



ANÁLISE//INSTABILIDADE E IMPREVISIBILIDADE FISCAL



PME

PROBLEMA

**1. Constantes mudanças na lei fiscal**  
A legislação fiscal em Portugal, em especial a das empresas, é caracterizada por grande instabilidade, o que traduz imprevisibilidade para o futuro e constitui obstáculo ao investimento.

PROPOSTAS

**1. Garantia de estabilidade**  
É importante dar a garantia política de não alteração num prazo entre cinco a 10 anos, propõem membro do Grupo Informal de Combate aos Custos de Contexto, que colabora com o JN, e Jaime Esteves, fiscalista da PWC.

**2. Procura de consenso político**  
A comissão para a reforma do código do IRC elege como fulcral o estabelecimento de "consensos políticos duradouros quanto às traves mestras do sistema", mas não aponta prazos de garantia.

# Código do IRC já foi mexido 113 vezes em 24 anos

O código fiscal mais importante para as empresas tem sido consecutivamente alterado nos últimos 24 anos, com uma frequência que atinge, em média, os dois meses e meio. O Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) entrou em vigor em 1989 e, desde então, as suas normas foram mexidas um total de 113 vezes, de acordo com a contabilização de sucessivas publicações no "Diário da República".

A instabilidade fiscal é reconhecida unanimemente como um dos mais graves custos de contexto da economia portuguesa, que afeta sobremaneira o dia-a-dia das pequenas e médias empresas. Mas acima de tudo afasta investimento estrangeiro, que se confronta com garantias de estabilidade noutros países, até europeus.

De acordo com o inquérito "Observatório da competitividade fiscal", elaborado em maio passado pela consultora Deloitte, a "instabilidade do sistema fiscal" foi apontada em 2012 e 2013 como o segundo maior obstáculo ao investimento em Portugal.

A carga fiscal sobre empresas

foi só o quarto óbice em 2010, o maior em 2011 e o terceiro maior em 2012 e 2013. O primeiro tem sido o "funcionamento da justiça", apontado em termos genéricos e sem concretização de problemas específicos.

**Não mudar em 10 anos?**

O turbilhão de alterações ou simples retificações registadas neste código ultrapassa, em muito, o ritmo de cada lei anual de Orçamento de Estado, ainda que algumas medidas constituam leis temporárias, com período de vigência limitado e predefinido.

Mas, num momento em que se prepara a reforma do Código do IRC, será possível, além de um quadro fiscal competitivo, prestar garantias de estabilidade a empresários portugueses e estrangeiros? Para Jaime Carvalho Esteves, fiscalista da consultora PwC, a garantia "pode ser

dada em termos políticos", pois depende da "cultura política de um país e da Administração Pública".

"Alterar no curto prazo as normas fiscais é como, a meio de um jogo de futebol, mudar a posição da baliza", compara o especialista, alertando que a instabilidade fiscal reflete-se negativamente na imagem do país e na capacidade de atrair investimento. Uma das consequências à vista de todos é a deslocalização de empresas, também portuguesas.

O que fazer para alterar este estado de coisas? Assegurar, politicamente, que o quadro fiscal não se altera "pelo menos num prazo de cinco anos" é a proposta de António Magalhães Machado, membro do Grupo Informal de Combate aos Custos de Contexto (GICCC), que colabora com o JN. "Sendo o Estado um dos sujeitos intervenientes da relação, tem obrigação, mais do que os outros, de assegurar confiança, ética e estabilidade", argumenta.

Jaime Esteves considera que o ideal seria dar a garantia para um período de "até dez anos", embora se manifeste cético devido a fatores externos, não controláveis, susce-



"AMPLO CONSENSO POLÍTICO"

A comissão para a reforma do Código do IRC - liderada por António Lobo Xavier e que integra, entre outros especialistas, o economista e deputado do PSD Miguel Frasquilho - alerta no seu projeto que "não haverá competitividade sem um compromisso nacional duradouro pela estabilidade do sistema fiscal". Daí que, avisa, a reforma não possa funcionar sem "amplo consenso social e político".

IRC não tem sido um imposto constante: de dois em dois meses, conhece nova alteração



## 2.º

maior obstáculo ao investimento em Portugal

A INSTABILIDADE do sistema fiscal foi, em 2012 e 2013, considerada o segundo maior obstáculo ao investimento em Portugal, num inquérito da consultora Deloitte levado em consideração pela comissão do IRC. A carga fiscal foi classificada como o terceiro maior óbice no mesmo período.

tíveis de alterar circunstâncias, como é o caso de medidas do programa de assistência da troika.

A própria comissão da reforma do código do IRC - liderada pelo advogado e administrador de empresas António Lobo Xavier - aponta como grande problema a instabilidade fiscal e a "ausência de consensos políticos duradouros quanto às traves mestras

do sistema". Mas, no que toca a medidas tendentes a atenuar a instabilidade, a comissão não propõe prazos de garantia de estabilidade.

A reforma do IRC foi aprovada na generalidade na AR, na semana passada, com abstenção do PS. Segue-se a discussão na especialidade, na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública. NUNO MIGUEL MAIA

UM EXEMPLO

Um exemplo concreto de um problema criado pela instabilidade fiscal é apontado por Jaime Esteves, da PwC. As regras sobre os limites da subcapitalização eram calculadas numa proporção entre

a dívida e os capitais próprios (situação líquida) das empresas. A partir de 2012, passou a ser calculada na proporção entre os encargos financeiros e os lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização, o que interfere nos planos das empresas.



Tensão com Fisco

As constantes mexidas nas leis fiscais também provocam aumento de situações de tensão com os serviços da Autoridade Tributária e

Aduaneira, mediante a necessidade de interpretar as novas normas, e também mais processos judiciais. A fiscalização do Fisco sobre os contribuintes é mais complexa e são aumentados os custos associados ao cumprimento das obrigações fiscais.

EXPONHA O SEU CASO custosdecontexto@jn.pt

PORMENORES

99

por cento de pequenas e médias empresas. É este o quadro do tecido empresarial em Portugal. Em 2011, num universo de 420 mil empresas, 74% não pagaram IRC sobre lucros.

5

por cento do total de empresas são responsáveis por 80% do total de imposto liquidado, de acordo com dados da Autoridade Tributária e Aduaneira e cálculos da comissão da reforma do IRC.

Holanda e Espanha

Dois países são utilizados pela comissão para a reforma do IRC como ponto de comparação com o nosso sistema fiscal. A Holanda, pela sua "estabilidade" e "competitividade". A Espanha, pela proximidade geográfica. Na Holanda, a taxa de tributação é de 25%.

63

horas é o tempo necessário em Portugal para cumprir as obrigações só em sede de imposto sobre as sociedades (excluindo Segurança Social e IVA). A média europeia é de 40 horas. A Irlanda é o país onde o sistema é mais simples (10 horas), enquanto a República Checa parece assumir o recorde da burocracia, com 94 horas.

275

horas por ano é o tempo necessário para cumprir todas as obrigações declarativas das empresas, incluindo Segurança Social e IVA, segundo o relatório "Doing Business", do Banco Mundial. A média dos países da OCDE é de 175 horas.

LEIS FISCAIS // IVA MEXIDO 125 VEZES

Imposto sobre trabalho mudou 130 vezes desde o início

O CÓDIGO do IRC não é o recordista absoluto no que toca a alterações e retificações de normas. Essa posição é ocupada pelo Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), com 130 modificações no articulado desde 1989, ano do início de vigência. Já o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) foi alterado e retificado 125 vezes, desde 1986, de acordo com dados fornecidos ao JN pela editora Almedina, especializada em livros jurídicos.

Estando ou não adaptados às constantes mexidas legislativas no campo fiscal, o certo é que o tempo de técnicos oficiais de contas, economistas e juristas da área fiscal é, em larga medida, ocupado na vigilância constante do "Diário da República", em busca de alterações ou retificações, confirma ao JN Domingues Azevedo, bastonário da Or-

dem dos Técnicos Oficiais de Contas. À semelhança, aliás, das editoras dos códigos jurídicos, às quais nenhuma mexida pode escapar.

Uma das mais fortes justificações para as constantes mexidas tem a ver com a tentativa de contornar e evitar esquemas de planeamento fiscal engendrados pelos contribuintes, adianta ao JN Pedro Marinho Falcão, advogado especialista em direito fiscal, que se recorda, ainda, de ter visto o código do IRS ser alterado em 1988 "depois da data de publicação em 'Diário da República' e antes de entrar em vigor, em janeiro de 1989".

Sobre o cenário de instabilidade e imprevisibilidade fiscal, Falcão não vê aqui qualquer drama. Pelo menos quanto aos agentes económicos portugueses, que, de tão habituados, "acabam por adaptar-se a esta realidade". ●

PROPOSTA // ATÉ 17% EM 2016

Foco na descida da taxa de tributação

A COMISSÃO para a reforma do IRC foca o seu trabalho na proposta de implementação de mecanismos que visam colocar Portugal em posição de poder concorrer com outros países europeus no que toca a atração de investimentos estrangeiros, bem como na preocupação de evitar que seja compensadora, para empresas portuguesas, a instalação noutros países.

A descida gradual das taxas de tributação direta - de 25% até 17 e 19%, em 2016 - é uma das medidas preconizadas, considerando que, no con-

texto da União Europeia e com o pressuposto assumido pela comissão (uma taxa nominal de 31,5%, incluindo derrama municipal e estadual), só a Grécia, Roménia, Hungria e Bulgária mantêm taxas superiores.

Qutra medida marcante é a isenção da tributação de dividendos e mais-valias resultantes de "participações qualificadas" (superiores a 2%) no capital social de empresas que atuam no estrangeiro. Um sistema que, diz a comissão do IRC, será "único na Europa". ●



MUDANÇA // SONAE E MAIS EMPRESAS TRANSFEREM HOLDINGS

Mais do que taxas Holanda garante estabilidade fiscal

SÃO CONHECIDOS casos de grandes empresas portuguesas que decidiram criar holdings no estrangeiro, nomeadamente na Holanda, o que é entendido por parte da opinião pública como uma manobra de planeamento fiscal. A Sonae é um dos exemplos.

Porém, mais do que um problema de taxas de tributação, as empresas procuram acima de tudo a "estabilidade do sistema fiscal", admitiu publicamente Paulo Azevedo, atual líder da Sonae. Até porque, se-



Líder da Sonae elogiou sistema fiscal holandês

gundo a comparação efetuada pela comissão liderada por Lobo Xavier, na Holanda as empresas são tributadas a uma taxa média de 25% - nada que se pareça com um paraíso fiscal. O que é destacado como pretendido pelas empresas é precisamente a estabilidade. Saber com o que se pode contar para o futuro.

Caso paralelo é também o do grupo Jerónimo Martins, que igualmente mudou a sede da sua holding para a Holanda. E, também no caso do grupo dos supermercados Pingo Doce, é conhecido o contrato com a Colômbia. Nos termos deste acordo, aquele Estado compromete-se a, durante 20 anos, não alterar o enquadramento fiscal dos negócios que envolvem o grupo português na-quele país. ●