

COMENTÁRIOS DA CIP À PROPOSTA DE LEI RELATIVA À REFORMA DO IRC

Nos comentários que a CIP teve já oportunidade de endereçar a esta Comissão, afirmamos que a reforma do IRC, cuja proposta de Lei se encontra agora em apreciação na especialidade, constitui um primeiro passo muito importante para tornar o sistema fiscal português mais competitivo, mais previsível e mais simples.

Estes objetivos são fundamentais para criar condições favoráveis ao relançamento do investimento, à recuperação da economia e à geração de mais emprego.

A CIP acolhe favoravelmente esta reforma e reafirma o apelo para que seja alcançado um compromisso entre os partidos do arco da governação que garanta aos potenciais investidores que esta reforma se realizará, perdurará no tempo e não será pervertida por posteriores alterações que prejudiquem os seus grandes objetivos.

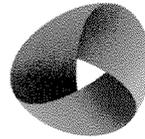
Só assim poderá ter um impacto significativo na economia.

Para além da redução progressiva das taxas do imposto, de acordo com um calendário pré-estabelecido, vários elementos desta reforma concorrem para a maior competitividade fiscal.

Destacamos, a este respeito:

- o regime de eliminação da dupla tributação económica de cariz universal;
- o alargamento do período de reporte dos prejuízos fiscais, embora lamentemos que o Governo tenha ficado aquém do esperado no que respeita ao período em que tal dedução é permitida e ao respetivo limite.
- a dedução fiscal dos custos com a aquisição de intangíveis não amortizáveis.

A CIP acolhe também muito favoravelmente a proposta de alteração do artigo 93º do Código do IRC com vista a possibilitar o reembolso da parte do PEC que não possa ser deduzida no imposto apurado, sem ter de preencher os atuais requisitos muito limitativos.



No que se refere ao objetivo da simplificação, a criação de um regime simplificado de tributação, de natureza opcional, aplicável às pequenas empresas, é um ponto fundamental desta reforma.

O alargamento do universo das empresas suscetíveis de optarem por este regime, relativamente ao que foi proposto pela Comissão de Reforma do IRC, deu resposta a uma das recomendações feitas pela CIP. Esperamos que, no futuro, este universo possa ser ainda mais alargado.

Crucial é também todo o conjunto de alterações no sentido da redução da litigiosidade e da simplificação das obrigações acessórias.

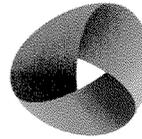
Há, contudo, nesta proposta de Lei, vários **aspetos de que a CIP discorda** e que, no curto prazo, poderão mesmo conduzir a um impacto global negativo sobre as empresas.

Pela sua gravidade, destacamos a que nos parece ser a mais negativa: o **agravamento da tributação autónoma em sede de IRC** sobre os encargos com viaturas ligeiras de passageiros ou mistas, usadas diariamente em inúmeros sectores de atividade.

Embora inserida formalmente no quadro da reforma do IRC, esta medida não corresponde a qualquer proposta ou recomendação da Comissão de Reforma e contraria o espírito e os objetivos dessa mesma reforma.

O Governo justificou este aumento de impostos com a intenção de – cito - “assegurar que as viaturas atribuídas aos quadros médios e superiores das empresas são consideradas rendimentos em espécie em sede de IRS, deixando de ser tributadas ao nível das empresas”.

Contudo, a medida vai muito além deste objetivo. Mais do que um desincentivo a uma determinada prática, constitui uma penalização fortíssima e generalizada, que atinge empresas que não atribuem carros de serviço para uso pessoal mas possuem frotas automóveis para a sua atividade, nomeadamente na área comercial.



Trata-se de uma penalização que contraria o princípio constitucional de tributação com base no rendimento real, uma penalização que pesará fortemente nas contas das empresas. Em suma, uma penalização que não podemos admitir.

Também não podemos deixar de expressar desacordo no que respeita à proposta relativa à **dedutibilidade dos gastos de financiamento**.

Os limites introduzidos pelo OE de 2013 à dedução dos encargos financeiros e que se prevê agora agravar incidem sobre as empresas que se encontram já debilitadas por força de elevados níveis de endividamento, sendo estas que necessitam urgentemente de medidas destinadas a facilitar a sua recapitalização, não de aumentos de tributação que agravem a sua já difícil situação.

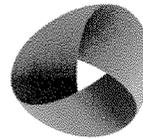
Ao invés de penalizar estas empresas, seriam apropriados instrumentos que favorecessem a entrada de capitais próprios, corrigindo o enviesamento existente a favor do capital alheio.

Por isso, **entendemos como positiva a proposta apresentada pelo PS no sentido de manter, para além de 2013, a medida respeitante à determinação de uma remuneração convencional do capital social**, aumentando a respetiva taxa de 3% para 5%.

Um outro ponto que merece reservas por parte da CIP é o **agravamento do pagamento especial por conta (PEC)** para as empresas que não forem abrangidas pelo regime simplificado, com a justificação de tornar este regime mais atrativo. Não nos parece que esta justificação faça sentido, até porque vem afetar empresas que não poderão optar por aquele regime.

Na sequência desta análise, **a CIP propôs algumas alterações à Proposta de Lei n.º 175/XII:**

Em primeiro lugar, a CIP propôs que o valor agravado das taxas de tributação autónoma agora previsto para os encargos com viaturas ligeiras de passageiros ou mistas não seja considerado na versão final da lei, devendo ser mantida a situação atualmente em vigor.



Entretanto, a CIP preparou uma análise, mais aprofundada, sobre esta questão, que apresentamos a esta Comissão, na qual propomos algumas alternativas que minimizem o impacto negativo de um eventual aumento das taxas no caso de viaturas em que a utilização pessoal é inexistente ou marginal.

Em segundo lugar, a CIP propôs, no mínimo, manter o limite de 3 milhões de euros, atualmente em vigor no que se refere à dedutibilidade dos encargos financeiros incidentes sobre as empresas.

Em terceiro lugar, a CIP propôs a manutenção do limite mínimo do Pagamento Especial por Conta, bem como a dedutibilidade dos pagamentos por conta no pagamento especial por conta.

Ainda no domínio do pagamento especial por conta, propusemos a clarificação da redação do número 3 do artigo 93.º do CIRC, no sentido de tornar inequívoco que a possibilidade de reembolso do PEC pode ser exercida no final do próprio período de tributação a que respeita.

A relevância desta proposta de alteração é reforçada pelos equívocos que a presente redação tem suscitado e pela garantia que a CIP obteve que a intenção da Comissão para a Reforma do IRC era precisamente a que aqui pretendemos clarificar.

Relativamente às propostas do PS que estão em discussão conjuntamente com a de Lei n.º 175/XII:

Como já referi, consideramos muito positiva a proposta relativa à remuneração convencional do capital social.

Relativamente à dedução de lucros retidos e reinvestidos, assinalamos que, no OE para 2014 foi já aprovado um regime nesse sentido. A CIP considerou já muito positiva a criação desse regime, que corresponde à concretização de uma proposta há muito tempo defendida pela CIP. Notámos, contudo que se trata de um regime de aplicação bastante limitada.

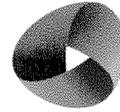
O regime proposto pelo PS constitui um incentivo mais forte ao autofinanciamento do investimento empresarial e ao reinvestimento em Portugal em detrimento da distribuição de dividendos. Em contrapartida, coloca uma condicionante aos potenciais beneficiários: a manutenção por 2 anos do número de trabalhadores.

A CIP entende que a aprovação deste regime é favorável às PME, na medida em que passarão a poder optar entre dois regimes: um mais favorável, mas com a referida condicionante, outro menos favorável, mas sem aquela condicionante.

No entanto, em termos de técnica legislativa, a coexistência no mesmo Estatuto dos Benefícios Fiscais, de dois regimes distintos com objetivos coincidentes não nos parece ser a melhor solução. Em benefício de uma maior simplicidade e clareza, propomos a fusão dos dois regimes num só, sem prejuízo do respetivo conteúdo e finalidades, ou seja, dando um tratamento mais favorável às empresas que mantiverem por 2 anos o número de trabalhadores.

Por último, consideramos muito favorável para as PME a proposta do PS no sentido de reestabelecer a redução da taxa do IRC para 12,5% para os primeiros 12.500 euros de lucros. Reconhecemos contudo que o seu impacto orçamental deve ser avaliado e que devem ser encontradas contrapartidas para que não seja posto em causa o objetivo de redução do défice.

CIP, 27 de novembro de 2013



Tributação Autónoma de Encargos com Viaturas

(Artigo 88.º do Código do IRC)

Proposta de Lei n.º 175/XII

1. Resumo do regime da Proposta de Lei n.º 175/XII

Estabelece um aumento das taxas de tributação autónoma que incidem sobre os encargos com viaturas, nos seguintes termos: (i) 15%, quando o custo de aquisição da viatura for inferior a € 20.000; (ii) 27,5% quando igual ou superior a € 20.000 e inferior a € 35.000; e (iii) 35%, quando igual ou superior a € 35.000. Mantém-se o agravamento das taxas de tributação autónoma em 10% nos exercícios em que a entidade em causa apresente prejuízos fiscais.

2. Apreciação do regime da Proposta de Lei n.º 175/XII

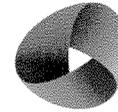
Embora nos termos do art.º 104.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa, a tributação das empresas deva incidir fundamentalmente sobre o seu rendimento real, a previsão de taxas de tributação autónoma sobre determinados encargos consubstancia-se numa tributação da despesa.

No entanto, é entendimento pacífico da doutrina e da jurisprudência que estes mecanismos são conformes com a Constituição quando estamos perante despesas em que se torna difícil determinar com certeza o benefício empresarial ou pessoal das mesmas ou em que se pretende evitar situações de distribuição oculta de dividendos. Assim, o legislador, por um lado, aceita a dedutibilidade desses custos, mas a tributação autónoma atenua essa mesma dedução.

Neste sentido, todas as caracterizações inerentes ao regime da tributação autónoma, bem como as finalidades que este prossegue segundo a jurisprudência e a doutrina, conduzem a uma única conclusão: a tributação autónoma é um regime excecional no enquadramento jurídico-constitucional e por isso deve ser objeto de uma interpretação e aplicação restritiva.

Pelo contrário, a Proposta de Lei n.º 175/XII vem estabelecer taxas de tributação autónoma sobre encargos com viaturas que, ao contrário das atualmente vigentes (10% e 20%), ultrapassam a taxa normal de IRC que deverá vir a ser fixada em 23%. Deste modo, enquanto que, até agora, essas taxas se enquadravam no comando constitucional e nas finalidades das mesmas (atenuando o efeito fiscal da dedução das despesas e desincentivando o uso abusivo das mesmas), a aplicação das duas novas taxas superiores (27,5% e 35%) determinaria uma efetiva penalização da empresa em causa.

Deste modo, não só é anulado o efeito da dedutibilidade dessas despesas, como é, ainda, imposta uma penalidade adicional, o que transforma a sua aplicação numa sanção das empresas pelo recurso às mesmas. Ora, esta conclusão apenas seria admissível se



estivéssemos perante despesas em que não existisse qualquer relação com a actividade da empresa, o que, manifestamente, não é o caso.

Note-se, a este respeito, que estas taxas de tributação autónoma não fazem qualquer distinção quanto ao destino que é dado às viaturas em causa, aplicando-se indiscriminadamente a situações de viaturas única e exclusivamente utilizadas para uso profissional ou a viaturas em que esse uso profissional não é exclusivo, atingindo-se, deste modo, o princípio da igualdade constitucionalmente consagrado.

Esta questão é particularmente relevante porquanto esta alteração terá sido motivada pela existência de situações em que, alegadamente, o uso pessoal das viaturas não é tributado, procurando-se, assim, “incentivar” a sua tributação em sede de IRS.

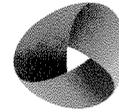
Esta motivação não pode, no entanto, proceder:

- Em primeiro lugar, a tributação em sede de IRS depende de acordo com o trabalhador, pelo que não está na disponibilidade da empresa a opção por esse regime;
- Em segundo lugar, a existência desse acordo apenas exclui da tributação autónoma as depreciações das viaturas e não a totalidade dos encargos gerados com as mesmas;
- Em terceiro lugar, essa opção não é equivalente, pois, para além de gerar a tributação em sede de IRS, aumenta os custos da própria empresa em sede de contribuições para Segurança Social;
- Finalmente, no caso de viaturas com uso exclusivo profissional, as taxas de tributação autónoma (agravadas) serão sempre aplicáveis sem qualquer distinção quanto ao regime aplicável às mesmas.

Registe-se, ainda, que, com esta alteração, o Legislador pretenderia aplicar uma taxa de tributação autónoma (35%) a encargos com viaturas de custo de aquisição igual ou superior a € 35.000 que já é aplicável a despesas de carácter anormal ou de montante exagerado pagas ou devidas a entidades residentes em paraísos fiscais. Ou seja, pretende-se que o Código do IRC tenha ínsito o mesmo desvalor jurídico para situações que, manifestamente, não são comparáveis e com benefício das despesas pagas ou devidas a entidades residentes em paraísos fiscais, já que, neste caso, a tributação autónoma pode ser afastada quando se provar que correspondem a operações efetivamente realizadas e que não têm aquele carácter anormal ou montante exagerado.

Assim, as taxas de tributação autónoma de 27,5% e de 35% são de constitucionalidade muito duvidosa, gerando uma penalização injustificada (e não apenas desincentivando a realização das despesas em causa) que não distingue e abrange as situações de viaturas de uso exclusivo profissional.

Este enquadramento é particularmente relevante quando verificamos que este agravamento está previsto na própria Reforma do IRC destinada a aumentar a competitividade de Portugal. Com efeito, ao atingir as situações de frotas de viaturas destinadas exclusivamente às atividades comerciais das empresas, o próprio objetivo da Reforma é negado e diminuem-se



fatores de competitividade das empresas. Assim se compreende que esta medida não constasse inicialmente do Anteprojeto de Reforma do IRC e que apenas tenha surgido na Proposta de Lei n.º 175/XII, porventura para evitar uma completa perção das suas implicações gravosas.

3. Alternativas ao regime da Proposta de Lei n.º 175/XII

Em face das limitações apresentadas pelo regime constante da Proposta de Lei n.º 175/XII, apresentam-se as seguintes alternativas a esse regime:

- *Manutenção das atuais taxas de tributação autónoma*

Deverão ser mantidas as duas taxas de tributação autónoma (10% e 20%) atualmente em vigor, as quais continuarão a desempenhar as funções de um mecanismo de atenuação do efeito fiscal de dedução das respetivas despesas, desincentivando o uso abusivo das mesmas, assegurando-se, assim, o respeito pelas regras constitucionais aplicáveis.

Caso se mantenha a intenção de agravar as taxas de tributação autónoma, as mesmas apenas respeitarão o respetivo enquadramento constitucional caso sejam inferiores à taxa normal em sede de IRC (23%) e qualquer taxa de tributação autónoma superior apenas poderá aplicar-se a situações excecionais (como por exemplo, no caso limite de viaturas de valor de aquisição igual ou superior a € 100.000).

- *Aplicação da taxa de tributação autónoma mais reduzida para as situações de viaturas cuja utilização é exclusiva ou intensivamente profissional*

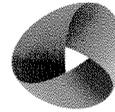
Proposta de redação: *a) 10% no caso de viaturas com um custo de aquisição igual ou inferior a € 25 000 ou de viaturas que tenham percorrido mais de 30.000 (trinta mil) quilómetros no período de tributação em causa;*

Caso se mantenha qualquer agravamento das taxas de tributação autónoma, a taxa mais reduzida deverá ser aplicável a todas as viaturas que percorram mais de 30.000 quilómetros em cada período de tributação.

Deste modo, estabelecer-se-ia um critério objetivo que permitiria que as taxas de tributação mais elevadas não atingissem as situações em que a utilização pessoal da viatura é inexistente ou marginal, evitando-se, assim, uma penalização injustificável das frotas de viaturas destinadas às atividades comerciais das empresas.

Acresce que, o critério sugerido evitaria a criação de obrigações acessórias desproporcionais para as empresas, sendo facilmente mensurável, ao mesmo tempo que permite uma fiscalização eficiente por parte da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Com efeito, os planos de manutenção de viaturas incluem, de forma generalizada, a obrigação de revisões anuais ou a cada 10.000 ou 15.000 quilómetros, pelo que seria



possível obter documentação externa à empresa da qual resultasse a verificação do critério em causa.

- *Incentivo à celebração de acordos relativos à imputação das viaturas aos colaboradores que delas fazem uma utilização pessoal*

Proposta de redação: 6 - *Excluem-se do disposto no n.º 3 os encargos relacionados com viaturas ligeiras de passageiros, motos e motocicletas, afetos à exploração de serviço público de transportes, destinados a serem alugados no exercício da atividade normal do sujeito passivo, bem como os encargos relacionados com viaturas relativamente às quais tenha sido celebrado o acordo previsto no n.º 9) da alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º do Código do IRS.*

Prever-se-ia uma alteração ao âmbito de exclusão de sujeição a tributações autónomas no caso de tributação da utilização pessoal das viaturas em sede de IRS.

Nestes termos, essa exclusão deixaria de abranger apenas as depreciações das viaturas (eliminando-se até a lacuna legal relativamente às viaturas utilizadas em regime de aluguer operacional), passando a ser aplicável aos encargos gerados pelas viaturas (seguros, reparações e manutenção).

Na verdade, ao excluir da sujeição a tributação autónoma apenas as depreciações, esta norma acabava por desincentivar a celebração de acordos relativos à imputação dessas viaturas, na medida em que a tributação global em sede de IRS e de contribuições e quotizações para a Segurança Social redundaria num agravamento face à sujeição a tributação autónoma.

Pelo contrário, com esta alteração promove-se o reconhecimento de situações de fato já existentes e adequa-se as mesmas ao seu real enquadramento tributário.

Por outro lado, na medida em que uma tributação autónoma apenas deverá ser aplicável a despesas em que se torna difícil determinar com certeza o benefício empresarial ou pessoal das mesmas, se esse benefício pessoal é já sujeito a IRS e a contribuições e quotizações para a Segurança Social, desaparece o fundamento para manter a aplicação da tributação autónoma aos encargos em questão.

25 de novembro de 2013