

Parecer

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

Autor: Deputado Miguel
Costa Matos (PS)

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



Comissão de Orçamento e Finanças

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

• Nota Introdutória

O Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social-Partido Popular (CDS-PP) apresentou à Assembleia da República, a 30 de outubro de 2019, o Projeto de Lei n.º 29/XIV/1.^a, “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)”. No dia 6 de novembro de 2019 o Projeto de Lei n.º 29/XIV/1.^a foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças.

A presente iniciativa é apresentada por cinco Deputados do Grupo Parlamentar do CDS-PP, no âmbito e termos do poder de iniciativa, consagrados no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), bem como no artigo 118.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Nos termos do n.º 1 artigo 119.º do RAR, a iniciativa assume a forma de projeto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objetivo e é precedida de uma exposição de motivos, cumprindo com os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR.

A apresentação da iniciativa cumpre os requisitos formais de admissibilidade previstos na CRP e no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

Para dar cumprimento à Lei Formulário (Lei n.º 74/98, de 11 de novembro) a Nota Técnica sugere um aperfeiçoamento do título para: “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)”.

Nesta fase do processo legislativo o Projeto de Lei em análise não levanta outras questões quanto ao cumprimento da Lei Formulário.

O projeto de lei não suscita qualquer questão relacionada com a linguagem discriminatória em relação ao género e a Nota Técnica aceita a valoração neutra dos impactos de género submetida pelo proponente na Avaliação de Impacte de Género.

Releva-se, ainda, o impacto orçamental e os possíveis impactos económicos desta iniciativa legislativa.

Em sede de apreciação na especialidade, sugere a Nota Técnica que poderá ser pertinente promover audição ou pelo menos recolher contributo escrito do Ministro de Estado e das Finanças e ponderar o contributo do Conselho de Finanças Públicas (CFP), da Associação Fiscal Portuguesa (AFP), de associações empresariais de referência, bem como a peritos na área como, por exemplo, os membros que

integraram a Comissão para a Reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

- **Análise do Diploma**

Objeto e Motivação

Com o Projeto de lei em apreço o CDS-PP propõe uma redução da carga fiscal sobre as empresas, reduzindo a taxa geral de IRC para 17% em 2020 e assim anualmente com o objetivo de a fixar em 12,5% em 2026, “em função de uma avaliação e da evolução da situação económica e financeira do país”. O projeto de lei elimina ainda o benefício fiscal para as pequenas e médias empresas de uma taxa reduzida sobre os primeiros 15.000 euros de matéria coletável.

De acordo com o proponente, a iniciativa visa “potenciar o aumento da poupança e do investimento” e “promover a eliminação do desequilíbrio das contas externas” sem “colocar em causa o equilíbrio saudável das contas públicas”. Nesse sentido, a iniciativa afirma fazer “uma significativa opção a favor da competitividade empresarial, nomeadamente ao nível do investimento, da inovação e internacionalização das empresas portuguesas”.

O CDS-PP propõe, assim, “uma redução ambiciosa, mas que consideramos possível” da taxa de IRC, procurando equiparar Portugal à Irlanda.

- **Enquadramento legal e antecedentes**

A iniciativa em apreço contempla uma proposta de alteração aos números 1, 2 e 3 do artigo 87.º do CIRC. A Nota Técnica, que integra o anexo deste parecer, apresenta uma análise ao enquadramento Legal e Antecedentes do Projeto de Lei em análise:

- A Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro, reduziu a taxa de IRC de 23%, onde havia sido fixada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro, para 21%.
- Esta alteração “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 reforma a constituir para o efeito».
- A Lei n.º 2/2014 recuperou a figura de um escalão com taxa reduzida, revogada pelo n.º 1 do artigo 114.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, consagrando que «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, 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», passando esta norma a figurar, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2/2014, do n.º 2 do artigo 87.º do CIRC;

- O n.º 3 do artigo 87.º, na redação dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 2/2014, consagra que «a aplicação da taxa prevista no número anterior está sujeita às regras europeias aplicáveis em matéria de auxílios de minimis».

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar, a Nota Técnica verifica que, neste momento, não existem pendentes, sobre matéria idêntica ou conexas, quaisquer iniciativas legislativas ou petições.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Portugal tem concretizado uma política orçamental estável e credível, conseguido que cada vez menos as necessidades financeiras do Estado sejam supridas através do recurso a dívida. Esta política consubstancia-se na conciliação entre uma gestão disciplinada da despesa pública e um sistema fiscal que progressivamente onere menos as famílias e as empresas que investem.

Sobre a carga fiscal

Os proponentes limitam-se a recordar que o indicador da ‘carga fiscal’ nunca foi tão alto em Portugal como em 2018, tendo as receitas fiscais chegado a 35,4% do produto interno bruto (PIB). Todavia, não pode ser ignorado que a receita fiscal não depende do PIB mas da eficácia do Estado em combater a evasão e fraude fiscal e, especialmente, das bases fiscais de cada imposto. É, pois, provável que num cenário de estabilidade da incidência, taxa e benefícios fiscais de um imposto, a receita arrecada com ele tenha um crescimento diferente do PIB, contribuindo para variar a carga fiscal.

Tanto o INE como o Banco de Portugal têm tornado isto claro nas suas publicações a este respeito. O Banco de Portugal, no seu Boletim Económico de maio 2019, procede a uma análise da variação da carga fiscal entre 2016 e 2018, verificando que esta cresce apesar de medidas legislativas que, tudo o resto mantendo-se igual, teriam reduzido a carga fiscal em 0,5 pontos percentuais. Já o INE, no seu destaque de 13 maio 2019 sobre a carga fiscal, conclui que “o crescimento da receita de IRC reflete a evolução positiva da atividade económica e dos lucros das empresas.” Essa é aliás a única explicação para que, não obstante a estabilidade da taxa de IRC, a receita com este imposto (excluindo derrama) tenha crescido 20% desde 2015.

Essa conclusão é suportada pelas estatísticas da Autoridade Tributária. Segundo o Dossier Estatístico de IRC 2015-2017, não só se regista um crescimento das

declarações do Modelo 22 como o número de declarações com matéria coletável não isenta positiva cresceu de 51,4% em 2015 para 54,1% em 2017. Consequentemente, o número de declarações com pagamento sobe de 67,9% em 2015 para 69,9% em 2017. Este crescimento na margem extensiva resultou com que, apesar da taxa média efetiva do IRC ter caído de 21,4% em 2016 para 20,1% em 2017, a receita com IRC tenha crescido 10,3% em 2017 face a 2016.

A dimensão do engano do indicador da 'carga fiscal' fica bem patente quando contrastamos a carga fiscal dos impostos que, entre 2015 e 2018, sofreram ou não alterações. Os tributos que sofreram aumentos somam a um acréscimo da carga fiscal de apenas 0,29% do PIB. Só o IVA, cuja taxa baixou para alguns produtos, contribuiu com mais para o acréscimo da carga fiscal (0,31% do PIB). Tudo somado, os impostos sem aumentos entre 2015 e 2018 aumentaram a carga fiscal em 1,35pp, quase 5 vezes mais do que os impostos que aumentaram, e a descida do IRS teve um impacto negativo na carga fiscal (-0,71 pp) 2,4 vezes maior do que o impacto desses impostos.

Sobre o enquadramento fiscal internacional

Portanto, e apesar de Portugal ter uma 'carga fiscal' abaixo da média europeia, o indicador adequado não é a 'carga fiscal' mas o esforço fiscal, medido pelas taxas efetivas pagas pelo contribuinte. Segundo um estudo do centro de investigação alemão, ZEW, citado pela Comissão Europeia na elaboração do seu Tax Survey, Portugal tinha em 2018 a 18ª taxa média efetiva mais baixa da UE (21,4%).

Todavia, esta comparação não é a mais adequada considerando que, entre os 17 países com taxas médias efetivas mais baixas que a portuguesa, contam-se 3 que foram considerados "paraísos fiscais" pelo Parlamento Europeu (Hungria, Chipre e Irlanda) e 11 que aderiram à UE desde 2004. Numa comparação mais razoável, entre a UE15, Portugal tem a 6ª taxa média efetiva mais baixa, superado pela Irlanda, Suécia, Finlândia, Dinamarca e o Reino Unido.

Além disso, o estudo conclui que entre 2015 e 2018, Portugal teve a 3ª maior redução da taxa média efetiva (-5,2pp) entre os membros da UE, superado apenas pela Hungria e Malta, dois países que o Parlamento Europeu considerou tratarem-se de paraísos fiscais. O estudo concluiu ainda que, para projetos que tenham atingido o equilíbrio financeiro, Portugal tem a taxa marginal efetiva mais baixa da EU tendo, desde 2015, a 2ª maior redução da taxa marginal efetiva.

É, assim, falso que, no contexto europeu, Portugal tenha uma política fiscal adversa ao investimento, inovação ou internacionalização das empresas. Importa recordar que, na anterior legislatura, procedeu-se à redução do IVA para a restauração e atividades culturais, à reforma do IVA alfandegário, ao reembolso do ISP no gasóleo profissional, ao alargamento da remuneração convencional de capital social, à expansão da Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos (DLRR), à duplicação do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento (RFAI), à redução e fim da obrigatoriedade do Pagamento Especial por Conta e ao fim da coleta mínima no IRC simplificado.

Importa ainda recordar a criação do Programa Semente para apoiar a nível fiscal o investimento em *start-ups* e a criação de um conjunto de benefícios fiscais para o interior na taxa de IRC, na DLRR e no RFAI.

Portugal tem mesmo a 2ª taxa de subsídio fiscal implícito à investigação e desenvolvimento mais elevada, superado apenas por Malta, segundo dados da OCDE citados pelo Tax Survey da Comissão Europeia.

Sobre os impactos desta 'reforma'

O Grupo Parlamentar do CDS-PP refere, na exposição de motivos deste projeto de lei, 4 critérios que consubstanciam a 'reforma fiscal' que propõem, designadamente o tríptico: (i) da promoção do investimento, (ii) da eliminação do desequilíbrio das contas externas e (iii) da não-colocação em causa do equilíbrio saudável das contas públicas; que são precedidos pelo critério da mobilidade e, conseqüentemente, da justiça social.

Estes critérios são congruentes com as disposições constitucionais. A Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 103.º, estabelece que «o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.» Em respeito por essa norma, ao considerar matérias fiscais, o legislador deve ter em atenção o critério do impacto orçamental e da justiça distributiva, podendo para isso considerar critérios de eficiência fiscal, pois não é possível distribuir o que não é produzido.

Todavia, não é evidente que uma descida generalizada da taxa de IRC seja uma medida eficaz à luz destes critérios.

Em primeiro lugar, porque em momento algum foi explicado pelo proponente com que cortes de despesa ou aumento de receita é que iria compensar o custo financeiro desta medida para o Orçamento do Estado. Apesar de o Grupo Parlamentar proponente argumentar que «chegámos ao limite a partir do qual o aumento da tributação leva à redução da receita», sendo o custo financeiro da medida atenuado por um maior crescimento económico, este argumento amplamente usado pela Administração Trump para justificar esta mesma medida tem sido desmentido pelos analistas e até apoiantes da medida.

O segundo e terceiro critérios também suscitam dúvidas, nomeadamente, o impacto desta medida no investimento e no equilíbrio das contas externas. A realidade e a ciência económica não permitem concluir que a descida generalizada do IRC aumente o investimento proporcionalmente, apontando, pelo contrário, para uma otimização fiscal entre o IRC e o IRS a pagar pelos rendimentos dos dirigentes.

Como recorda Manuel Faustino,¹ na sua génese, a taxa de IRC (36%), acrescida da derrama (3,6%), situava-se ao nível da taxa marginal superior fixada no IRS (40%),

¹ Faustino, Manuel. "A Reforma do IRC e do IRS: Neutralidade ou Distorção" in "A Reforma do IRC: Do de Decisão Política à Revisão do Código, p. 176

com o intuito de assegurar uma neutralidade fiscal quanto à forma jurídica do exercício das atividades comerciais, industriais ou agrícolas. Desde então, as taxas têm divergido amplamente.

Mais eficaz para o cumprimento deste segundo critério seria o reforço dos benefícios fiscais a empresas que aumentem o seu investimento, inovação e internacionalização, como é o caso com a Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos ou o SIFIDE.

O aumento do investimento e as suas consequências na balança comercial seria, também o mecanismo mais evidente através do qual esta medida poderia resultar numa maior capacidade de financiamento da economia portuguesa. A insuficiência de evidências sobre o impacto desta medida no investimento, e existindo evidências até em sentido contrário, não fica claro que esta medida cumpra também este critério.

Resta, por fim, o critério da repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Apesar da desigualdade estar hoje em mínimos históricos, Portugal é ainda um dos países mais desiguais da Europa. O crescimento exíguo da economia portuguesa durante este século tem implicado, para muitas famílias, um agravamento do esforço fiscal enquanto as infraestruturas e os serviços públicos se degradam.

Apesar do país ter regressado à convergência, de o esforço fiscal das famílias estar em trajetória descendente e dos serviços públicos e das infraestruturas estarem a ser reapetrechados dos recursos financeiros, humanos e materiais, ainda há muitas carências na sociedade com maior prioridade, do ponto de vista de justiça social, do que uma redução na taxa de IRC.

Inicialmente fixada em 36%, o que como o preâmbulo do CIRC bem narra, configurava então uma redução da carga fiscal sobre as empresas, a taxa geral de IRC caiu entre 1996 e 2004 de 36 para 25%, tendo sofrido reduções para 23 e 21% através das Leis n.º 2/2014 e 82-B/2014 já mencionadas.

Além disso, ao terminar com o benefício fiscal de uma taxa reduzida para as PME, esta proposta redistribui rendimentos e riqueza em benefício de grandes empresas, o que contraria o sentido de várias políticas públicas de apoio às PME.

Conclusão da opinião do relator

Não se verificando o cenário de aumento do esforço fiscal, não estando comprovado que Portugal tenha no contexto europeu um regime fiscal adverso ao investimento, à inovação e à internacionalização, também nada garante que uma descida geral e indiferenciada da taxa geral de IRC venha a promover o investimento, uma melhoria das contas externas ou uma mais justa repartição de rendimentos e riqueza. Além disso, os proponentes não identificam como é que conciliarão o elevado custo financeiro desta medida com a manutenção do equilíbrio saudável das contas públicas, que tanto custou ao país e aos portugueses alcançar.

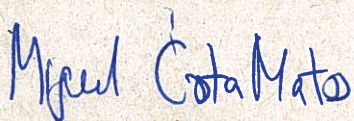
Em suma, não se encontra fundamentos políticos ou económicos para aprovar a medida proposta.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o Projeto de Lei n.º 29/XIV/1.ª (CDS-PP) – “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)”, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate.

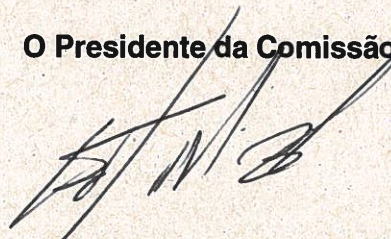
Palácio de S. Bento, 11 de dezembro de 2019

O Deputado Autor do Parecer



(Miguel Costa Matos)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)



Comissão de Orçamento e Finanças

PARTE IV – ANEXOS

- Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 29/XIV/1.^a (CDS-PP) – 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).