



## **POSIÇÃO DA UGT**

### **ANTEPROJECTO DE REFORMA DA COMISSÃO PARA A REFORMA DO IRC**

O Governo submeteu a consulta pública o Anteprojecto de Reforma do IRC, apresentado em sede de CPCS no final do mês de Julho de 2013, tendo a UGT tido a oportunidade de apresentar a sua posição, nomeadamente na reunião bilateral com o Governo.

Temos presente que esta não é a proposta do Governo, mas antes a da Comissão de Reforma do IRC (Comissão); esperamos assim que os contributos desta consulta possam efectivamente contribuir para a melhoria da proposta final a apresentar pelo Governo.

A reforma do IRC considerada, pela Comissão que a apresenta, como determinante para a construção de uma economia mais próspera e competitiva, assenta em três vectores essenciais:

- (i) revisão e simplificação do IRC, por via da redução da taxa nominal, redefinição da base tributável, reestruturação e optimização dos benefícios fiscais;
- (ii) revisão e simplificação do regime de obrigações declarativas;
- (iii) reestruturação da política fiscal internacional do Estado português, sobretudo na esfera do combate à dupla tributação e à evasão fiscal.

As sucessivas alterações, mais ou menos substanciais, ao regime do IRC que se foram efectuando ao longo dos anos, transformaram-no num sistema complexo, pouco claro, com multiplicação de benefícios e isenções e, nalgumas áreas, pouco competitivo no plano internacional, o que tem posto em causa princípios centrais como a progressividade e a equidade fiscais em sede deste Imposto.

Hoje, aos tradicionais princípios de equidade, eficiência e simplicidade que há muito sustentam a maioria dos sistemas fiscais, junta-se um novo critério - o da competitividade-, que ganha relevância num quadro de cada vez maior globalização e interdependência das

economias, pautado por uma elevada mobilidade dos capitais, onde a harmonização fiscal em termos de tributação das empresas está longe de estar assegurada.

**A UGT entende ser necessária uma reforma do IRC que vá ao encontro dos objectivos gerais de simplificação, transparência, criação de um ambiente mais favorável ao investimento, à actividade económica e à criação de emprego.**

Assim, o Anteprojecto em apreciação, ao introduzir alterações que vão no sentido de reforçar a transparência do sistema, simplificar regras, reduzir a litigância ou ainda evitar a dupla tributação, merece em traços gerais a concordância e o apoio da UGT quanto a tais propósitos, mas que não poderão de ser acompanhadas de outras medidas que promovam o investimento e o emprego.

Não podemos porém deixar de expressar as nossas reservas e dúvidas em relação a algumas das medidas propostas:

#### **1. Necessidade de uma Reforma Fiscal mais abrangente – Baixar o IRS e o IVA**

A UGT não pode deixar de realçar que a estruturação do sistema fiscal, que assume actualmente uma influência muito forte sobre o desempenho da economia, não poderá reduzir-se a uma intervenção na esfera de um único imposto, o IRC, sob pena de potenciar o agravamento da injustiça e inequidade fiscais, que já hoje marcam negativamente o nosso sistema, bem como de comprometer os objectivos centrais desta reforma, nomeadamente em termos de investimento e emprego.

Uma retoma do investimento e do crescimento económico depende da dinamização do mercado interno, a qual só se concretizará com uma efectiva melhoria do poder de compra e do rendimento das famílias, que exige uma intervenção em sede de IRS e de IVA, no sentido de aliviar a carga fiscal que recai sobre as famílias e que tem vindo a aumentar significativamente neste período mais recente.

Não pode ser ignorado que o esforço fiscal relativo (tributação per capita) é, em Portugal, um dos mais elevados da UE, situando-se claramente acima da média comunitária, e que o mesmo se deve ao IRC e ao IRS. Em 2011, apenas três países (Bélgica, Dinamarca e Suécia) tinham a sua taxa máxima de IRS acima da de Portugal (53%), tendo Portugal registado o maior crescimento entre 2000-2011. Estes dados revelam bem a necessidade e urgência de também serem introduzidas alterações ao IRS.

Num momento de fortes constrangimentos orçamentais, avançar com uma medida que irá provocar uma perda de receitas, que pode atingir 1 550 M€, quando a própria Comissão admite que esta reforma não se irá auto-financiar no curto e médio prazo, deve ser fortemente ponderada, nomeadamente avaliando outras vias alternativas.

De facto, a redução generalizada do Imposto significará perda de receita que terá necessariamente de ser compensada ou por aumentos de outros impostos ou por novos cortes de despesa, soluções que, para a UGT, se afiguram inaceitáveis e profundamente injustas.

A UGT considera assim essencial que, a par da reforma do IRC, se proceda à revisão de outros impostos como o IRS e o IVA onde se verificou um agravamento muito intenso da carga fiscal sobre as famílias, com consequências adversas sobre o crescimento económico, o investimento produtivo e o emprego.

Não será assim aceitável que, perante uma reforma do IRC que o Governo diz querer iniciar já em 2014, o Orçamento do Estado para 2014 não introduza alterações, algumas imediatas e outras programadas a médio prazo, em sede de IRS e IVA. Alterações como a reposição da taxa de 13% para o IVA da restauração e turismo ou ainda a eliminação da sobretaxa de IRS, em especial para rendimentos mais baixos e médios, são elementos centrais para o investimento e para a retoma económica que não devem ser adiados, mas antes ser implementados em forte articulação com as alterações ao IRC e outras em matéria de simplificação e transparência do sistema fiscal.

Esta não é uma posição ideológica de confronto entre a tributação do capital e do trabalho, mas apenas a defesa por parte da UGT de um sistema fiscal globalmente mais justo, equitativo e equilibrado, que garanta de facto a sua função redistributiva e que assegure as condições para o crescimento e desenvolvimento do País.

## **2. Redução selectiva das taxas de IRC – promover o investimento e emprego**

Temos assistido nos países da OCDE a uma tendência de redução da tributação sobre as empresas, procurando responder à forte mobilidade dos capitais e, por esta via, alcançar ganhos de competitividade. Porém, esta tendência tem provocado, por um lado, a erosão das receitas fiscais em muitos Estados, com risco para as funções do Estado, e por outro, um aumento da carga fiscal que incide sobre outros rendimentos, como os do trabalho.

Rejeitamos plenamente a visão, referida aliás neste relatório, de que numa pequena economia aberta, o nível óptimo de tributação de alguns investimentos, seria uma taxa zero. Pelo contrário, a UGT considera que o caminho de uma descida sistemática e competitiva das taxas de tributação sobre as empresas, potencia situações de dumping fiscal não desejáveis. Entendemos que tal visão não pode continuar a ser prosseguida, devendo existir a nível internacional um reforço da cooperação entre Estados, com novas normas que assegurem uma maior coerência na tributação das empresas entre países, garantindo-se assim maior equidade entre as Nações. A discussão sobre uma maior harmonização da tributação no contexto europeu afigura-se-nos por conseguinte uma questão central

Assim, não obstante considerarmos que é necessária uma reforma de IRC que torne o sistema mais favorável ao crescimento e desenvolvimento do País, a UGT não pode deixar de questionar e expressar as suas reservas pela opção assumida pela Comissão de uma redução generalizada da taxa nominal de IRC.

Desde logo, porque devemos ter presente que as taxas nominais de IRC não são o factor determinante das decisões de localização de investimento por parte de investidores estrangeiros (IDE) e que, mais do que a taxa de imposto, estes consideram que a celeridade da Justiça e a previsibilidade das decisões judiciais, a simplicidade, transparência e estabilidade do sistema fiscal ou ainda os custos de contexto e uma Administração Pública eficiente, são os factores mais relevantes na sua decisão de investimento (*são também estes os pilares da competitividade avaliados pelo World Economic Forum*).

Por outro lado, a taxa de 31,5% que serve de referencial à análise comparada só se aplica a matéria sujeita a imposto acima de 7.5M€ e, em 2011, ultimo ano para o qual existem dados disponíveis do Ministério das Finanças, a taxa efectiva média era de apenas 17%.

Considera-se portanto que é a taxa efectiva, especialmente a taxa efectiva marginal, a que mais interessa em termos de IDE, onde apesar de tudo Portugal se encontra numa posição menos desfavorável no contexto europeu. Alguns fiscalistas referem mesmo que a concorrência fiscal internacional pode efectuar-se a diferentes níveis e com diferentes objectivos – faz-se através das taxas nominais para atrair lucros, das taxas médias efectivas para atrair empresas e das taxas marginais efectivas para atrair investimento.

Nesse sentido, a UGT não pode deixar de questionar se de facto os objectivos desta reforma do IRC quanto a atrair investimento produtivo e a criar empregos serão atingíveis

com uma intervenção centrada nas taxas nominais, sem que ao mesmo tempo sejam adoptadas medidas que procurem estabelecer também objectivos quanto à taxa efectiva.

A UGT deve ainda sublinhar que é a própria Comissão a referir, que os impactos sobre o investimento e o emprego desta reforma do IRC, restam efectivamente por estimar, sendo que os resultados expectáveis resultam sobretudo de uma análise empírica da situação de outros países.

Assim, a UGT não pode deixar de reiterar a posição assumida no seu XII Congresso (Abril de 2013) e considerar que uma redução generalizada da taxa não nos parece a resposta adequada às necessidades de modernização do regime do IRC pois, para além de provocar um aumento de outros impostos, potenciando o agravamento da injustiça fiscal, pode não atingir os objectivos de investimento e emprego a que se propõe, que para a UGT são essenciais, limitando-se a beneficiar as margens de lucro de grandes empresas. Esta seria uma situação inaceitável.

A UGT considera portanto que as descidas deste imposto devem estar, pelo menos nesta fase, fortemente ligadas a situações de reinvestimento de lucros, de investimentos geradores de novos empregos ou de recapitalização das empresas.

### **3. Uma reforma que deve atender às especificidades das micro-empresas e das PME**

Os dados conhecidos revelam que, em 2011, cerca de 75% das empresas não pagaram IRC e que apenas 5% das que pagaram foram responsáveis por 80% do IRC liquidado, revelando claramente a necessidade de uma intervenção que promova uma maior equidade e que chame a contribuir todos os que o devem fazer, na proporção adequada.

Contudo, a UGT não pode deixar de expressar a sua preocupação perante um indesejável agravamento de impostos sobre as empresas de menor dimensão, que parece poder resultar das alterações propostas ao PEC- Pagamento Especial por Conta ou da introdução de um novo regime simplificado para as empresas.

A reforma do IRC não pode implicar uma redução indiscriminada de impostos para as empresas de maior dimensão e, ao mesmo tempo, um agravamento não justificado da carga fiscal sobre as empresas de menor dimensão, cujo contributo para a produção de riqueza e para o emprego não deve ser esquecido nem comprometido. Esta é uma matéria

que a UGT gostaria de ver clarificada e assegurada na proposta a apresentar pelo Governo.

#### 4. Outras questões críticas

Para além das observações anteriormente apresentadas, que se focaram sobretudo na proposta de redução generalizada da taxa nominal de IRC, existem outras matérias e propostas que nos levantam algumas reservas e que, no entender da UGT, deveriam ser reequacionadas por parte da Comissão e do Governo. Encontram-se nesta situação:

- A introdução no ordenamento jurídico nacional de um **regime de *participation exemption***, de carácter universal (isenção de participações). Concordando com o aprofundamento do princípio da territorialidade e com o objectivo global do reforço da competitividade do nosso sistema, visando atrair novos investimentos mas também reduzir as situações de deslocalização das empresas nacionais para outros territórios, a UGT considera essencial que sejam desenvolvidas condições que evitem a simples criação de um “paraíso fiscal”, sem que exista um impacto real no investimento e na economia produtiva, podendo comprometer a boa governação do País. A UGT considera que esta situação deve ser devidamente acautelada, tendo nomeadamente presente as medidas anti-abuso internacionalmente recomendadas.
- **O alargamento da base tributável**, essencial para promover uma maior equidade e justiça fiscais e potenciar uma maior cobrança de receitas, surge neste documento como um caminho a seguir sem que, contudo, sejam enunciadas medidas específicas que o concretizem. Pelo contrário, algumas das medidas propostas vão precisamente em sentido contrário.
- **Ausência de uma verdadeira avaliação dos benefícios e isenções fiscais**. Há muito que a UGT vem defendendo uma verdadeira avaliação do regime de benefícios e isenções concedidos às empresas em sede de IRC, muitos dos quais perderam a sua relevância e apenas contribuem para uma menor cobrança de impostos e para manter demasiado elevado o nível de despesa fiscal, sem contrapartidas para as empresas, trabalhadores ou até para o desenvolvimento coeso do País. Uma reforma do IRC não pode passar ao lado desta questão.

Por fim, a UGT não pode deixar de assinalar uma matéria transversal, de grande relevância para um sistema fiscal mais eficaz e justo – a redução da economia informal e

da fraude e evasão fiscais. A economia informal traduz-se em perdas significativas de receitas fiscais e em práticas de concorrência desleal entre empresas, que podem pôr em causa alguns dos objectivos e resultados pretendidos com a presente reforma.

Nesse sentido, relembramos o conjunto de compromissos assumidos em concertação social, em Janeiro de 2012, no quadro do Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, muitos dos quais ainda por implementar.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A UGT saúda o trabalho exaustivo e consistente da Comissão de Reforma do IRC, que resultou na apresentação de um leque alargado de propostas, que hoje permite uma discussão pública mais sustentada e equilibrada.

A UGT considera importante e necessária uma reforma do IRC que vise construir um sistema mais justo, equilibrado, claro e transparente, que assegure as condições para que o País se torne mais competitivo e mais próspero.

Nesse sentido, manifestando a sua concordância na generalidade com as linhas estratégicas gerais da reforma apresentada, a UGT não pode contudo deixar de expressar as suas reservas em relação à proposta de uma redução generalizada da taxa de IRC.

De facto, para além da forte perda de receita fiscal, não compensada com a reforma do IRC, o que exigirá um aumento de outros impostos, são bastante questionáveis os impactos em termos de investimento e emprego.

Assim, a UGT entende que a redução da taxa de IRC deveria ser aplicada apenas em casos de reinvestimento de lucros, de investimento produtivo gerador de emprego ou eventualmente recapitalização das empresas, garantindo-se por esta via efectivos impactos sobre o investimento e emprego, com menores riscos em termos de consolidação orçamental ou de maiores desequilíbrios na tributação dos diferentes rendimentos.

Não podemos ainda deixar de manifestar que, especialmente no contexto difícil em que nos encontramos, a criação de condições mais favoráveis ao crescimento do País exige uma reforma mais abrangente do nosso sistema fiscal. É necessária uma reforma do IRS e do IVA, impostos que foram significativamente agravados nos últimos anos, condição essencial para a dinamização do mercado interno (consumo e investimento), sem a qual

alguns dos objectivos a que se propõe o Governo na reforma do IRC dificilmente serão atingíveis.

Por fim, uma nota sobre a estabilidade dos sistemas fiscais que é, a par da transparência, simplicidade e previsibilidade, um dos aspectos mais valorizados por parte dos investidores, em particular dos investidores internacionais, devendo portanto merecer especial atenção do Governo.

Nesse quadro, a UGT considera que as reformas do nosso sistema fiscal, e portanto a reforma do IRC em causa, devem ser o resultado de um amplo consenso político e social, de modo a assegurar não só uma maior estabilidade a médio e longo prazo e uma segurança acrescida junto dos contribuintes e agentes, bem como a garantir maiores equilíbrio, equidade e justiça fiscais nas soluções encontradas.

A UGT reitera a sua disponibilidade para continuar a participar na discussão em torno da revisão do IRC e da reforma fiscal de uma forma mais ampla.

25-09-2013