

Ricardo Henriques da Palma Borges*
Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Competitividade e Fiscalidade

O debate sobre a competitividade e fiscalidade tem-se centrado em Portugal predominantemente em torno do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), nomeadamente da sua taxa nominal de tributação. Todavia, é essencial não perder de vista, em primeiro lugar, que mais importante do que esta é a taxa efectiva de IRC. Em segundo lugar, avulta entre nós um peso cada vez maior dos impostos indirectos, nomeadamente do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), e também das contribuições para a Segurança Social, como factores de localização empresarial. Finalmente, muitos outros elementos, ainda que no domínio estritamente fiscal, influenciam a competitividade das empresas, nomeadamente a estabilidade legislativa, a qualidade da legislação e o funcionamento da administração e da justiça tributária.

Por outro lado, a discussão pública corrente sobre a competitividade afunila fortemente nas questões empresariais, quando a verdade é que num país com as consabidas e favoráveis características geo-climáticas de Portugal, e com a importância acrescida de segmentos como o turismo residencial e as residências assistidas para a terceira idade, deveria discutir-se da bondade de uma estratégia fiscal para a captação do segmento móvel da população reformada internacional com elevado património líquido, nomeadamente da europeia. Ainda não se equacionaram as vantagens de fazer de Portugal a Florida da Europa para os respectivos pensionistas, atraindo-os com regimes fiscais inteligentes. Nesta matéria, aliás, o Estado português ainda está a recuperar do desgaste de imagem provocado pela tributação punitiva com que foram combatidas, por parte da Lei da Reforma da Tributação do Património de 2003, as sociedades off-shore que grassavam no imobiliário do Algarve e da linha do Estoril. Tratou-se de um caso claro de inépcia fiscal, em que o legislador, ignorando inicialmente o destino que a gansa poedeira dos presuntivos ovos de ouro tributário teve na fábula de Esopo, retomada pelos irmãos Grimm, e perante a magreza dos resultados alcançados, decidiu posteriormente recuar.

Os estudos e as estatísticas disponíveis em sede de IRC nem sempre são os mais fiáveis ou actuais, mas fornecem apesar de tudo algumas ilações. O IRC representava em 2003 cerca de 8,7% do total das receitas orçamentais, em linha com os 8,1% da EU a 15 e os 9% de Espanha, e aproximadamente 3,2% do PIB, valor idêntico à média da EU a 15 e 0,1% acima de Espanha, sendo a taxa implícita do IRC de 19,6% em Portugal, de 25,7% em Espanha e de 20,8% na UE15. A taxa média implícita do IRC numa abordagem macroeconómica das sociedades não-financeiras, em 2001, foi em Portugal de 17,6%, ao passo que a média comunitária era de 12,5%. Já no que respeita às sociedades financeiras, a taxa média implícita do IRC foi nesse mesmo ano de 5%, quando a média comunitária era de 7%. Porém, a taxa média efectiva de tributação de Portugal, em 2004, era baixa (23,8%) sendo, nessa altura, ultrapassada apenas pela da Irlanda, que era de 11,4%. Todavia, com a entrada dos dez novos Estados Membros Portugal desce oito lugares, na UE a 25. Situação idêntica ocorreu com a carga fiscal em geral. Em termos nominais, a taxa estatutária portuguesa de IRC estava em 2004 também abaixo da taxa média da UE 15, mas cerca de 5% acima da taxa média dos dez novos Estados Membros da UE, donde resultava que, a final, a nossa taxa coincidia com a da UE a 25. Ainda recentemente cerca de 60% das empresas não pagava IRC, 6% dos contribuintes asseguravam 91% da re-

ceita, e quase 38% desta provinha de apenas 50 das 301558 empresas.

Num outro estudo, concluiu-se - embora com muitas salvaguardas dos respectivos autores quanto à qualidade da informação estatística - que a elasticidade-rendimento de curto prazo do IRC ronda a unidade, numa perspectiva microeconómica. Isto quer dizer que uma descida de 5% da taxa provoca uma diminuição do mesmo montante da receita fiscal, ceteris paribus. Numa perspectiva macroeconómica, foi calculada quer a elasticidade das receitas do IRC em relação à matéria colectável, quer a elasticidade do imposto em relação ao PIB. Para o IRC os valores estimados foram, considerando as variáveis em termos nominais, de 0,76 face à matéria colectável e de 7,09 face ao PIB. Dada a irrazoabilidade deste segundo valor, os autores optaram por estimar o rácio entre a variação média das receitas de IRC e a variação média do PIB, o que resultou num valor mais plausível de 2,44. Daqui resulta que a receita do imposto tem uma relação menos do que proporcional à matéria colectável - porventura, digo eu, pelas melhorias no combate à fraude e à evasão fiscal - e mais do que proporcional com o PIB, pelo que a receita fiscal tenderá a descer mais do que proporcionalmente com as quebras de crescimento económico.

Numerosos países têm procurado orientar a sua estratégia de atracção e manutenção do investimento estrangeiro através de uma muito apregoada descida dos impostos directos, dissimulando concomitantes aumentos dos impostos indirectos. Um estudo da KPMG, 2007 Corporate and Indirect Tax Rate Survey, procura ilustrar esta situação comparando a evolução das taxas dos impostos directos e indirectos em 92 países no período compreendido entre 1993 e 2007. Entre as conclusões desse estudo contam-se a de que a média do IVA na UE (19,5%) é superior à dos países da OCDE (17,7%), da Ásia (10,8%) e da América Latina (14,2%). Portugal apresenta uma taxa normal de IVA de 21%, a terceira mais alta da UE, só ultrapassada pelos 25% da Dinamarca e Suécia e pelos 22% da Polónia e Finlândia. Quanto aos impostos sobre o rendimento das empresas, dos 92 países que fazem parte do estudo apenas dois aumentaram a sua taxa. Na UE, sete dos 27 Estados Membros reduziram a taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, sendo a Bulgária o que efectuou o maior corte: 10%. O estudo conclui que enquanto na OCDE os impostos indirectos se têm mantido constantes, os impostos directos sobre as empresas decresceram. De facto, os impostos indirectos tornaram-se importantes fontes de receita fiscal dos Estados nos países da OCDE (a contribuição do IVA para a receita fiscal total ascende em média a 32,1%), e apresentam vantagens sobre os impostos directos já que o Estado alcança, através da sua colecta, uma receita constante ao longo do ano. A média do imposto directo sobre o rendimento das empresas na UE, em 2007, é de 24%, cerca de 1,6% mais baixa do que a do ano anterior. Portugal apresentava em 1993 uma taxa de 39,6% que veio sucessivamente a decrescer a partir de 1998, atingindo, em 2007, os 26,5% (taxa normal de IRC, acrescida do efeito da derama à respectiva taxa máxima).

O aumento do IVA como contrapartida da redução dos impostos directos radica, no entanto, numa certa mioopia quanto à aferição da competitividade fiscal, já que tende a esquecer que os aumentos dos impostos indirectos prejudicam os sectores económicos que lidam com o con-

sumidor final e os sectores económicos isentos mas sem direito à dedução do imposto suportado em estádios anteriores do processo produtivo, e que assim são obrigados a suportar esses aumentos a título definitivo (ou a repercuti-los a montante ou a jusante, se o conseguirem). É de duvidar da adequação ao perfil empresarial português desta tendência. Embora sectores isentos de IVA pareçam resistir bem à elevação da taxa (caso do sector financeiro português, que permanece competitivo e eficiente), outros, em conjuntura recessiva, são por ela fortemente penalizados (caso da construção civil). Também no turismo, em que a competição é global, o diferencial de taxa entre os países atente-se na diferença de 16% para 21% do IVA espanhol e português, concorrentes directos neste sector tem influência não despreciable no preço final das estadas turísticas e no posicionamento do sector.

Em conclusão, a taxa de IRC portuguesa está em vias de deixar de ser atractiva numa UE a 25, sendo que a incidência do imposto está desigualmente distribuída entre o sector financeiro e o não-financeiro, e entre as grandes empresas e as pequenas empresas. Todavia, afigura-se contraproducente contrabalançar qualquer eventual descida da taxa de IRC com novas subidas do IVA, atento o peso de sectores como o turismo e a construção civil no PIB português.

À luz das estatísticas apresentadas, da situação orçamental portuguesa, e das exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE, não se afigura realista, pois, uma diminuição, a curto prazo, da taxa de IRC. Todavia, longe de representar um problema inultrapassável, estes constrangimentos podem contribuir para que as prioridades em matéria de competitividade e sistema fiscal passem a ser mais correctamente ordenadas, o que crê ter genericamente sucedido nesta legislatura - pelo menos mais do que em qualquer outra. Com efeito, em vez de se fomentar novas descidas de IRC, o que se mostra impossível, no imediato, devem enfatizar-se e melhorar-se certos aspectos qualitativos e não quantitativos da nossa fiscalidade e enquadramento institucional das empresas, de modo a aumentar a respectiva competitividade. Disso são bom exemplo o Simplex, a Informação Empresarial Simplificada, a desformalização de certos actos societários, a eliminação da obrigatoriedade de existência e legalização dos livros de escrituração mercantil das empresas, a adopção de modalidades mais simples de criação e dissolução de entidades comerciais, a eliminação da competência territorial das conservatórias do registo comercial, a promoção de actos de registo comercial online, a certidão comercial permanente, etc., tudo medidas que reduzem o custo de fazer negócios em Portugal.

Contudo, e apesar destas melhorias, segundo a publicação do Banco Mundial e da consultora PricewaterhouseCoopers, *Paying taxes - The Global Picture*, em Portugal cada empresa gasta, em média 47% dos seus lucros em impostos diversos - quando, recorde-se, a taxa nominal de IRC é de 25% e despende cerca de 328 horas por ano a preencher todos os formulários e impressos necessários ao cumprimento das suas obrigações tributárias. De acordo com o mesmo estudo, Portugal situa-se na 61.ª posição dos países onde é mais fácil pagar impostos num universo de 175 países, no qual a Irlanda ocupa a 1.ª posição e a Suíça a 7.ª. Os elevados custos de compliance em Portugal resultam de um sistema tributário complexo, instável e burocrático que obriga ao estudo pormenorizado de cada caso concreto. Tal traduz-se num desperdício de recursos e numa fraca reprodutividade económica.

Em suma, na actual conjuntura económica, é apenas esse esforço de combate sistemático aos custos de cumprimento em matéria fiscal que parece viável e frutífero, sendo infelizmente de afastar, para já, qualquer redução generalizada do IRC. ■

* com a colaboração de Inês Teixeira
Contacto: ricardo.palma.borges@gmail.com

O Estado português ainda está a recuperar do desgaste de imagem provocado pela tributação punitiva com que foram combatidas, por parte da Lei da Reforma da Tributação do Património de 2003, as sociedades off-shore que grassavam no imobiliário do Algarve e da linha do Estoril.