

Projeto de Lei n.º 29/XIV/1.ª (CDS-PP)

Título: Redução da taxa de IRC (Procede à alteração do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro)

Data de admissão: 6 de novembro de 2019

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Belchior Lourenço (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN) e Ângela Dioniso (DAC)

Data: 26 de novembro de 2019

I. Análise da iniciativa

• A iniciativa

A iniciativa ora apresentada visa promover uma reforma fiscal que se traduza numa redução significativa da carga fiscal. Propõe-se, em concreto, a redução gradual da taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), a realizar anualmente, com o objetivo final de a fixar em 12,5% em 2026, fixando-a já em 17% no próximo ano. A medida, segundo defendem os proponentes, pretende potenciar o aumento da poupança e do investimento, tornando Portugal num dos países europeus mais atrativos para o investimento. Sustentam que o IRC em Portugal deve ser equiparado com o da Irlanda, por considerarem que este país é o que “melhor tem conseguido utilizar a competitividade fiscal enquanto instrumento de crescimento”.

Extraem-se, da exposição de motivos, os seguintes fundamentos para esta iniciativa legislativa:

- Que a carga fiscal¹ em Portugal é muito elevada, sendo mesmo a maior de sempre, tanto em valores nominais como em percentagem do PIB (35,4%);
- Que o sistema fiscal deve ser “mais favorável ao trabalho, à família e à iniciativa”;
- Que é necessária uma reforma da tributação, incidindo em particular na redução dos impostos sobre o rendimento das famílias e das empresas, suscetível de contribuir para a redução das desigualdades, aumentar a justiça e promover a mobilidade social;
- Que é necessário aumentar a competitividade, estimulando a atividade empresarial. Defendem que as economias europeias que reduziram a sua taxa de imposto sobre as empresas evidenciaram crescimento superior ao da economia portuguesa.

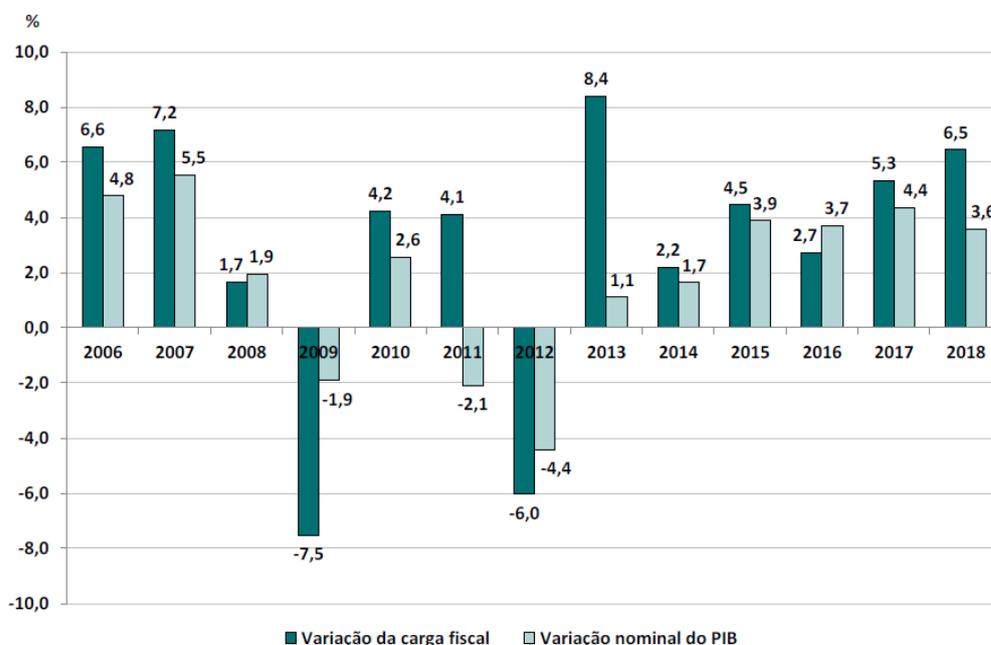
¹ De acordo com o INE, o conceito de carga fiscal define-se pelos impostos e contribuições sociais efetivas (excluindo-se, as contribuições sociais imputadas) cobrados pelas administrações públicas nacionais e pelas instituições da União Europeia, num determinado ano e no âmbito das normas e definições estabelecidas pelo SEC2010.

Argumentam ainda os autores que, em 2013, “o anterior governo procedeu a uma reforma do IRC, devidamente consensualizada com o PS, iniciando uma redução da taxa de IRC” que gerou um aumento da receita.

Enunciam cinco princípios a que esta reforma deve responder, relacionados com o conceito de justiça tributária, a comparabilidade do esforço fiscal com os nossos parceiros europeus, a redução do peso do Estado na economia e a necessidade de garantir o funcionamento do “elevador social”.

Para melhor ponderação desta matéria, importa ainda analisar os [últimos dados do INE](#), publicados em maio do corrente ano, demonstrando que, em 2018, a carga fiscal aumentou 6,5% em termos nominais, atingindo 71,4 mil milhões de euros. Acresce que, em 2018, a variação da carga fiscal superou, de forma significativa, a variação da riqueza gerada pela economia (PIB), pese embora já se tivessem observado no passado grandes diferenciais de crescimento. De acordo com os dados do INE, esse diferencial, em 2018, é explicado fundamentalmente pela variação das receitas de IRS e IVA.

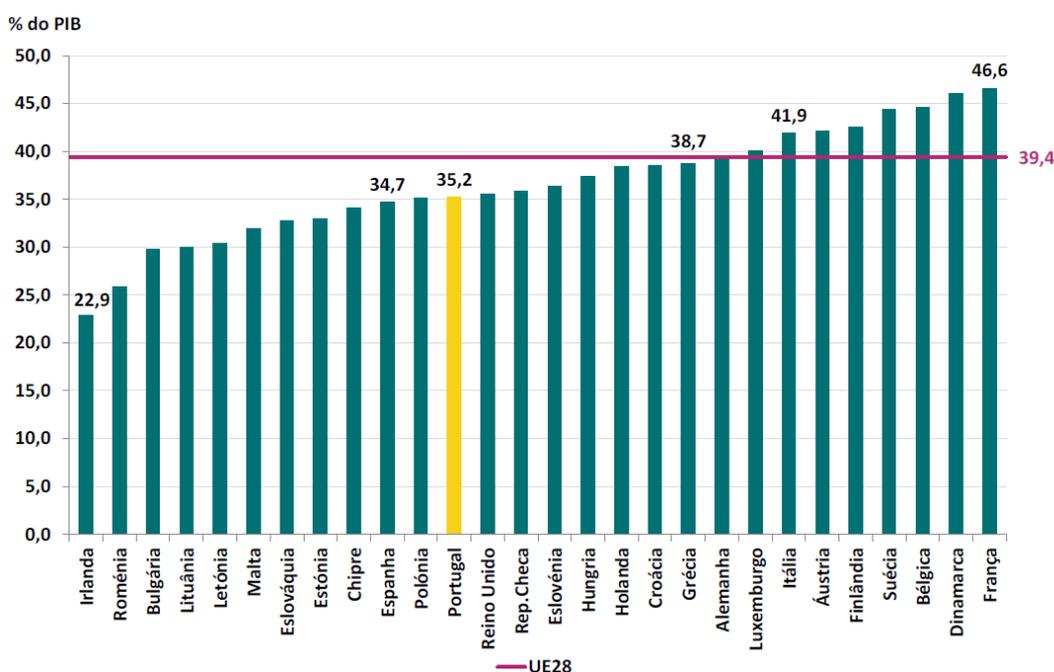
Figura 1 – *Variação da carga fiscal e do PIB (nominal) em Portugal, entre 2006 e 2018 (%)*



Fonte: INE. Estatísticas de receitas fiscais. Destaque. (maio 2018)

O referido documento do INE também faz análise comparativa entre os vários países da União Europeia (UE). Conforme se observa na Figura 2, a carga fiscal em Portugal é ainda inferior à média da União Europeia, excluindo os impostos recebidos pelas Instituições da União Europeia.

Figura 2 – Carga fiscal nos países de União Europeia em 2018 (em % do PIB)

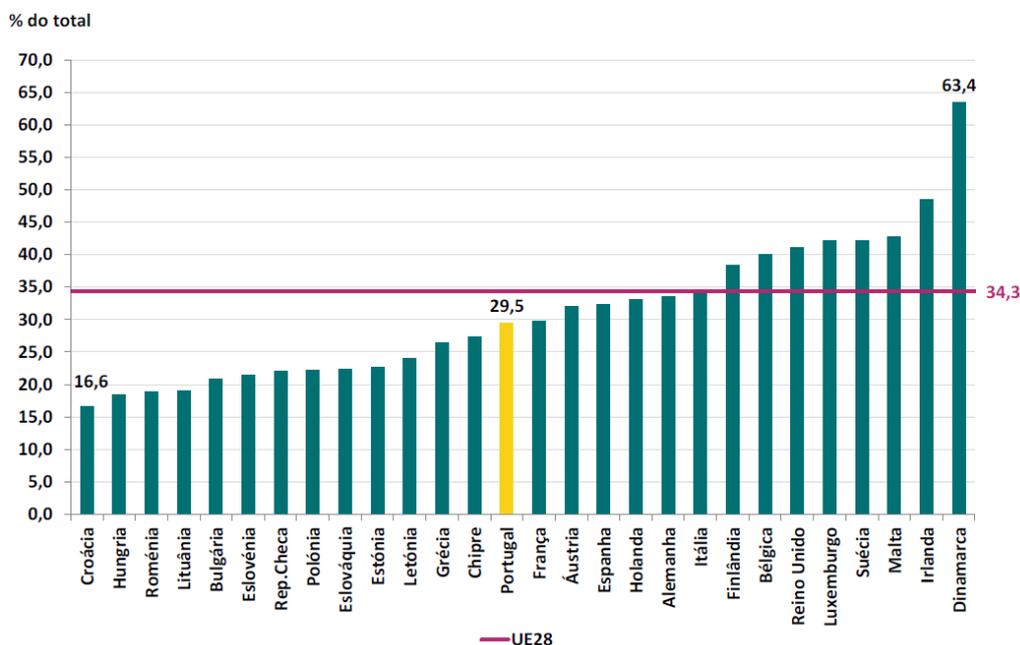


Fonte: INE. Estatísticas de receitas fiscais. Destaque. (maio 2018)

Também o peso dos impostos diretos na carga fiscal global é inferior à média da União Europeia, conforme se ilustra mais adiante, na Figura 3.

Sobre a estrutura dos impostos diretos em 2018, refira-se que o IRC representa 30,9% do total destes impostos enquanto o IRS representa 63,4%. Todavia, a receita do IRS cresceu, nesse ano, 5,6%, enquanto a receita do IRC aumentou 9,0%.

Figura 3 - *Peso dos impostos diretos no total da carga fiscal nos países da UE (2018)*



Fonte: INE. Estatísticas de receitas fiscais. Destaque. (maio 2018)

- **Enquadramento jurídico nacional**

Decorre da iniciativa legislativa em apreço, a proposta de alteração em diversos pontos do [artigo 87.º](#) do [Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas \(CIRC\)](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro](#):

- O n.º 1 do artigo 87.º, na redação dada pelo artigo 192.º da [Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro](#)², respetivamente «A taxa de IRC é de 21%, exceto nos casos previstos nos números seguintes», o que implicou uma redução face à taxa de 23% constante do diploma do artigo 2.º da [Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro](#)³.

² Orçamento do Estado para 2015.

³ Procede à reforma da tributação das sociedades, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, [o Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro](#), e o Código do Imposto sobre o

A evolução da taxa de IRC confirmou o espírito do disposto no n.º 1 do artigo 8.º da referida Lei n.º 2/2014, que «...a taxa prevista no n.º 1 do artigo 87.º do Código do IRC deve ser reduzida nos próximos anos, ponderando, simultaneamente, a reformulação dos regimes do IVA e do IRS, especialmente no que diz respeito à redução das taxas destes impostos», assim como no n.º 2, também do artigo 8.º, respetivamente, «a redução da taxa de IRC prevista no número anterior para 21% em 2015, bem como a sua fixação num intervalo entre 17% e 19% em 2016, será objeto de análise e ponderação por uma comissão de monitorização da reforma⁴ a constituir para o efeito».

- O n.º 2 do artigo 87.º, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2/2014, respetivamente «no caso de sujeitos passivos que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial ou industrial, que sejam qualificados como pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao [Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro](#)⁵, a taxa de IRC aplicável aos primeiros (euro) 15 000 de matéria coletável é de 17%, aplicando-se a taxa prevista no número anterior ao excedente», norma esta que se encontrava revogada nos termos do n.º 1 do artigo 114.º da [Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro](#)⁶;
- O n.º 3⁷ do artigo 87.º, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2/2014, respetivamente «a aplicação da taxa prevista no número anterior está sujeita às

Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro](#).

⁴ Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, constituída pelo [Despacho n.º 66-A/2013, de 2 de janeiro](#), tendo esta elaborado o documento «[Relatório Final - Uma Reforma do IRC orientada para a competitividade, o crescimento e o Emprego](#)».

⁵ Cria a certificação eletrónica do estatuto de micro, pequena e média empresa (PME).

⁶ Orçamento do Estado para 2012.

⁷ O n.º 3 do artigo 87.º foi posteriormente alterado pela [Declaração de Retificação n.º 18/2014, de 13 de março](#) (Declaração de retificação à Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, que «Procede à reforma da tributação das sociedades, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, o Decreto

regras europeias aplicáveis em matéria de auxílios de minimis», norma esta que se encontrava revogada nos termos do n.º 1 do artigo 92.º a [Lei n.º 3-B/2010, de 28 de abril](#)⁸, com as ressalvas constantes do n.º 2 do mesmo artigo⁹.

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou, neste momento, qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Sobre matéria conexa à da presente iniciativa legislativa, identificamos os seguintes antecedentes:

- O [Projeto de Lei n.º 387/XIII/2.ª \(CDS-PP\)](#) - Redução da Taxa de IRC (Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de Novembro), rejeitado com os votos contra do *PS*, *BE*, *PCP*, *PEV*, e os votos favoráveis do *PSD* e *CDS-PP*.

- O [Projeto de Lei n.º 393/XIII/2.ª \(PSD\)](#) - Altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas coletivas (Código do IRC), retomando medidas constantes da reforma aprovada pela Lei nº 2/2014, de 16 de Janeiro, rejeitado com os votos contra do *PS*, *BE*, *PCP*, *PEV*, e os votos favoráveis do *PSD* e *CDS-PP*.

Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro», publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 11, de 16 de janeiro de 2014).

⁸ Orçamento do Estado para 2010.

⁹ «A revogação do [n.º 3 do artigo 52.º](#), do [artigo 58.º](#) e dos n.os 3 do [artigo 87.º](#), 10 do [artigo 88.º](#) e 3 do [artigo 90.º](#) do Código do IRC, bem como as alterações introduzidas pela presente lei ao [artigo 59.º](#), à alínea a) do n.º 7 do [artigo 73.º](#), à alínea b) do n.º 1 do artigo 90.º e ao [artigo 92.º](#) que se reportem ao regime simplificado, produzem efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2011».

- As propostas apresentadas em sede de Orçamento de Estado para 2019, incidentes sobre a [Proposta de Lei n.º 156/XIII/4.ª \(GOV\)](#), e que resultou na [Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro](#)¹⁰, identificando-se as seguintes propostas de alteração com incidência direta ou indireta nas alíneas 1, 2 e 3 do Artigo 87.º do CIRC:

- A [Proposta de Alteração 454C](#)¹¹, apresentada pelo PSD, rejeitada em comissão;
- A [Proposta de Alteração 450C-2](#)¹², apresentada pelo PSD, rejeitada em Plenário;
- A [Proposta de Alteração 398C](#)¹³, apresentada pelo CDS-PP, rejeitada em Comissão.

III. **Apreciação dos requisitos formais**

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

O Projeto de Lei n.º 29/XIV/1.ª é subscrito por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do RAR, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do RAR.

A iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento em caso de aprovação, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

¹⁰ Orçamento de Estado para 2019 (texto consolidado).

¹¹ Objeto: N.º 8, Artigo 87.º do Código do IRC.

¹² Objeto: N.º 1, N.º 2, Artigo 87.º do Código do IRC.

¹³ Objeto: N.º 1, Artigo 87.º do Código do IRC.

De igual modo, encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do RAR, uma vez que este projeto de lei parece não infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A este respeito, cumpre indicar, quanto ao limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e o n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como *lei-travão*, que a alteração ao artigo 87.º do Código do IRC, ao diminuir a taxa de Imposto sobre o IRC para 17%, nos termos do artigo 2.º, e ao prever a diminuição gradual da mesma taxa até 12,5% em 2026, nos termos do artigo 3.º, não envolve a diminuição de receitas do Estado previstas no Orçamento, uma vez que esta questão é acautelada pela própria iniciativa, ao prever, na norma de entrada em vigor - artigo 4.º - que esta tem lugar com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 30 de outubro de 2019. Foi admitido a 6 de novembro, data em que foi anunciado e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - “REDUÇÃO DA TAXA DE IRC (Procede à alteração do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro).- traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário*¹⁴, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei formulário: “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido*

¹⁴ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas”

Por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, “Leis Gerais”, “Regimes Gerais”, “Regimes Jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Embora a exigência de tal indicação decorra do disposto no supracitado n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, há que ter em consideração que a mesma foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, e no respeito pelas regras de legística que têm sido seguidas nesta matéria, no sentido de tornar a sua formulação mais sucinta e clara, sugere-se a seguinte alteração ao título:

“Redução da taxa de IRC (alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.”

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º da iniciativa estabelece que a mesma entrará em vigor no com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação, estando assim em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que estabelece que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não suscita outras questões em face da lei formulário.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPANHA

Relativamente a Espanha, o sistema fiscal aplicado no país funciona em três níveis de tributação, a saber, nacional, regional e local ou municipal.

A nível nacional, o sistema fiscal é da responsabilidade da [Agencia Estatal de Administración Tributaria](#), criada nos termos do [Artículo 103](#) da [Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991](#)¹⁵, e cujo portal na Internet compila e sistematiza vasta informação sobre o sistema fiscal espanhol, a nível nacional.

A nível regional, o sistema fiscal é da responsabilidade dos governos das diversas comunidades.

A nível nacional, o diploma aplicável para efeitos da matéria em apreço é a [Ley 27/2014, de 27 de noviembre](#)¹⁶, *del Impuesto sobre Sociedades*, sendo que o [n.º 1 do artigo 29.º](#) deste diploma refere que a taxa geral aplicável para os contribuintes abrangidos por este imposto é de 25 %, com as ressalvas previstas nos números seguintes. Para informações adicionais, é também possível consultar as [alterações mais recentes](#), referentes a 2019, relativamente ao *Impuesto sobre Sociedades*.

FRANÇA

¹⁵ Texto consolidado no [boe.es](#).

¹⁶ Texto consolidado no [boe.es](#).

Relativamente a França, o contexto legal atinente à matéria em apreço encontra-se previsto no [Code général des impôts](#)¹⁷, nomeadamente no [Chapitre II – Impôt sur les bénéfices des sociétés et autre personnes morales](#).

Relativamente à taxa do *Impôt sur les sociétés* (IS) praticada, assim como o seu respetivo âmbito de aplicação, é possível referir o seguinte:

- O IS é deduzido dos lucros obtidos durante um exercício anual por empresas que operam na França, sendo que o sujeito passivo deve fazer uma declaração e pagar o tributo em datas pré-determinadas. Referência para o facto de que o valor do tributo pode ser aumentado por via da contribuição social;
- A taxa de IS é gradualmente reduzida de acordo com o seguinte metodologia:
 - Para exercícios fiscais iniciados em 2018, a taxa normal é de 28% para a fração dos lucros que não exceda 500 000,00 € e 33,1 / 3 % a partir de então;
 - Para os exercícios fiscais iniciados em 2019, a taxa normal foi de 28% para a fração dos lucros que não exceda 500 000,00 € e 31% a partir de então. Excecionalmente, a taxa de IS de 33,1 / 3% é mantida para exercícios iniciados em 1 de janeiro de 2019 e terminando em 31 de dezembro de 2019, para empresas com vendas iguais ou superiores a 250 milhões de euros;
 - Para exercícios iniciados em/ou após 1 de janeiro de 2020, a taxa normal será de 28 % para todos os lucros;
 - Para exercícios iniciados em/ou após 1 de janeiro de 2021, a taxa normal será de 26,5 % para todos os lucros;
 - Para exercícios fiscais iniciados em ou após 1 de janeiro de 2022, a taxa normal será de 25 % para todos os lucros.
- As pequenas e médias empresas (PME) beneficiam de uma taxa reduzida de IS de 15% na primeira parcela de 38 120,00 € em lucros, desde que o seu volume de negócios seja inferior a 7.630.000,00 € e que o capital social sejam detido em pelo menos 75%, por sujeitos passivos singulares (ou por empresas que não

¹⁷ Texto consolidado no legifrance.gouv.fr.

têm o estatuto de empresa-mãe) nos termos da lei. Para valores superiores aos acima referenciados, aplica-se a taxa normal do IS.

Segundo informação recolhida no [portal oficial da Função Pública francesa](#), importa também referir a [Loi n.º 2019-759, du 24 de juillet 2019](#)¹⁸ *portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés*, que cria um imposto sobre serviços digitais e altera a trajetória de queda no imposto sobre as sociedades, promovendo uma alteração da lógica implícita ao programa de redução do imposto sobre as sociedades.

Informações adicionais sobre a tributação de resultados podem ser [consultadas](#) através do [Ministère de L'Action et Des Comptes Publics](#).

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Em sede de apreciação na especialidade, seria porventura pertinente promover audição ou pelo menos recolher contributo escrito do Ministro de Estado e das Finanças.

Será ainda de ponderar pedido de contributo ao Conselho de Finanças Públicas (CFP), à Associação Fiscal Portuguesa (AFP), a associações empresariais de referência, bem como a peritos nesta área como, por exemplo, os membros que integraram a Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

VI. Avaliação prévia de impacto

- **Avaliação sobre impacto de género**

O proponente juntou à proposta de lei a respetiva avaliação de impacto de género ([AIG](#)), De acordo com a informação constante desse documento, considera-se que a iniciativa

¹⁸ Texto consolidado no [legifrance.gouv.fr](#).

legislativa tem uma valoração neutra em termos de impacto de género, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem a valoração de “Neutro”.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso.

Sem prejuízo de uma análise mais detalhada, na apreciação na especialidade ou na redação final, nesta fase do processo legislativo a redação do projeto de lei não nos suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género.

- **Impacto orçamental**

A redução da taxa de IRC tem impacto direto na redução da arrecadação da receita fiscal (pelo menos a curto prazo) que, com os dados disponíveis, não é possível quantificar.

- **Outros impactos**

A fundamentação económica desta iniciativa legislativa assenta no pressuposto de que a redução da tributação do lucro das empresas estimulará a competitividade empresarial e atrairá mais investimento externo, com impacto positivo, em diversas variáveis macroeconómicas¹⁹. De notar que a tributação é apenas um dos fatores que afeta o nível de Investimento.

¹⁹ Sobre este tema, consultar estudo elaborado pelo Comité Económico e Social Europeu: European Economic and Social Committee “[The Role of Taxes on Investment to Increase Jobs in the EU –An Assessment of Recent Policy Developments in the Field of Corporate Taxes](#)”, 2019, doi: 10.2864/71139