, as instituições europeias começaram a promover, de forma ativa, uma revisão aprofundada das taxas de IVA, quer através de estudos encomendados a entidades independentes (veja-se, a este propósito, o estudo elaborado pela *Copenhagen Economics*<sup>15</sup>), quer através de propostas de compromisso elaboradas pela própria Comissão.

A revisão da estrutura das taxas de IVA assentou, entre outros, nos seguintes pressupostos:

- A aplicação de taxas de IVA reduzidas não é a única forma de promover o consumo;
- Uma análise comparativa dos preços praticados na UE demonstra que a aplicação de taxas de IVA reduzidas não garante necessariamente preços inferiores;
- O IVA não deve desempenhar o papel de uma subvenção – isto é, não deve ser usado para apoiar um determinado sector pela sua natureza social, cultural, *inter alia*, nem para fazer face às dificuldades concretas desse sector.

Os estudos económicos que têm avaliado o impacto da aplicação de taxas reduzidas de IVA têm-se debruçado essencialmente sobre as seguintes questões: (i) eficiência económica, (ii) emprego e (iii) evolução dos preços. Os seus argumentos são apresentados em seguida.

---

<sup>14</sup> A Grécia reduziu condicionalmente a taxa de IVA aplicável ao sector da restauração de 23% para 13%, com efeitos a partir de 1 de agosto de 2013, o que implicou a criação de um novo imposto sobre os bens de luxo para compensar a perda de receita associada àquela redução.

<sup>15</sup> *Study on reduced VAT applied to goods and services in the member states of the European Union*, *Copenhagen Economics*, junho de 2007.

### II.5.2.1. Eficiência económica

O estudo da *Copenhagen Economics* (2007) conclui que: “(...) there seems to be a strong argument for making the current VAT structure more simple and uniform, but also an argument for selective cuts in VAT rates primarily in locally supplied services and parts of the hospitality sector”<sup>16</sup>.

Com efeito o estudo da *Copenhagen Economics* (2007) suporta a aplicação de taxas reduzidas de IVA em serviços que podem ser facilmente substituídos pelo *do-it-yourself*, o qual, no caso particular da restauração, se traduz na possibilidade de preparar refeições em casa: “(...) there is a convincing theoretical and empirical argument for extending reduced VAT rates (or other subsidies) to sectors whose services are easily substituted for do-it-yourself or underground work, e.g. locally supplied services and some parts of the hospitality sector. The argument is that high tax wedges (high marginal income tax and high VAT rates) make it very expensive to buy these services on the market and more attractive to do yourself. The implication is that high skill professionals spend time on low skill work at home instead of spending time with their families or increasing their more productive labor supply. Lower VAT rates serve to counter this development. Simulations indicate that the gains in welfare, productivity and GDP are sizeable in all member states”<sup>17</sup>.

No entanto, outro estudo, realizado pela OCDE (Jeffrey Owens e Piet Battiau - 2011)<sup>18</sup>, conclui pela não evidência dos efeitos positivos no que respeita à redistribuição de rendimentos através da aplicação de taxas reduzidas de IVA: “research on the merits of reduced rates suggests that they are rarely effective in achieving distributional objectives. Reduced rates are not an effective way of alleviating the tax burden on low income individuals. Indeed, the wealthy also benefit from reduced rates and, as they consume more, they benefit more too. (...)”<sup>19</sup>.

### II.5.2.2. Emprego

O referido estudo da *Copenhagen Economics* (2007) reconhece a existência de razões válidas para a manutenção de taxas reduzidas em alguns sectores, em particular naqueles que se caracterizam pela utilização mais intensa de trabalho pouco qualificado, como é o caso da restauração: “(...) there is a theoretical but not an empirical argument for extending reduced VAT rates to sectors employing many low skill workers in order to boost low skill demand, e.g. hotels, restaurants and locally supplied services...The theoretical argument is that reduced VAT rates, by boosting demand for such services, stimulate demand for low skill workers, and push up their wages so that employment becomes a more attractive option than

---

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Jeffrey Owens e Piet Battiau - *VAT's next half century: Towards a single-rate system?* -, OCED Centre for Tax Policy and Administration, 2011.

<sup>19</sup> *Idem.*

*unemployment. The argument only holds in member states with rigid and non-flexible labor markets for low skill workers. (...)*<sup>20</sup>.

No entanto, o mesmo estudo admite que a promoção do emprego por essa via não está comprovada, sendo o seu impacto limitado: *“the overall impact on demand for low skill workers is unimpressive because differences in low skill employment between industries are limited. Indeed, making standard VAT rates apply for all sectors currently benefiting from reduced rates is likely to create a similar sized demand boost for low skilled workers”*<sup>21</sup>. Refira-se que este argumento é especialmente relevante na situação atual da economia portuguesa, em que se observa uma elevada taxa de desemprego e, em particular, com especial relevância no caso do desemprego estrutural entre os trabalhadores pouco qualificados.

Porém, de acordo com um relatório da Comissão Europeia : *“Preliminary reports on the VAT cut on restaurant services in Sweden in 2012 suggests that (...) the employment level in the restaurant sector has increased”*<sup>22</sup>. Este mesmo relatório afirma ainda que *“for employment, although there may be some effects in the short-term, the long-term impact appears at best low. In addition the cost of jobs created appear high”*. Com efeito em França, de acordo com um estudo elaborado pelo Senado francês<sup>23</sup>, estima-se que a redução da taxa gerou cerca de 20.000 empregos no sector da restauração, embora com um custo elevado para as finanças públicas, da ordem dos 120.000 euros por emprego criado (total de 2,4 mil milhões de euros).

Finalmente, um estudo mais recente de Brendan O’Connor (2013) examina o impacto da redução do IVA na restauração e hotelaria de 13% para 9,5% na Irlanda em 2010 no âmbito do *“Jobs Initiative”*. O estudo sugere que a redução da taxa de IVA se tenha repercutido favoravelmente no emprego: a redução de 4,5 p.p. da taxa de IVA encontra-se associada a um aumento do emprego nestes sectores de cerca de 8% a 9%. O mesmo estudo esclarece que: *“it is likely that the VAT rate reduction on some of the categories acted as a temporary employment stimulus, either through direct pass-through or by enabling the retention or expansion of labour demand without offsetting reductions in firm margins”*<sup>24</sup>.

Refira-se ainda, com base nestes estudos e evidencias, uma tendência crescente para reduzir a pressão fiscal no sector da restauração no âmbito de programas que visa estancar perdas ou recuperar emprego em diferentes países europeus (para além da citada Irlanda e França; também a Suécia, Reino Unido e mais recentemente a Grécia, entre outros, têm vindo a adoptar programas de redução fiscal na restauração). Ao nível da criação de emprego, sobretudo jovem, esta é uma linha de orientação cada vez mais defendida na União Europeia, embora com resultados práticos dispares de Nação para Nação.

---

<sup>20</sup> *Study on reduced VAT applied to goods and services in the member states of the European Union, Copenhagen Economics, junho de 2007.*

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability (2012 Report).*

<sup>23</sup> *Sénate, La TVA à taux réduit dans la restauration: une mesure qui fait ses preuves.*

<sup>24</sup> *Brendan O’Connor - Measuring the Impact of the Jobs Initiative: Was the VAT reduction passed on and were jobs create?, Economics Division, Department of Finance, 2013.*

### II.5.2.3. Evolução dos preços

No que diz respeito à evolução dos preços praticados pelos sectores do alojamento, restauração e similares, os estudos internacionais já realizados não apresentam evidências particularmente conclusivas. Com efeito, a experiência francesa revela que apenas 30% da redução do IVA foi refletida nos preços praticados. A experiência sueca, em 2012, e alemã, em 2010 (neste caso no sector da hotelaria), apontam para os mesmos resultados. A experiência irlandesa permite confirmar uma redução dos preços, embora não na sua totalidade. Assim:

- **França:** “(...) take France’s decision in 2009 to cut VAT from 19.6% to 5.5% in a bid to bolster restaurant and catering services. According to the French national statistics institute, restaurant prices decreased by no more than 1.1% in July 2009 and actually edged up a little by October. Only 30% of the VAT cut would have been passed on to customers, studies showed, and the entire exercise could end up costing the government in lost revenue.”<sup>25</sup>;
- **Suécia:** “Preliminary reports on the VAT cut on restaurant services in Sweden in 2012 suggests that around 30% of the tax reduction affected prices”<sup>26</sup>;
- **Alemanha:** “Although one might expect that in competitive markets, tax savings should be largely passed on to consumers in the long run, it appears that only 30 % of the 2009 cut in VAT on restaurant and catering services in France from 19.6 % to 5.5 % was passed on to consumers. A similar effect was reported for a 2010 VAT cut in hotel services in Germany”<sup>27</sup>;
- **Irlanda:** “when considered as an overall group, there is evidence of passthrough of the VAT rate reduction – though not the full amount – with an aggregate reduction of 1.3 per cent recorded between June 2011 and June 2012” e ainda que “the evidence is clearer in respect of the two food categories, with ‘meals out’ falling by 1.3 per cent and ‘hot take-away food’ falling by 0.5 per cent relative to June 2011 despite inflationary pressures in wholesale and consumer food prices. There is some evidence of passthrough to consumer prices in all of the other reduced-rate categories”<sup>28</sup>.

Em linha com o que os estudos internacionais evidenciam, os preços praticados pelo sector em Portugal no ano de 2012, apenas repercutiram parcialmente a reestruturação da taxa do IVA, tendo os preços aumentado em média cerca 5%, o que compara com o aumento de 8,85% que resultaria da variação da taxa.

<sup>25</sup> Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, 2012 Report.

<sup>26</sup> Idem.

<sup>27</sup> Idem.

<sup>28</sup> Brendan O’Connor, Measuring the Impact of the Jobs Initiative – Was the VAT reduction passed on and were jobs create?, Economics Division, Department of Finance, 2013.

## II.6. Cenários para 2014

Portugal tem-se empenhado no cumprimento do objetivo de concluir o PAEF em junho de 2014, de forma a poder fechar este período excecional da nossa vida coletiva, recuperar a autonomia perdida em 2011 e abrir uma nova fase de crescimento sustentado da economia e do emprego. Portugal avançou substancialmente na consolidação orçamental estrutural, atingiu um histórico reequilíbrio das contas externas e está a proceder às reformas estruturais incontornáveis para o necessário aumento da competitividade e o regresso à criação de riqueza.

Cumpridos cerca de dois terços do caminho traçado pelo PAEF, o Governo pretende iniciar um novo ciclo sustentado de crescimento e desenvolvimento, de forma a potenciar os primeiros sinais de recuperação económica e lançar as bases do rumo de Portugal no período pós-Programa, a par da continuação dos esforços de consolidação orçamental.

Neste contexto, no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho Interministerial, foram ponderados quatro eventuais cenários a adotar em 2014 relativos à taxa do IVA aplicável ao sector da restauração e similares, tendo em conta os eventuais impactos na economia e, em particular, no emprego. Os quatro cenários analisados incluem (i) a manutenção da atual situação em sede de IVA no sector da restauração e similares, (ii) a aplicação da taxa intermédia de IVA a todas as prestações de serviços neste sector, (iii) a aplicação de uma taxa normal de IVA à prestação de serviços relacionados com bebidas e aplicação da taxa intermédia do IVA à prestação de serviços relacionados com alimentação, e, por último (iv) a criação de um regime forfetário para empresas com um volume de negócios reduzido.

Os quatro cenários ponderados pelo Grupo de Trabalho Interministerial têm efeitos diversos, quer no processo de consolidação orçamental, quer na dinâmica da economia portuguesa. A primeira e a quarta opções (aplicação da taxa normal de IVA ao sector da restauração e similares ou a introdução de um regime forfetário) contribuem para a manutenção da consolidação das contas das Administrações Públicas, mas não representam medidas ativas de promoção do emprego no sector. Por sua vez, a segunda e a terceira opções, embora traduzam um aumento da despesa fiscal (que terá que ser compensada por outras medidas para assegurar a necessária consolidação orçamental), representam medidas ativas de estímulo à economia, com especial relevância para a sustentabilidade do sector e dinamização do emprego, podendo gerar efeitos semelhantes aos observados noutros países europeus que reduziram a taxa do IVA na restauração.

Figura 9: Impacto dos cenários em análise, na ótica de consolidação das contas públicas (em milhões de euros)

	Manutenção da atual situação / Regime forfetário	Prestação de serviços relacionados com bebidas a 23% e prestação de serviços relacionados com alimentação a 13%		Aplicação da taxa intermédia de 13%	
		1 jan.	1 jul.	1 jan.	1 jul.
		Min. – Max.	Min. – Max.	Min. – Max.	Min. – Max.
<b>Efeito líquido</b>	<b>15 a 20</b>	<b>-130 a -158</b>	<b>-49 a -60</b>	<b>-145 a -178</b>	<b>-67 a -82</b>

### II.6.1. Manutenção da atual situação

A manutenção da atual situação assegura a continuação do esforço de consolidação orçamental. Com efeito, em 2014, estima-se que este cenário permitiria um contributo líquido agregado entre 15 e 20 milhões de euros, traduzindo os resultados obtidos no reforço do combate à fraude e à económica paralela. No entanto, esta opção não contribui ativamente para o esforço de redução do desemprego na restauração e similares. Dentro deste cenário, será de prever que a atividade do sector e o respetivo nível de emprego acompanhem a tendência que se vier a verificar na economia portuguesa, antevendo-se a manutenção da tendência já observada na evolução dos níveis de emprego. Adicionalmente, manter-se-á o atual quadro diferenciado no âmbito da fiscalidade, face a outros Estados-Membros concorrentes ou sob programas de assistência económico-financeira.

### II.6.2. Redução para 13% da taxa do IVA aplicável ao sector da restauração e similares

Outro cenário equacionado pelo Grupo de Trabalho Interministerial prevê a reposição da taxa intermédia de IVA aplicável ao sector da restauração e similares. Neste cenário foram ponderadas duas variantes temporais: início da alteração em 1 de janeiro de 2014 ou em 1 de julho de 2014, com o início da época alta do turismo em Portugal.

Numa ótica de consolidação de contas públicas, este cenário comporta um saldo negativo em ambas as variantes analisadas. Caso a entrada em vigor deste cenário ocorra em 1 de janeiro de 2014, antevê-se **um contributo líquido negativo entre 145 e 178 milhões de euros, enquanto que, entrando em vigor a 1 de julho desse ano, verificar-se-ia um contributo líquido negativo entre 67 e 82 milhões de euros, face ao ano de 2013**. Esta opção terá que ser compensada por outras medidas para assegurar a necessária consolidação orçamental.

No entanto, a redução da taxa do IVA aplicável ao sector representa uma medida ativa de estímulo à economia, com especial enfoque no emprego, podendo gerar efeitos positivos semelhantes aos observados noutros países europeus que reduziram a taxa do IVA na restauração.

Na análise deste cenário importa invocar os exemplos europeus já enunciados anteriormente. Com efeito, conforme já aconteceu noutros países que reduziram a taxa aplicável ao sector, esta **medida pode gerar um estímulo favorável à criação de emprego no curto-prazo, especialmente eficaz nas faixas etárias mais jovens, nas quais os níveis de desemprego são mais elevados.**

O impacto económico positivo que adviesse da concretização deste cenário poderia ainda repercutir-se no consumo de bens e serviços e numa eventual recuperação de margens de lucro das empresas. Este efeito poderia gerar benefícios a três níveis. Em primeiro lugar, atenuar a tendência desfavorável verificada no tecido empresarial do sector e o respetivo impacto económico. Por outro lado, a eventual recuperação da atividade do sector iria também refletir-se positivamente na cadeia de valor a montante, que é caracterizada por empresas e prestadores de serviços nacionais. Finalmente reduzir-se-ia a desvantagem competitiva face à alternativa *do-it-yourself*.

Esta opção apresenta ainda vantagens para a preservação e promoção da gastronomia tradicional e da dieta mediterrânica, que representam ativos valiosos da matriz cultural portuguesa.

Este cenário poderá passar por um compromisso com as empresas do sector de forma a garantir que uma eventual redução fiscal possa ser acompanhada pela criação de novos postos de trabalho.

### **II.6.3. Manutenção da taxa normal do IVA aplicável à prestação de serviços relacionado com bebidas e aplicação da taxa intermédia do IVA à prestação de serviços relacionado com alimentação**

Outro cenário equacionado pelo Grupo de Trabalho Interministerial prevê a reposição da taxa intermédia de IVA à prestação de serviços relacionados com alimentação, mantendo a taxa normal de IVA nos serviços relacionados com bebidas, à semelhança dos regimes aplicáveis, por exemplo, na Irlanda ou na Bélgica. Também neste cenário foram ponderadas duas variantes temporais: início da alteração em 1 de janeiro de 2014 ou em 1 de julho de 2014, com o início da época alta do turismo em Portugal.

Numa perspetiva de consolidação de contas públicas, este cenário comporta um saldo negativo em ambas as variantes analisadas. Caso a entrada em vigor deste cenário ocorra em 1 de janeiro de 2014, antevê-se **um contributo líquido negativo entre 130 e 158 milhões de euros, enquanto que, entrando em vigor a 1 de julho desse ano, verificar-se-ia um contributo líquido negativo entre 49 e 60 milhões de euros, face ao ano de 2013.**

Neste cenário e tendo em conta os números oficiais do INE considerou-se que, em cada refeição, a componente despendida em bebidas ascende, em termos médios, a cerca de 16% do montante total incorrido, encontrando-se os remanescentes 84% associados à componente da alimentação<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Inquérito às despesas das famílias - 2010/2011, INE, 2012

No entanto, à semelhança do cenário anterior, esta medida **configura também um estímulo à economia, embora com efeitos mais limitados do que aqueles identificados no Cenário 2, designadamente na geração de emprego, no nível de atividade do sector, bem como nas respetivas margens de lucro. A separação entre alimentação e bebidas permite também diferenciar positivamente o serviço prestado por restaurantes, em relação aos serviços prestados por estabelecimentos que se dedicam exclusivamente à comercialização de bebidas** (e.g. bares e discotecas).

#### II.6.4. Criação de um regime forfetário em sede de IVA<sup>30</sup>

A possibilidade da introdução de regimes forfetários de IVA, como forma de simplificar o cumprimento das obrigações fiscais por parte das micro, pequenas e médias empresas, tem vindo a ser proposta ao longo do tempo por vários intervenientes. Convém, por isso, desde logo apurar se os mesmos regimes são admitidos em sede de IVA e em que termos, analisar eventuais precedentes e ponderar opções futuras na matéria. Refira-se também que a introdução de um regime forfetário é, por definição, neutra numa ótica consolidada de contas públicas, face ao *status quo*. Nestes termos, em 2014, considerou-se um perfil de evolução da receita fiscal em linha com aquele antevisto para a manutenção da taxa normal de IVA no sector da restauração e similares.

Fora do quadro típico do apuramento do IVA, é possível aos Estados-Membros aplicar regras simplificadas de tributação e cobrança do imposto desde que sejam respeitadas várias condições. Assim, de acordo com o artigo 281.º da Diretiva IVA (DIVA), só podem ser introduzidas tais regras se a aplicação da disciplina normal do IVA causar problemas às pequenas empresas, em razão da sua atividade ou estrutura. Em paralelo, a aplicação das regras simplificadas não pode resultar numa redução do imposto a entregar pelas empresas sujeitas ao regime simplificado. Finalmente, um Estado-Membro que pretenda introduzir tais regras terá que consultar o Comité IVA e demonstrar que as condições atrás referidas estão preenchidas.

Caso Portugal decida aplicar regimes forfetários a determinados sujeitos passivos de imposto, que se traduzam, ou em regras especiais de determinação do valor tributável, ou em regras especiais de apuramento do IVA, fixando percentagens de colecta mínima ou de IVA dedutível, terá em primeiro lugar que delimitar o âmbito de aplicação dessas mesmas regras, em função dos sectores-alvo e do tipo de contribuintes. Relativamente a estes, terá ainda que demonstrar, na esfera comunitária, que a aplicação das regras normais lhes causa dificuldades e custos significativos. Por último, será igualmente necessário comprovar que, da aplicação dessas mesmas regras, não resulta redução do IVA a entregar, por comparação com a aplicação das regras normais do imposto.

Por outro lado, uma tal opção terá que ser conciliada com as regras do imposto sobre o rendimento, IRS, no caso de se decidir aplicar o regime apenas a pessoas singulares, IRC, caso se decida alargar o regime a outras entidades. Sendo o regime forfetário um regime assente num indicador de volume de negócios e de

---

<sup>30</sup> Contributo da Área do IVA da AT.

custos e não num regime de *outputs* e *inputs* reais, o mesmo extravasa o âmbito do IVA, pelo que, a não ser assegurada a sua coordenação com os impostos sobre o rendimento, dará lugar a constrangimentos em sede destes impostos e vice-versa. Nesse sentido, terão que ser estudados e ponderados com o máximo de rigor os indicadores económicos de cada sector e os tipos de sujeitos passivos, para efeitos de estabelecimento de valores fiáveis de imposto a entregar ao Estado, tendo igualmente em consideração a existência de diversos tipos de taxas de IVA.

## II.7. Outras medidas fiscais com impacto no sector do alojamento, restauração e similares

### II.7.1. Reforma da faturação

#### Contexto e objetivos

Em outubro de 2011, o Governo apresentou o primeiro Plano Estratégico de Combate à Fraude e Evasão Fiscais e Aduaneiras (PECFEFA). Este Plano Estratégico plurianual, para o triénio de 2012 a 2014, tem como objetivo prioritário o reforço da eficácia do combate à fraude de elevada complexidade e à economia paralela, promovendo, por essa via, uma maior equidade fiscal na repartição do esforço coletivo de consolidação orçamental.

Nesse sentido, em 1 de janeiro de 2013, entrou em vigor uma reforma fundamental do regime da faturação em Portugal, a qual veio alterar o paradigma nas obrigações de emissão de fatura e da transmissão dos respetivos elementos, criando assim os mecanismos necessários para uma maior equidade fiscal e um combate mais eficaz à informalidade e à economia paralela.

Em particular, a reforma do regime da faturação estabelece (i) a emissão obrigatória de fatura para todas as transações comerciais, independentemente de solicitação por parte do adquirente (pessoa singular ou coletiva), a qual é aplicável a todos os sectores de atividade, bem como (ii) a transmissão electrónica dos agentes económicos para a AT dos elementos relevantes das faturas e documentos de transporte de mercadorias.

#### Vantagens para a economia e concorrência

Esta reforma do regime de faturação representa um passo decisivo na concretização de um sistema fiscal mais justo e equitativo, através de um combate reforçado à economia paralela, à subfaturação e à concorrência desleal entre agentes económicos.

Através da comunicação dos elementos relevantes das faturas, a uma média mensal de 300 milhões de faturas, a AT detém as ferramentas necessárias para controlar, em momento prévio à entrega das declarações periódicas de IVA, as transações efetuadas e os montantes de imposto devidos, e para, em momento posterior, proceder ao cruzamento de toda a informação fiscal.

Adicionalmente, a colaboração ativa dos contribuintes através da inserção, no Portal das Finanças, das faturas por si recebidas, tem permitido à AT recolher informação sobre agentes económicos que funcionam à margem da lei. Este cruzamento de dados permitiu detectar, no primeiro semestre de 2013, cerca de 30.000 empresas que subdeclararam os montantes de IVA devidos, bem como cerca de 18.000 agentes económicos que não tinham qualquer registo de atividade nas Finanças.

### **Aumento do incentivo fiscal, em sede de IRS, no âmbito da reforma da faturação**

A reforma da faturação contemplou, ainda, a criação de um benefício fiscal para os consumidores finais em sede de IRS correspondente a uma parte do IVA suportado em quatro sectores de atividade: reparação e manutenção de automóveis e motociclos, alojamento, restauração e cabeleireiros e institutos de beleza.

Numa primeira fase, este benefício fiscal correspondeu a uma dedução, em sede de IRS, correspondente a 5% do IVA suportado por qualquer membro do agregado familiar, com um limite anual de 250 euros.

Atendendo, no entanto, ao sucesso da medida e aos resultados visíveis da mesma, o Governo optou por triplicar o benefício em causa (para 15% do IVA suportado), com efeitos retroativos ao início do ano. Este significativo aumento do incentivo fiscal terá, assim, efeitos diretos no IRS dos portugueses já no próximo ano.

### **II.7.2. Reforma dos documentos de transporte**

Este novo sistema, iniciado a 1 de julho de 2013, tem dois objetivos fundamentais:

- Desmaterializar os documentos de transporte, substituindo os documentos em papel por comunicações electrónicas;
- Combater mais eficazmente a fraude fiscal e a economia paralela, assegurando que as transações envolvendo transporte de mercadorias são efetivamente registadas e faturadas pelas empresas.

Neste sentido, importa também realçar que, no que respeita à comunicação de documentos de transporte, até ao dia 10 de Agosto já foram comunicados cerca de 7,5 milhões de documentos relativos a transporte de mercadorias, com uma média diária de 200.000. Acresce que cerca de 20.000 comunicaram a realização de transportes e cerca de 60.000 empresas receberam as respetivas mercadorias. Ao todo foram já transportados mais de 62 milhões de produtos, o que revela o elevado nível de adesão e eficiência do novo sistema.

### **II.7.3. Reforma do IRC**

O Governo assumiu o compromisso de realizar uma reforma profunda e abrangente do IRC, com o objetivo de o transformar num imposto mais moderno, mais estável e mais competitivo no panorama internacional.

A Comissão de Reforma habilitou o Governo com uma revisão geral das bases legais fundamentais do sistema da tributação das empresas, de forma a promover a simplificação do IRC, a redefinição da respetiva base tributável, a reavaliação da taxa nominal e, bem assim, a revisão de alguns regimes fundamentais para

promover o investimento nacional e estrangeiro, o emprego, a competitividade e a internacionalização das empresas portuguesas.

Em particular, no âmbito do anteprojeto de reforma do IRC<sup>31</sup>, a Comissão apresentou uma proposta de introdução de um regime simplificado direcionado a empresas de reduzida dimensão. Considerando que as micro, pequenas e médias empresas – as quais representam mais de 95% do tecido empresarial português – transportam consigo um enorme potencial de estabilidade económica e social, empregando uma parte significativa da população ativa e detendo um contributo importante na formação do PIB nacional, propõe-se a introdução de um regime simplificado de tributação em sede de IRC para estas entidades. O regime, de acordo com a proposta ora em discussão, teria os seguintes traços principais<sup>32</sup>:

- *“Trata-se de um regime de opting in;*
- *As entidades que a ele podem ter acesso não deverão apresentar um volume de negócios superior a €150.000 e um total ativo superior a €500.000;*
- *As entidades abrangidas deverão socorrer-se do regime de normalização contabilística para microentidades e respeitar as obrigações de faturação simplificada;*
- *A matéria coletável será calculada pela aplicação de coeficientes. Usar-se-ão coeficientes distintos para vendas, serviços prestados, rendimentos de capitais prediais e mais-valias, procurando-se que tais coeficientes representem, com a aproximação possível de um regime simples, as diversas condições de margem económica associadas a diferentes rendimentos.*
- *Nos exercícios de arranque da atividade, haverá uma redução do lucro tributável estimado, procurando, tanto quanto possível, acolher no regime as condições usualmente prevalentes nestes períodos temporais;*
- *A Autoridade Tributária e Aduaneira poderá, após o processo de inspeção, usar métodos indiretos de apuramento, sempre que estejam reunidas as condições previstas na Lei Geral Tributária;*
- *As tributações autónomas serão drasticamente reduzidas, face ao regime-regra;*
- *As entidades que optarem pelo regime não serão abrangidas pelo pagamento especial por conta. A fim de incrementar as condições de atratividade do referido regime, propor-se-á um incremento do pagamento especial por conta para sujeitos passivos que não o integrem.”*

Para além da proposta de criação de um regime simplificado para as microempresas, que apresenta características vantajosas para as empresas do sector da restauração, é convicção do Governo que o sector do turismo será um dos mais beneficiados com esta reforma, quer por via da redução das taxas proposta, quer por via dos incentivos ao investimento e à internacionalização das empresas.

No que respeita ao desenvolvimento do trabalho da Comissão de Reforma, segue-se, agora, um período de consulta pública do anteprojeto de reforma, no qual se pretende reunir todos os contributos da sociedade civil, desde às universidades aos agentes económicos, antes da finalização da reforma e da sua implementação em 2014.

---

<sup>31</sup> Cfr. [Relatório da Comissão para a Reforma do IRC 2013](#).

<sup>32</sup> *Idem.*

#### II.7.4. Reforma do regime fiscal de apoio ao investimento

O pacote de medidas fiscais para 2013 é um poderoso instrumento de apoio fiscal à competitividade das empresas portuguesas, incluindo os agentes económicos do sector do turismo, destinado à promoção do investimento em território nacional durante a segunda metade deste ano.

Este plano inclui, a par do regime de IVA de caixa (*infra*), os seguintes vectores:

- Criação do Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI);
- Reforço do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI);
- Alargamento dos Benefícios Fiscais ao Investimento de Natureza Contratual;
- Redução do Prazo de Resposta de Informações Vinculativas para 90 dias;
- Criação do Gabinete Fiscal do Investidor Internacional.

#### II.7.5. Reforma do IVA de caixa

Tendo em vista a melhoria das condições de tesouraria ao nível do tecido empresarial português, foi recentemente aprovado um regime de IVA de caixa, para vigorar a partir de 1 de outubro de 2013, de natureza facultativa, o qual tem por base dois vetores fundamentais:

- A exigibilidade do IVA devido nas operações ativas apenas ocorrerá no momento do recebimento do seu pagamento pelos clientes (em substituição do momento da emissão da fatura);
- A dedução do IVA suportado nas aquisições de bens e serviços, destinadas à atividade do sujeito passivo, apenas será possível no momento do pagamento aos fornecedores.

Neste sentido, o requisito da fatura é substituído, no regime de IVA de caixa, pelo requisito do recibo de quitação, o qual suporta os pagamentos/recebimentos efetuados.

Com a adoção deste regime, Portugal passa a pertencer ao lote dos primeiros países da UE a ter um regime de IVA de caixa, a par de países como o Reino Unido, a Itália, a Suécia, a Eslovénia e a Estónia. A Espanha já anunciou também a intenção de introduzir um regime de IVA de caixa em janeiro de 2014.

Atendendo ao seu carácter inovador, o Governo optou por introduzir esta medida de forma gradual. Neste sentido, o regime abrange, nesta fase, os sujeitos passivos de IVA com um volume de negócios anual até 500.000 euros e que não beneficiem de isenção do imposto. Acresce que este limiar corresponde ao limite máximo que os Estados-Membros, à luz das regras comunitárias, podem adotar unilateralmente, sem intervenção prévia da UE.

Com a implementação deste regime a 1 de outubro de 2013, estão potencialmente abrangidas por esta medida mais de 85% das empresas portuguesas, bem como um número muito significativo de sujeitos passivos titulares de rendimentos empresariais e profissionais.

### III. Custos de contexto no âmbito do Emprego e da Segurança Social

#### III.1. Medidas implementadas no âmbito do Emprego e da Segurança Social

O XIX Governo Constitucional implementou um conjunto de medidas no âmbito da Segurança Social e do Emprego que poderão ter relevância para os sectores do alojamento, restauração e similares. Estas medidas procuraram melhorar as condições de emprego e a proteção das empresas e dos trabalhadores. Este conjunto de iniciativas legislativas engloba, nomeadamente:

- Decreto-Lei n.º 12/2013 de 25 de janeiro que permite aos **Trabalhadores Independentes com prestações de serviço em mais de 80% num cliente e aos Membros dos Órgãos Estatutários terem acesso ao subsídio de desemprego**;
- **Medida Estímulo 2013** – Apoio financeiro à celebração de contrato de trabalho com desempregados inscritos em centros de emprego (50% ou 60% da retribuição mensal do trabalhador, nos contratos a termo certo durante 6 meses e 18 meses no caso dos contratos sem termo) – Portaria n.º 106/2013, 14 de março;
- **Medida de apoio à contratação via reembolso da TSU** (100% do valor da TSU nos contratos sem termo e 75% do valor da TSU nos contratos a termo, com o reembolso a não poder exceder os 175 euros mensais);
- Orçamento 1.º Rectificativo de 2012 – Alterado o art.º 190.º n.º 7 do Código Contributivo, onde é **criada a lógica de haver uma fase voluntária do pagamento da dívida, prévia à execução fiscal** (regulado pelo Decreto-Lei n.º 213/2012 de 25 de setembro);
- Lei do Orçamento do Estado para 2012 que alterou o Decreto-lei n.º 42/2011 de 9 de fevereiro (Execução Fiscal) e o Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011 de 3 de janeiro (execução cível) que **alarga o número de prestações e retira o limite mínimo de pagamento de cada prestação**.

## IV. Custos de contexto no âmbito da Saúde

As entidades que foram ouvidas no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial elencaram os custos relativos à segurança e saúde no trabalho como sendo um encargo que de forma relativamente simples poderia ser eliminado, contribuindo para um aligeirar, ainda que relativamente simbólico nalguns casos, das responsabilidades asseguradas pelos pequenos empresários.

É assim relevante que possamos aqui fazer um enquadramento e reflexão sobre o tema. De acordo com o disposto no artigo 76.º da Lei n.º 102/2009 - Regime jurídico da promoção da segurança e saúde no trabalho – “A promoção e vigilância da saúde podem ser asseguradas através das unidades do Serviço Nacional de Saúde, de acordo com legislação específica aprovada pelo ministério responsável pela área da saúde, nos seguintes grupos de trabalhadores:

- a. Trabalhador independente;
- b. Trabalhador agrícola sazonal e a termo;
- c. Aprendiz ao serviço de um artesão;
- d. Trabalhador do serviço doméstico;
- e. Trabalhador da atividade de pesca em embarcações com comprimento até 15 m não pertencentes a frota pesqueira de armador ou empregador equivalente;
- f. Trabalhadores de microempresas que não exerçam atividade de risco elevado.

*O empregador e o trabalhador independente devem fazer prova da situação prevista no número anterior que confira direito à assistência através de unidades do Serviço Nacional de Saúde, bem como pagar os respetivos encargos.”*

### IV.1. Programa saúde e segurança do trabalho para as microempresas e trabalhadores independentes

#### **Perspetiva de regime simplificado:**

Na área da saúde ocupacional (SO), quer no contexto nacional, quer no internacional, existe consenso sobre as definições dos cuidados primários de SO e dos cuidados diferenciados de SO.

Os cuidados primários ou básicos de SO são, a exemplo dos cuidados primários de saúde em geral, cuidados essenciais que usam métodos, tecnologias e saberes apropriados e universalmente acessíveis aos trabalhadores das pequenas unidades de produção. Este tipo de cuidados primários constitui o primeiro nível de contacto com os serviços de saúde, próximo da residência e do local de trabalho.

Neste tipo de cuidados, a intervenção da equipa de cuidados primários de saúde (médico e enfermeiro de família, médico e enfermeiro de saúde pública e técnico de saúde ambiental) é a que apresenta o mais elevado grau de integração funcional, a que melhor conhece o trabalhador, a sua saúde e o seu contexto familiar, social e, muito particularmente, o seu trabalho.

O médico de família é o profissional de saúde que está melhor colocado para diagnosticar e tratar as doenças dos trabalhadores e promover a sua saúde no seu contexto geral e laboral. É ao médico de família que está atribuída a competência de avaliar a inaptidão para o trabalho e implicitamente a aptidão para o trabalho. O médico de saúde pública e a sua equipa, para além desta avaliação, conhecem igualmente as realidades dos locais de trabalho.

Assim, o Serviço Nacional de Saúde (SNS), no sentido de dar cumprimento à legislação, deve assegurar que os médicos que prestam cuidados primários de SO aos utentes, trabalhadores isolados ou de microempresas, avaliem a sua aptidão física e psíquica para o exercício da sua atividade regular, bem como a repercussão desta e das condições que é prestada na saúde do mesmo.

Este regime simplificado de prestação de cuidados de SO a trabalhadores isolados e ou de microempresas sem risco elevado, é uma solução técnica e organizativa com resultados qualificados de ganhos em saúde e, em princípio, mais efetiva que outras soluções comerciais isoladas do contexto. O desenvolvimento desta modalidade de cuidados deverá ser feito de forma gradual, acompanhada de um programa de sensibilização e formação dos membros das equipas de cuidados primários de saúde (esta é uma área de cuidados a contratualizar com as Unidades de Saúde Familiar).

Poderá apontar-se uma medida concreta sobre este tema, que passa pela elaboração de legislação específica (Portaria) da responsabilidade do Ministério da Saúde, como aponta o referido artigo 76.º da Lei 102/09 de 10 de setembro, que visa atribuir, neste caso de regime simplificado, a autoridade e legitimidade para avaliar a aptidão para o trabalho aos médicos dos cuidados primários de saúde (médicos de medicina geral e familiar e de saúde pública) e consequentemente a competência para preencher a ficha de aptidão profissional de acordo com a Portaria nº 299/2007 de 16 de março.

Como indicação complementar, o trabalhador isolado ou das microempresas, ao requerer a avaliação de aptidão, deveria fazer-se acompanhar de uma ficha de autodiagnóstico das condições de trabalho ou avaliação das mesmas pelo empregador ou trabalhador designado que assuma as funções de segurança do trabalho conforme o artigo 81.º da citada Lei.

O modelo desta avaliação das condições de trabalho e dos riscos profissionais funcionaria como ficha de ligação entre o trabalhador isolado ou trabalhador designado e o médico da unidade de saúde.

Este regime simplificado não se aplica às microempresas de risco elevado, nem às pequenas, médias e grandes empresas, onde os cuidados terão de ser diferenciados, praticados por especialistas de medicina do trabalho e outros segundo a Lei nº 102/09 de 10 de setembro.

Esta modalidade de cuidados simplificados serve o tecido empresarial português sem perda de eficácia e sem aumento aparente de custos para o SNS. À prestação deste tipo de cuidados primários de SO deverá corresponder o pagamento de taxa moderadora de acordo com as atuais indicações gerais ou outra modalidade considerada mais favorável.

## IV.2. Programa nacional para a promoção da alimentação saudável

As medidas mais adequadas e capazes de serem desenvolvidas em pouco tempo para promover o sector do alojamento, restauração e similares em Portugal e que, ao mesmo tempo possam estimular estilos de vida saudável, passarão por dois temas nas áreas que atualmente desenvolvemos:

- Estimular consumos saudáveis nos espaços de restauração (cafés, pastelarias, entre outros) que servem populações juvenis através de linhas de orientação (*guidelines*) de um conjunto de alimentos a disponibilizar. Ou seja, estes locais passariam a ter disponível e visível um conjunto de alimentos de acordo com *guidelines* (água, fruta, lacticínios com teor reduzido de gordura, sumo de fruta natural, sandes, sopa, entre outros) para além dos que já oferecem.

A par dessa oferta poderíamos criar um conjunto de materiais gráficos (por exemplo *posters*), informando das vantagens dos consumos dos alimentos constantes na lista e da existência desta oferta saudável nestes locais.

Esta iniciativa permitiria credibilizar estes espaços como locais onde é possível encontrar alimentos saudáveis e ao mesmo tempo facilitar e incentivar escolhas.

- Na área cultural e da saúde, decorre a candidatura Portuguesa da Dieta Mediterrânica (DM) a património cultural da Humanidade (UNESCO). No mesmo sentido da proposta anterior, poderemos construir um conjunto de informações do que é a DM e vantagens para a saúde destes consumos para os restaurantes poderem divulgar e se associarem.

De forma mais ambiciosa poderá existir formação, com o apoio científico da Direção-Geral de Saúde, para a preparação de conteúdos, nesta área e com o apoio do Turismo de Portugal.

Recomenda-se a ponderação sobre a legislação em vigor e o regime aplicável à Higiene e Segurança no Trabalho, nomeadamente quando estão em causa microempresas, de carácter familiar. O estudo de uma solução que torne mais reduzido ou inexistente o conjunto de encargos envolvidos, não pondo em causa a segurança dos colaboradores das empresas, deverá nortear a respectiva revisão.

## V. Custos de contexto no âmbito da Cultura

### V.1. Regime normativo de disciplina e proteção do direito de autor e dos direitos conexos

O regime normativo de disciplina e proteção do direito de autor e dos direitos conexos está consagrado no Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos (CDADC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 63/85, de 14 de março, com as alterações subsequentes.

O direito de autor tem fundamento primário na proteção das obras intelectuais do domínio literário, científico e artístico, sendo prerrogativa do autor o direito exclusivo de dispor da sua obra, de fruí-la e utilizá-la, ou autorizar a sua fruição ou utilização por terceiros.

Paralelamente ao direito de autor surgem os direitos conexos, os quais são atribuídos pela lei aos artistas intérpretes ou executantes, aos produtores de fonogramas e videogramas e aos organismos de radiodifusão. Neste particular, entendeu o legislador, que, quer o produtor (de um disco ou de um vídeo), quer os artistas que neles intervêm, devem receber uma remuneração pelas utilizações dessas gravações, remuneração essa que deve ser proporcional ao benefício que o utilizador retira do uso da música gravada e editada.

Neste quadro, a gestão do direito de autor e dos direitos conexos pode ser exercida pelo seu titular ou por representante para o efeito legalmente habilitado, sendo que esta representação, no nosso ordenamento jurídico, está sobretudo depositada pelos titulares de direitos, nas entidades de gestão coletiva de direito de autor e direitos conexos. Estas entidades, para além de submetidas ao regime legal previsto no citado CDADC, submetem-se ainda à Lei n.º 83/2001, de 3 de agosto, que disciplina a sua constituição, organização, funcionamento e atribuições. É no conjunto desta disciplina normativa que as entidades de gestão coletiva representam os titulares de direitos, tendo por objeto a gestão dos direitos que lhes sejam confiados e a defesa dos interesses dos seus representados.

Feito este enquadramento, não ignoramos que a matéria associada ao exercício das entidades de gestão coletiva suscita um conjunto de preocupações junto do sector do alojamento, restauração e similares, com maior evidência na necessidade de clarificação da relação existente entre as entidades e os utilizadores na fixação e cobrança das tarifas.

Nesta conformidade, no quadro de alteração da Lei n.º 83/2001, de 3 de agosto, prevê-se um conjunto de medidas concretas nas relações com os utilizadores, a saber:

- A cobrança de receita de direitos aos utilizadores para licenciamento de direitos deve ser objeto de efetiva negociação, devendo ser prestadas todas as informações necessárias ao integral conhecimento dos critérios aplicáveis e valores a serem liquidados e assegurando o equilíbrio da relação comercial entre as entidades de gestão coletiva de direitos e os utilizadores desses direitos.
- A cobrança e o pagamento de direitos deverão ser feitos, tendencialmente, de forma centralizada de modo a garantir a operacionalidade do sistema.

- As condições de licenciamento devem basear-se em critérios objetivos, particularmente no que se refere às tarifas aplicáveis, as quais devem atender ao valor económico dos direitos negociados e do serviço prestado pela entidade de gestão coletiva.
- As entidades de gestão coletiva asseguram a existência de mecanismos expeditos de comunicação com os utilizadores e a publicitação no respetivo sítio da *Internet* de um conjunto de informações relevantes, nomeadamente, os critérios e métodos de formação de preços aplicáveis aos utilizadores de obras protegidas, as tarifas praticadas e as regras sobre a distribuição dos montantes devidos pelos titulares de direitos.
- Consagração de mecanismos de resolução alternativa de litígios, com possibilidade de recurso à arbitragem, para os conflitos emergentes das relações entre as entidades de gestão coletiva e os seus membros, para os conflitos emergentes das relações entre as entidades de gestão coletiva e os utilizadores ou associações de utilizadores, resultantes da definição das receitas de direitos e tarifas devidas pela utilização de direitos exclusivos ou de direitos de remuneração ou compensação.

No que respeita à área da cultura, recomenda-se a ponderação de uma alteração legislativa que contribua para uma solução clara de consenso entre as sociedades representantes de direitos de autor e conexos e as empresas dos sectores do alojamento, restauração e similares, de modo a que se consiga um equilíbrio razoável para a defesa dos interesses das diferentes partes envolvidas.

## VI. Custos de contexto no âmbito da Energia

No extenso elenco dos custos de contexto, foram abordadas por parte das associações representativas do sector, as questões relativas aos custos da energia, bem como a preocupação relativamente à revisão do regime da certificação energética. Sobre esta matéria é importante destacar as seguintes medidas:

1. Incentivo ao consumo eficiente de Energia - Promoção da eficiência energética tendo em vista a redução dos custos energéticos das empresas através de:
  - Promoção de gestão eficiente/inteligente do consumo de eletricidade, incluindo a diferenciação horária da energia consumida, designadamente através do desenvolvimento das redes inteligentes de energia;
  - Execução do Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética (PNAEE), e da consolidação dos programas de eficiência energética existentes (nomeadamente, o Programa de Eficiência Energética na Administração Pública) e apoios financeiros correspondentes.
2. Promoção da eficiência energética na reabilitação do parque edificado, integrando tecnologias e boas práticas de construção que mitiguem o consumo de energia (representa 30% do consumo de energia do país). A reabilitação permitirá que os edifícios sejam mais eficientes, com menores custos de operação e manutenção, assim como mais sustentáveis.
3. Criação de plataforma única georreferenciada de energia, que irá permitir que a gestão de toda a informação que afeta o consumo de energia nas cidades seja efectuada via o desenvolvimento de uma plataforma que agregue informação de registo, consumo e certificação de renováveis, da iluminação pública, de consumos de gás, de instalações eléctricas, entre outros. Esta medida potenciará a coordenação entre regulamentos e a conseqüente redução dos custos de contexto, por via também de simplificação e de captação de sinergias.
4. Melhoria da concorrência no mercado de energia, através de:
  - Fomento de agrupamentos de empresas no sentido de obterem ofertas mais competitivas no mercado liberalizado de energia;
  - Criação de um operador logístico de mudança de comercializador (OLMC) independente, abrangendo o gás e eletricidade;
  - Reforço dos poderes e independência do regulador, através da revisão e alteração dos seus estatutos e legislação aplicável;
  - Introdução de um representante das atividades económicas no Conselho Tarifário do Regulador.
5. Diminuição do sobrecusto das energias renováveis. Utilização de 80% das receitas das licenças de emissão adquiridas pelos centros electroprodutores para o pagamento de uma parte do sobrecusto das energias renováveis, permitindo desta forma desonerar as famílias e empresas de uma parte dos custos decorrentes do processo de descarbonização do sector eléctrico.
6. Implementação de medidas de redução de rendas na energia, colocando o sector de energia ao serviço do país, assegurando preços competitivos, libertando disponibilidades financeiras para outros sectores da economia e eliminando a dívida tarifária até 2020.

7. Reforço da rede de distribuição elétrica na zona centro do país tendente ao aumento da segurança de abastecimento e aumento da competitividade.

Adicionalmente, o Sistema de Certificação Energética e Desempenho Energético dos Edifícios previsto no Decreto-Lei n.º 109/2013 inclui matérias inovadoras e linhas de mudança face ao anterior regime que consubstanciam uma redução dos custos de contexto:

Foi tomada a opção política de assegurar uma transposição minimalista da Diretiva 2010/31/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa ao desempenho energético dos edifícios, aproveitando todas as possibilidades de flexibilização admissíveis no contexto da necessária transposição e reduzindo ao máximo os custos de contexto.

Assim, as isenções, exceções e “válvulas de escape” previstas naquela diretiva são amplamente aproveitadas pelo diploma sempre que isso possibilita ou fomenta a simplificação administrativa e a redução dos custos de contexto, destacando-se os seguintes exemplos:

- i. Preveem-se critérios de viabilidade económica, técnica, funcional ou de valor arquitectónico em função dos quais pode ser excecionado o cumprimento de determinados requisitos técnicos;
- ii. Embora sejam definidos valores mínimos de caudal de ar novo, como forma de assegurar a transposição integral da diretiva, e prevista a observação de limiares de proteção para as concentrações de poluentes do ar interior, como forma de não descurar as preocupações de saúde pública, não são tratadas, neste diploma, são eliminadas (por omissão) as auditorias à qualidade do ar interior e demais matérias associadas à mesma, o que permite uma redução substancial do custo da certificação;
- iii. Simplificam-se os procedimentos e desburocratiza-se o licenciamento através da previsível eliminação de vários elementos de licenciamento exigíveis ao abrigo do regime atual;
- iv. É promovida a ventilação dos espaços com recurso a meios naturais, em detrimento da ventilação com recurso a meios mecânicos, reforçando-se que os edifícios devem ser projetados de forma a privilegiar o recurso à ventilação natural, devendo a ventilação mecânica ser considerada como uma opção complementar sempre que não seja possível assegurar, por ventilação natural, o cumprimento das normas aplicáveis;
- v. Introduce-se o mecanismo de certificação por semelhança, através do qual a certificação de uma fração pode basear-se na certificação de uma fração representativa semelhante situada no mesmo edifício, possibilitando-se do mesmo modo que possam ser certificados por semelhança edifícios e conjuntos de edifícios vizinhos de concepção e dimensões semelhantes e com um desempenho energético semelhante, designadamente no caso de conjuntos destinados a habitação social ou de conjuntos de construção contemporânea uniforme;
- vi. Em regra, os prazos de validade dos certificados têm a duração máxima permitida pela diretiva (dez anos).
- vii. Permite ainda a simplificação de processos e economias, pois o pré-certificado da fase de “licença de obra” converte-se em certificado;

- viii. Permissão da contratação de TIM, em regime de prestação de serviços;
- ix. Valoriza a experiência profissional de técnicos em regime de contrato de trabalho, no desempenho de funções como TIM;
- x. Foi simplificado o acesso à profissão TIM, valorizando igualmente a experiência profissional, para o que é realizada avaliação pela ADENE.

## VII. Outros custos de contexto

### VII.1. Simplificação legislativa e do licenciamento

No decurso das reuniões com as associações representativas do sector, no âmbito do Grupo de Trabalho Interministerial, ficaram refletidas as dificuldades que os empresários encontram, no que respeita à carga burocrática e às dificuldades sentidas, nomeadamente na fase de licenciamento e de arranque dos seus negócios.

Assim, importa destacar o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido nos últimos meses, por parte do governo, nomeadamente no que respeita à revisão da legislação aplicável às atividades que se enquadram genericamente na área do turismo, e que possuem um importante grau de interdependência entre si.

Se a hotelaria e a restauração têm uma importância óbvia e central no que respeita ao turismo, há um vasto leque de atividades económicas que, direta ou indiretamente, estão interligadas e cuja razão de existência está igualmente centrada nos turistas que nos visitam e nos serviços que lhes são oferecidos. Esta noção e esta interligação são inquestionáveis e a projeção do turismo, no futuro, passa muito pelo reconhecimento e pelo sucesso desta ligação.

A título de exemplo, foi revisto o regime jurídico das agências de viagens, desburocratizando-o e aligeirando-o, de modo a que as agências se pudessem adaptar às exigências do mercado. O mesmo aconteceu com a liberalização do regime de e de exercício da atividade das empresas de animação turística e dos operadores marítimo-turísticos, uma das áreas do turismo com maior potencial de criação de emprego, em que houve uma redução significativa de taxas e custos de operação, bem como uma simplificação do licenciamento das próprias atividades. A revisão em curso do regime jurídico dos empreendimentos turísticos e do alojamento local tornará igualmente o funcionamento do sector menos burocrático, mais barato, e flexível o suficiente para que o sector da hotelaria se possa requalificar e focar-se nas necessidades dos seus clientes.

Em todas estas medidas legislativas pretende-se fomentar o empreendedorismo e a criação de pequenos negócios, que potenciam novas oportunidades de trabalho para jovens, dando liberdade ao sector para adaptar a oferta turística nacional a uma procura crescente, cada vez mais diversificada e exigente, abrindo também caminho a uma maior rentabilização dos investimentos que foram feitos no passado.

Igualmente, no âmbito da simplificação e redução da burocracia imposta aos sectores em apreço, importa destacar as alterações referentes ao “Licenciamento ZERO”.

O “Licenciamento ZERO” veio eliminar licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, bem como atos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, aumentando-se a responsabilização dos agentes económicos e, em contrapartida, reforçando-se a fiscalização e agravando-se o regime sancionatório.

Assim, as alterações mais importantes do Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 141/2012, de 11 de julho (“Licenciamento ZERO”), relativamente à legislação anterior (Decreto-Lei n.º 234/2007, de 19 de junho), são resumidamente as seguintes:

- Criação de um regime simplificado para a instalação e modificação de estabelecimentos de restauração ou de bebidas, substituindo a permissão administrativa destes estabelecimentos por uma mera comunicação prévia num balcão único electrónico, designado “Balcão do empreendedor”. Na mera comunicação prévia, dirigida ao presidente da respetiva câmara municipal e ao diretor-geral das Atividades Económicas, efetuada no “Balcão do Empreendedor”, o titular da exploração, ou quem o represente, declara que tomou conhecimento das obrigações decorrentes da legislação identificada no anexo III do “Licenciamento ZERO”, e de que as respeita integralmente, sob pena de cominação legal no caso de prestar falsas declarações.
- Foram simplificados ou mesmo eliminados licenciamentos habitualmente conexos com estas atividades e fundamentais ao exercício, tais como os relativos à utilização privativa do domínio público municipal para determinados fins, nomeadamente, a instalação de um toldo, de um expositor ou de outro suporte informativo, a colocação de uma floreira ou de um contentor para resíduos. E ainda o horário de funcionamento, designadamente, a proibição da sujeição do horário de funcionamento e do respetivo mapa a licenciamento, e, bem assim, a afixação de mensagens publicitárias de natureza comercial, em determinados casos relacionados com a atividade do estabelecimento, sem prejuízo das regras sobre ocupação do domínio público.
- Quando depender de dispensa prévia de requisitos legais ou regulamentares aplicáveis às instalações, aos equipamentos e ao funcionamento da atividade, a instalação ou modificação de um estabelecimento de restauração ou de bebidas fica sujeita ao regime de comunicação prévia com prazo a efetuar também no “Balcão do empreendedor”.
- A prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário passou também a estar sujeito ao regime de comunicação prévia com prazo a efetuar no “Balcão do empreendedor”.

No que respeita à Redução da carga administrativa, as atividades do sector do turismo estão incluídas na reforma geral em curso que decorre do MoU, ao nível da simplificação de procedimentos exigidos pela administração pública, nomeadamente ao nível do projeto “Licenciamento ZERO”, que extingue diversas autorizações/licenciamentos e que os substitui por uma declaração no “Balcão do empreendedor”, e que é nomeadamente aplicável aos sectores grossista e retalhista, a restaurantes e bares.

## VII.2. Taxas municipais

As taxas municipais são uma fonte relevante de receita para os orçamentos das Câmaras Municipais, especialmente num momento em que se verificam fortes restrições orçamentais por via da administração central, e em que é genericamente mais reduzida, a receita proveniente da arrecadação de determinados

impostos, como é o caso do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) ou o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), dada a quebra de atividade que se verifica no mercado imobiliário.

No entanto, importará refletir que a criação de taxas por parte deste subsector das Administrações Públicas deve, em conformidade com a lei em vigor, Lei n.º 2/2007, artigo 15.º, obedecer a determinados princípios: *“A criação de taxas pelos municípios está subordinada aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade, incidindo sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes da realização de investimentos municipais”*.

Ao longo das sessões de trabalho que foram desenvolvidas, as associações representativas dos sectores em apreço, e mais precisamente no caso do sector da restauração e similares, deram especial ênfase ao denso volume de taxas municipais que lhes são aplicadas pelos municípios, constatando-se uma enorme discrepância entre os valores praticados pelas diversas câmaras municipais, implicando *per si*, a criação de um conjunto de burocracias e constrangimentos, que se aplicam às diversas fases de maturidade de um negócio, iniciando na fase de concepção e licenciamento da atividade económica em causa.

A lista de taxas a cobrar inclui, entre outras, as taxas de ocupação da via pública, de publicidade, de abastecimento de água e resíduos sólidos, de ruído e de emissão do horário de funcionamento de um estabelecimento comercial. Quando consideramos todo o leque de custos que incidem sobre o funcionamento de um determinado negócio, a extensão e a complexidade dos regulamentos e tabelas de preços das receitas municipais condicionam e constroem o normal funcionamento da iniciativa privada.

Não tendo o Governo legitimidade institucional para interferir no âmbito de matérias que constitucional e legalmente, são do âmbito exclusivo da autonomia das autarquias, uma reflexão conjunta sobre os vários custos de contexto, alerta para o protagonismo que as taxas municipais assumem no desenvolvimento deste tipo de atividades económicas. A importância de os municípios terem a necessária sensibilidade para seguirem a linha do Governo na redução da burocracia e simplificação do contacto e da interação com os empresários é muito atual e relevante, na medida em que é a própria prestação de determinados serviços que está na origem de tais custos. A título de exemplo, o uso da tecnologia e novas ferramentas informáticas contribuiu para que o custo de levar a cabo uma determinada tarefa, tenha sido significativamente reduzido, pelo que a revisão de determinadas taxas em baixa, é de todo expectável e desejável.

Face ao elenco de custos de contexto recolhidos, e concretamente, à extensa lista que se inclui no âmbito das taxas municipais, este grupo de trabalho conclui sobre a importância de sensibilizar os municípios portugueses e, em particular, a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) para uma reflexão profunda sobre as consequências da multiplicidade de taxas que aplicam no âmbito da sua esfera de decisão e autonomia, para a viabilidade das respectivas atividades económicas, no médio e longo prazo.

## VIII. Referências

- *Análise sectorial do alojamento, restauração e similares*, Estudos da Central de Balanços, Banco de Portugal, Novembro 2011;
- *Estatísticas do Emprego – 4º Trimestre de 2012*, INE;
- *Indicadores de Conjuntura*, Banco de Portugal, agosto de 2013.
- *Taxud. c.1(2011)759291 - VAT rates applied in the Member States of the European Union - Situation at 1st July 2011.*
- *Taxud.c.1(2013)2823545 - VAT rates applied in the Member States of the European Union - Situation at 1st July 2013.*
- *Study on reduced VAT applied to goods and services in the member states of the European Union*, *Copenhagen Economics*, junho de 2007.
- *Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy -*, de janeiro de 2012, elaborado no âmbito do *Forum on Tax Administration* da OCDE.
- Jeffrey Owens e Piet Battiau - *VAT's next half century: Towards a single-rate system? -*, *OCED Centre for Tax Policy and Administration*, 2011.
- *Sénate, La TVA à taux réduit dans la restauration: une mesure qui fait ses preuves. Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability (2012 Report).*
- Brendan O'Connor - *Measuring the Impact of the Jobs Initiative: Was the VAT reduction passed on and were jobs create?*, *Economics Division, Department of Finance*, 2013.
- *Tax reforms in EU Member States: Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability, 2012 Report.*
- [Relatório da Comissão para a Reforma do IRC 2013.](#)
- *Evolução do Horeca em Portugal*, Nielsen, Lisboa, julho de 2013.

