Posição da CGTP-IN sobre a Proposta de Lei nº 175/XII – Alteração do Código do IRC

A Proposta de Lei nº 175/XII, de alteração profunda ao Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Colectivas (CIRC), resulta da proposta da Comissão de Reforma do IRC, tornada pública no final de Julho deste ano.

A Reforma do IRC, tal como expressa na Proposta de Lei, consubstancia um agravamento da injustiça e desigualdade patentes no actual enquadramento fiscal português. Injustiça fiscal que se deve (1) ao excessivo peso da tributação indirecta (que não tem em conta as diferenças de rendimentos do contribuinte), (2) ao facto da maioria das receitas fiscais decorrerem dos rendimentos do trabalho e pensões (em 2011, 90,1% dos rendimentos brutos declarados para efeitos de IRS eram rendimentos do trabalho e pensões) e (3) ao brutal aumento da carga fiscal sobre salários e pensões nos últimos dois anos que determinou a diminuição do rendimento disponível das famílias, só em 2013, de cerca 3 mil milhões de euros (OE 2013).

Por outro lado, a esmagadora maioria das alterações propostas beneficiam só e especialmente as grandes empresa e grupos económicos, quer nacionais quer estrangeiros, o que significa que 99% do tecido empresarial português – composto por micro, pequenas e média empresas – não só não retirará qualquer benefício da Reforma como, ao contrário do que o Governo tem dito, será prejudicada.

Aquando da apresentação da proposta da Comissão da Reforma do IRC a CGTP-IN denunciou a fragilidade dos argumentos utilizados pelo Governo para fundamentar uma redução generalizada do IRC:

1) a taxa de IRC não é de 31,5% como o Governo apresenta: esta taxa corresponde à soma

    a. da taxa nominal de IRC, 25%;

    b. da derrama municipal, 1,5% (mas que pode ser menor);

    c. da derrama estadual, paga por empresas com lucros superiores a 1,5 milhões de euros, a uma taxa progressiva entre 3 e 5% (apenas 0,5% das empresas é sujeita a derrama estadual);

2) em termos de taxa efectiva, as empresas pagam, em média, 17% de IRC; já as empresas de maior dimensão (volume de negócios superior a 250 milhões de euros) são tributadas a uma taxa efectiva de apenas 15% (dados da AT, 2011);

3) o principal obstáculo ao investimento reside, não no IRC, mas na falta de consumo, deterioração das perspectivas de venda e rentabilidade dos investimentos (INE, 2013);

4) os grandes investimentos são negociados com o Governo, sendo estabelecidos contratos fiscais com os investidores (ver DR 230 SÉRIE I de 27 de Novembro) pelo que o IDE usufrui já de benefícios em sede fiscal – benefícios fiscais que se somam às medidas inclusas no "super crédito fiscal ao investimento" em vigor desde Junho deste ano;

5) ao nível dos países da OCDE a correlação entre a taxa nominal de IRC e o peso do IDE no PIB é praticamente nula;

6) não existe qualquer indício ou garantia de que as alterações ao CIRC promovam a criação de emprego, sobretudo quando parte das propostas visam atrair e isentar rendimentos que não acrescentam riqueza ao tecido produtivo português, e promover a internacionalização de empresas para fora do território nacional

Acresce ainda que esta proposta de alteração profunda ao IRC perverte os objectivos do sistema fiscal, contrariando o previsto na Constituição da República Portuguesa:

> *"O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza."* (Artigo 103º, nº1 da CRP)

Princípio igualmente plasmado no artigo 5º da Lei Geral Tributária:

> *"1 – A tributação visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas e promove a justiça social, a igualdade de oportunidades e as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento.*
>
> *2 - A tributação respeita os princípios da generalidade, da igualdade, da legalidade e da justiça material."*

Dada a estreita aproximação entre a presente Proposta de Lei e o documento apresentado pela Comissão de Reforma, poder-se-á dizer com propriedade que a perda de receita fiscal resultante da diminuição da taxa de IRC e da redução da base fiscal das grandes empresas será bem superior aos 220 milhões avançados em Julho. Esta discrepância verificar-se-á devido à não avaliação de várias alterações, mas também devido à subavaliação de outras.

A redução de receitas fiscais em 2014 será compensada através de um agravamento nos cortes salariais dos trabalhadores da Administração Pública, pelo agravamento das reduções nas pensões de reforma e por mais cortes nos orçamentos das Funções Sociais do Estado. Como a CGTP-IN já havia denunciado, a redução de impostos para as grandes empresas e grupos económicos, nacionais ou estrangeiros, serão pagos, uma vez mais, pelos trabalhadores e pelos pensionistas, agravando as suas condições de vida e as desigualdades sociais no país.

Apreciação Na Especialidade

Redução da taxa nominal

A Proposta de Lei prevê a redução da taxa nominal de IRC dos actuais 25% para 23%, e inclui em anexo uma disposição a contemplar uma nova revisão da taxa para os 21% em 2015 e uma taxa entre 17 e 19% em 2016. A Comissão de Reforma havia ainda proposto a revogação das

derramas municipal e estadual pelo que, apesar de não constar na Proposta de Lei, se pode prever que possa avançar nos próximos anos.

A CGTP-IN sublinha, em primeiro lugar, que 44% das empresas não paga IRC, tendo este número crescido progressivamente ao longo dos anos. Mesmo quando acrescentamos as empresas que procedem ao Pagamento Especial por Conta (PEC), verifica-se que 29% das empresas não faz qualquer pagamento ao Estado. Em segundo lugar, e tal como já referido anteriormente, a taxa efectiva paga pelas empresas fica bem abaixo da nominal (17% de taxa efectiva média em 2011 contra a taxa de 25% prevista do CIRC), estando o Governo a omitir este facto e a usar a taxa de 31,5% (que não é paga praticamente por empresa nenhuma) de forma a justificar que a tributação em sede IRC é "demasiado pesada". A discrepância entre a taxa nominal e a taxa efectiva deve-se a um conjunto de deduções e de benefícios fiscais que permite às empresas diminuírem a sua base tributária e, assim, o volume de imposto a pagar.

Assim, e uma vez que a maioria das alterações propostas ao nível das deduções e benefícios fiscais são para reduzir a base tributável, temos que a taxa efectiva descerá bem abaixo dos 17% e manterá uma elevada diferença face à taxa nominal.

A Comissão de Reforma previu a diminuição das receitas fiscais em cerca de 220 milhões de euros já no próximo ano, cumprindo-se a primeira fase da descida da taxa (de 25 para 23%). A redução de receita vai crescendo à medida que a taxa de imposto vai sendo reduzida, sendo que, a partir de 2016 o Estado poderá perder de receita fiscal cerca de 800 milhões de euros/ano (caso a taxa seja reduzida para 17%). Valor que não considera as restantes alterações ao CIRC nem uma eventual revogação das derramas.

Regime Simplificado para as micro, pequenas e medias empresas

A Proposta de Lei prevê a criação de um regime simplificado para as empresas com volume de negócios até 200.000 euros. Neste regime, a matéria colectável será calculada pela aplicação de coeficientes sobre as vendas, serviços prestados, e outros rendimentos, tendo sido definido uma matéria colectável mínima de 60% do valor anual da retribuição mensal mínima garantida (3.492€).

As empresas que optem pelo Regime Simplificado ficam obrigadas às regras de normalização contabilística – o que implica custos acrescidos -, bem como a adoptarem este regime por um período não inferior a três anos.

O cálculo da matéria colectável por métodos indirectos acarreta grandes dificuldades e, potencialmente, injustiças, sobretudo quando os coeficientes não são diferenciados por sector (como o eram, no anterior regime simplificado). Ao aplicar-se o coeficiente sobre, por exemplo, as vendas ou prestações de serviços (0,04), i.e., sobre o volume de negócios, poder-se à estar a taxar de forma idêntica uma pequena empresa com reduzida margem de lucro (como é o caso de muitas empresas de cariz familiar) e uma empresa com uma elevada margem de lucro.

Cálculos rápidos, e porventura incompletos dada a falta de informação estatística tributária, dão conta que a aplicação do regime simplificado às empresas com volumes de negócios entre 1 e 150.000 euros conduzirá ao aumento da receita fiscal para o Estado – isto é, um agravamento da carga fiscal para as micro, pequenas e médias empresas (Quadro 1).

Quadro 1 – Aplicação do Regime Simplificado

Volume de negócios	Ponto médio do intervalo	Matéria colectável (0,04 do volume de negócios)	IRC liquidado	Nº total de declarações (2011)	Receita Fiscal no Regime Simplificado	Diferença face a 2011
[1 A 150.000 [	75.000	3.492*	803,16	200 760	161.242.401,60	**47.745.419,23**

* A aplicação do coeficiente resulta numa matéria colectável de 3.000 euros, pelo que é inferior ao limite mínimo, por sua vez de 3.492

As empresas que não adiram ao Regime Simplificado e continuem no regime do Pagamento Especial por Conta vêem agora o seu valor mínimo aumentado para os 1.750 euros, quando actualmente é de 1.000 euros.

Mesmo que as empresas não apresentem lucro, para manter o Regime Simplificado, são obrigadas a pagar o referente a 4% do seu volume de negócios – ou, em alternativa, entrar no regime do Pagamento Especial por Conta (PEC)

Fica assim claro que esta reforma do IRC não visa beneficiar as PME, que representam mais de 90% do tecido empresarial português.

Política Fiscal Internacional e regime de *participation exemption*

A alteração da política fiscal internacional foi uma das matérias fundamentais para a Comissão para a Reforma do IRC tendo sido em grande parte adoptada pelo Governo e transposta para a Proposta de Lei.

As alterações visam alargar o conjunto de rendimentos de capital isentos do pagamento de IRC, transformando Portugal numa "plataforma giratória" de capitais – a chamada *participation exemption* -, em que estes possam entrar e sair do país sem pagar qualquer imposto nem trazer qualquer benefício em termos de desenvolvimento económico ou de criação de emprego. Ainda que a Proposta de Lei não vá tão longe quanto a proposta da Comissão de Reforma, a reformulação dos artigos do CIRC referentes a esta matéria apontam para a concretização deste mesmo objectivo – a título de exemplo, vejam-se as alterações ao art. 14º, que permitem alargar a isenção a lucros e reservas obtidos em território português mas colocados à disposição de entidades residentes de um conjunto mais largo de países, e que diminui a participação mínima no capital social na empresa (que distribui os rendimentos) necessária para obter a isenção (de 10 para 5%, p. 10 da Proposta de Lei); vejam-se ainda as alterações ao art. 51º do CIRC, que passa a permitir a dedução das reservas para efeitos do cálculo do lucro tributável e diminuir a participação mínima no capital social da empresa (à semelhança do que acontece no art. 14º), bem como a introdução do art. 51º-C que permite igualmente a dedução das mais-valias e menos-valias (p. 132 da PL).

O regime de *participation exemption*, transformado em lei pelas alterações apresentadas pelo Governo contribuirá decisivamente para o aprofundamento das desigualdades na tributação de rendimentos do trabalho e rendimentos de capital, na medida em que isenta os segundos ao mesmo tempo que agrava a carga fiscal sobre os primeiros. Acresce que estas alterações beneficiam apenas um número muito limitado de empresas e grupos económicos, quer nacionais quer transnacionais, tendo sido meticulosamente pensadas para ir ao encontro dos seus interesses.

Acresce ainda que algumas das presentes propostas, que nos faz ultrapassar a Holanda ou Luxemburgo em termos de isenções fiscais aos rendimentos do capital, a par da redução das obrigações declarativas das empresas, são contrárias a recomendações da OCDE e do FMI para o combate aos esquemas usados pelas multinacionais para reduzir a sua base tributária[1].

Alargamento do regime de dedução dos prejuízos fiscais

A Proposta de Lei prevê que os prejuízos apurados num determinado período de tributação possam ser deduzidos aos lucros nos 12 anos seguintes, alargando o prazo de 5 anos actualmente em vigor, reduzindo o limite de dedução para 70% da matéria colectável (contra os 75% actualmente em vigor).

O argumento anteriormente utilizado pela Comissão de Reforma para justificar o alargamento do período de reporte era de que existiam países na União Europeia com períodos de reporte mais alargados – esquecendo-se de referir que os limites à dedução são muito inferiores aos praticados em Portugal (50% do lucro tributável em Espanha e em França, por exemplo, contra os 75% em Portugal). A redução do limite de dedução dos actuais 75% para 70% da matéria colectável não será, nem de perto nem de longe, suficiente para amparar a perda de receita fiscal decorrente do alargamento do prazo para os 12 anos.

De novo, são as grandes empresas que usufruirão desta medida. A grande maioria das empresas portuguesas não consegue suportar elevados prejuízos, sendo-lhes então indiferente o período de dedução dos mesmos. Já para grandes empresas, que por métodos de engenharia fiscal conseguem aumentar os prejuízos fiscais a deduzir, esta alteração vai directamente ao encontro dos seus desejos: veja-se que, em 2011, os prejuízos fiscais declarados por cada empresa com volume de negócios superior a 250 milhões de euros foi, em média, de 114 milhões de euros (contra a média de 60 mil euros de cada micro e pequena empresa a declarar prejuízos fiscais em 2011). O alargamento do prazo para a dedução de prejuízos fiscais irá acrescentar assim mais uma forma de reduzir o montante de IRC a pagar ao Estado.

Redução das obrigações acessórias em sede de IRC e da litigiosidade fiscal

Outros aspectos que assumem relevância no âmbito da Proposta de reforma do IRC são, por um lado, a diminuição das obrigações acessórias previstas no Código do IRC e, por outro, a redução da litigiosidade fiscal relativa a este imposto.

---

1 *Issues in International Taxation and the role of IMF* – FMI, Junho 2013

Addressing base Erosion and Profit Shifting – OCDE, 2013

A eliminação de obrigações perante a Administração pública, e neste caso concreto perante a administração fiscal, insere-se no âmbito da chamada desburocratização, e anda normalmente associada à ideia de que estas obrigações são totalmente inúteis e representam apenas custos para as empresas (sendo curioso que o mesmo tipo de obrigações quando impostas aos cidadãos não são alvo de preocupações semelhantes, muito pelo contrário).

Na realidade, muitas destas obrigações são os instrumentos que permitem às administrações públicas melhorar, controlar e fiscalizar o cumprimento da legislação por parte dos administrados e, neste caso concreto, dos contribuintes. A sua eliminação equivale, em muitas situações, à redução ou total eliminação de importantes formas de fiscalização do cumprimento das obrigações tributárias das empresas.

No que respeita à preocupação de reduzir a litigiosidade fiscal, desde que não signifique qualquer restrição do acesso aos tribunais por parte dos contribuintes, poderia até ser uma medida positiva. No entanto, se analisarmos com mais cuidado as matérias sobre que incidem as alterações destinadas a evitar os conflitos judiciais, verificamos que há uma preocupação de uniformização em favor dos interesses das empresas, o que revela mais uma vez uma intenção de beneficiar apenas alguns em detrimento do interesse geral.

Em suma, a CGTP-IN rejeita uma proposta de IRC que surja desarticulada do restante sistema fiscal, i.e., que promova uma redução de impostos para as grandes empresas ao mesmo tempo que a restante política fiscal – nomeadamente no que toca ao IVA, IMI e IRS – penaliza fortemente os rendimentos do trabalho e de pensões, e reduz o poder de compra das famílias.

O Governo prevê compensar a perda de receitas fiscais – que, tal como expusemos ao longo do presente documento, beneficiará sobretudo um conjunto limitado de empresas que são, ao mesmo tempo, aquelas com maior capacidade contributiva – com a redução da despesa do Estado, tendo como alvos as Funções Sociais – Saúde, Educação e Segurança Social -, tal como podemos aferir pelo intitulado Guião para a Reforma do Estado. Pode-se assim dizer que, a troco de mais benefícios para o grande capital nacional e estrangeiro, o Governo pretende enfraquecer os maiores pilares do desenvolvimento económico e social português, o que conta e contará com a firme oposição da CGTP-IN.

Lisboa, 4 de Dezembro de 2013