

PARTE 3

CAPÍTULO III

Reforma fiscal do IRC: o mais importante ainda está por fazer...

ANTÓNIO AMÉRICO COELHO
ANA MARGARIDA OLIVEIRA¹

¹ Ambos os autores colaboram no departamento de *Corporate and Internacional Tax* da KPMG & Associados – Sociedade de Revisores Oficiais de Contas, S.A. No entanto, as opiniões expressas neste texto são pessoais e apenas vinculam os próprios, não reflectindo qualquer visão, posição ou entendimento daquela empresa sobre as matérias aqui referidas.

Abreviaturas

- ADT** – Acordo para evitar a Dupla Tributação
- AT** – Autoridade Tributária e Aduaneira
- ATAD I** – Diretiva (UE) 2016/1164 do Conselho, de 12 de Julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno (*Anti-Tax Avoidance Directive*)
- ATAD II** – Diretiva (UE) 2017/952 do Conselho, de 29 de Maio de 2017 que altera a Diretiva (UE) 2016/1164
- BdP** – Banco de Portugal
- BEPS** – *Base Erosion and Profit Shifting*
- CFC** – *Controlled Foreign Companies*
- CFP** – Conselho de Finanças Públicas
- Código de Conduta** – Código de conduta no domínio da fiscalidade das empresas aprovado através da Resolução do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho de 1 de Dezembro de 1997
- Comissão da Reforma do IRC de 2014** – Comissão para a reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas constituída através do Despacho n.º 66-A/2013, de 2 de Janeiro, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
- Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde** – Comissão para a reforma da Fiscalidade Verde constituída através do Despacho n.º 1962/2014, de 7 de Fevereiro, do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
- CRP** – Constituição da República Portuguesa
- Grupo de trabalho para a reforma do sistema fiscal de 2009** – Grupo de Trabalho para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema constituída através do Despacho n.º 2052/2009, de 8 de Janeiro de 2009, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
- Directiva Mães-filhas** – Directiva 2011/96/UE do Conselho, de 30 de Novembro de 2011, relativa ao regime fiscal comum aplicável às sociedades-mães e sociedades afiliadas de Estados-Membros diferentes
- Directiva CbC Report** – Directiva (UE) 2016/881 do Conselho, de 25 de Maio de 2016, que altera a Directiva 2011/16/UE no que respeita à troca automática de informações obrigatória no domínio da fiscalidade
- EBF** – Estatuto dos Benefícios Fiscais
- EUA** – Estados Unidos da América
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- I&D** – Investigação e Desenvolvimento
- IDE** – Investimento Directo do Exterior em Portugal
- IRC** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
- IRS** – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IVA** – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- Lei do OE para 2007** – Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro
- Lei do OE para 2008** – Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro
- Lei do OE para 2020** – Lei n.º 2/2020, de 31 de Março
- MLI** – *Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting*
- OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
- OE** – Orçamento do Estado
- PALOPS** – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
- PEC** – Programa de Estabilidade e Crescimento
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PME** – Pequena e Média Empresa
- p.p.** – Pontos percentuais
- PPP** – Parcerias Público-Privadas
- PRR** – Plano de Recuperação e Resiliência
- Reforma Fiscal de 2014** – Lei n.º 2/2014, de 16 de Janeiro
- SEAF** – Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
- SIFIDE** – Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial
- TFUE** – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
- UE** – União Europeia

1. Breve nota sobre o contexto actual das finanças públicas

O impacto na actividade económica da pandemia da COVID-19 obrigou os governos a adoptar um conjunto de medidas para assegurar a sobrevivência das empresas e das famílias.

Naturalmente, estas medidas tiveram um impacto significativo ao nível das dívidas públicas dos países. Portugal não foi excepção e, segundo declarações recentes do Senhor Ministro das Finanças numa entrevista à RTP3 a dívida pública portuguesa cresceu aproximadamente 20 mil milhões de Euros em 2020 e estima-se que o crescimento acumulado se possa situar em “cerca de 35 mil milhões a 40 mil milhões de euros” no final de 2022.

De acordo com o CFP, a dívida pública em % do PIB poderá ter atingido 133,6%² em Maio de 2021, bastante acima dos 116,8% do PIB alcançados em 2019.

Perante este cenário, nos próximos tempos, as finanças públicas continuarão sob pressão, dando pouca margem de manobra ao governo para reduções significativas ao nível dos impostos.

Esta reduzida margem de manobra poderá ainda ser mais estreitada se alguns riscos macroeconómicos e orçamentais se vierem a materializar³, bem como, em face do regresso em 2023 das regras relativas aos limites ao nível do défice do Orçamento do Estado e da dívida pública em percentagem do PIB (3% e 60%, respectivamente).⁴

Não obstante, fruto das perspectivas ao nível do crescimento económico, alavancadas pelos efeitos esperados dos incentivos à economia previstos no PRR que, segundo declarações do Senhor Ministro das Finanças na mesma entrevista acima referida, poderão ter um impacto superior a 2% do PIB em 2022, prevê-se que a dívida pública em % do PIB possa ficar pelos 123% do PIB já em 2023.

Talvez por isso já se discutam medidas com vista à redução de impostos, sendo as mais mencionadas o desdobramento das categorias do IRS e a eventual (mais distante em face das posições públicas assumidas pelo SEAF) descida do IVA na restauração e na electricidade, pese embora, como bem assinalou a Presidente do CFPem entrevista recente ao Jornal Público, “[u]m défice orçamental nunca é uma folga”.

Não iremos neste texto opinar sobre os méritos de qualquer das medidas acima referidas, mas chamar a atenção para a necessidade de canalizar recursos financeiros do Estado para medidas que favoreçam as empresas, as quais apesar de poderem não ser as mais populares, estamos em crer que terão um impacto positivo na recuperação da nossa economia por via da melhoria da competitividade do nosso país.⁵

Referimo-nos, em concreto, a medidas com vista a reduzir a tributação das empresas, vertente da competitividade em que, como veremos mais à frente, Portugal se encontra mal posicionado não apenas quando comparado com países em níveis de desenvolvimento económico idêntico, mas também com países mais desenvolvidos nos quais seria esperado um nível de tributação das empresas tendencialmente mais elevado do que em Portugal, o que não se verifica como veremos mais adiante.

Não obstante os constrangimentos orçamentais que acima referimos, parece-nos que estamos no momento ideal para ter (ou melhor, retomar) esta discussão. De facto, saímos desta crise com um novo paradigma económico-social e ambiental que poderá vir a revelar-se uma excelente oportunidade para colocar a nossa economia num patamar mais elevado de desenvolvimento no contexto da UE.

A valorização das cadeias curtas de “supply chain” e dos mercados locais, os novos negócios que emergiram da crise pandémica, o teletrabalho (e os nómadas digitais), as transformações ao nível da indústria, dos transportes e da energia decorrentes da descarbonização das economias, etc, representam algumas dessas oportunidades.

No entanto, qualquer uma delas e outras que se possam aventar, pressupõem investimentos por parte das empresas e esses investimentos, como veremos em seguida, são influenciados pelo nível de tributação a que os rendimentos gerados por esses investimentos irão ser sujeitos, uma vez que afecta a rentabilidade líquida dos mesmos.

² Dados obtidos em https://www.cfp.pt/uploads/subcanais_ficheiros/20210707-resumo-projecoes-macroeconomicas-julho2021_pt.pdf.

³ No relatório “Perspetivas Económicas e Orçamentais 2021-2025” do CFP identificam-se como riscos macroeconómicos e orçamentais, entre outros, os seguintes: - o aumento do risco de insolvências no tecido empresarial; - o elevado nível de endividamento das empresas, das famílias e das administrações públicas; - a eventual activação das garantias do Estado concedidas no âmbito de algumas medidas de resposta à pandemia; - a possibilidade de utilização integral dos 3.890 milhões de Euros previstos no Acordo de Capitalização Contingente do Novo Banco; - o apoio estatal à TAP vir a ser superior ao que está previsto no saldo orçamental para 2021 em contas nacionais (500 milhões de Euros), bem como o risco inerente a mais intervenções públicas na TAP nos próximos anos; - o impacto potencial de medidas de apoio a outras entidades do sector público, nomeadamente no sector dos transportes; - a concretização de pressões orçamentais sobre a despesa corrente primária, com incidência nas prestações sociais, nas despesas com pessoal e no consumo intermédio (relacionados com as pretensões dos parceiros privados no âmbito de projectos de PPP). Acrescentaríamos a esta lista os apoios que o Estado poderá vir a conceder à EFACEC para assegurar a sobrevivência desta empresa.

⁴ Recorde-se que a cláusula de derrogação de âmbito geral do PEC (cláusula de salvaguarda) que suspendeu as regras em matéria de défice do Orçamento do Estado e de dívida pública foi activada em Março de 2020 para permitir aos Estados membros da UE adoptar medidas para mitigar o impacto económico e social provocado pela pandemia do COVID-19.

⁵ GOMES, Sandra; SOUSA, João e TELES, Pedro in “Política fiscal expansionista, quando não é possível usar política monetária”, Boletim Económico do BdP, Primavera 2011, demonstram que num cenário em que as taxas de juros estão próximas de zero, como o actual, a política fiscal que permite a afectação eficiente de uma política orçamental expansionista passa por um aumento dos impostos sobre o consumo, uma redução do imposto sobre o rendimento do trabalho e uma redução muito significativa do imposto sobre o rendimento do capital.

2. Importância da tributação das empresas no crescimento económico

Apesar de a relação entre a tributação das empresas, competitividade, crescimento económico e emprego ser facilmente compreendida até numa perspectiva de senso comum⁶, importa salientar que a mesma está demonstrada em diversos estudos⁷, de diferentes áreas do conhecimento⁸ e em vários países.⁹

De facto, qualquer que seja a perspectiva que se pretenda adoptar, mais ou menos moldada por questões de ideologia política, é inequívoco que a competitividade fiscal de um determinado país afecta a sua capacidade para gerar investimento interno e atrair IDE¹⁰ e, conseqüentemente, o seu crescimento económico.

De salientar que este efeito não se esgota na capacidade de atrair IDE, mas faz-se sentir, sobretudo, na própria dinâmica de investimento dos investidores nacionais.

Ao nível do IDE, como já foi inúmeras vezes repetido, este efeito decorre do fenómeno da globalização que, conjugado com a mobilidade do factor capital, permite que as empresas possam localizar as suas actividades no país que lhes oferece o maior retorno pelos seus investimentos.

Ora, *ceteris paribus*, quanto mais elevados os impostos pagos num determinado país, menor o retorno desse investimento, logo, menor a probabilidade de o mesmo ser seleccionado como destino para realizar esses investimentos.

Como é evidente, existem inúmeros outros factores (nos quais genericamente Portugal se posiciona mal) que são ponderados nessas decisões (v.g. dimensão da procura interna, qualificação da mão-de-obra, infraestruturas, qualidade do sistema judicial, entre muitos outros), alguns deles que, apesar de terem uma natureza qualitativa, podem mesmo assumir uma maior relevância que os de natureza quantitativa.

No entanto, na base de qualquer decisão de investimento existem “contas” e essas “contas” têm todas uma variável em comum, o retorno do investimento efectuado (o chamado “*bottom line*”) e esse retorno é directamente afectado pela tributação a que o rendimento gerado está sujeito¹¹.

Convém ter presente que a tributação que incide sobre um determinado investimento não serve apenas para dividir o que vai para o Estado e o que fica para as empresas. Essa tributação e a forma como esta pode afectar o retorno de um investimento pode determinar a realização, ou não, desse investimento. Ou seja, não está em causa uma mera divisão (Estado *versus* contribuinte) do rendimento decorrente de um investimento, mas a própria existência desse investimento e, conseqüentemente, desse rendimento.

Ora, se esse retorno for diminuído pelo facto de o Estado ficar com uma parcela significativa do mesmo, evidentemente, isso vai afectar (negativamente) a decisão de efectuar esse investimento.

Acresce que, quando um investidor pondera realizar um investimento enfrenta, não só a incerteza quanto ao retorno desse investimento, mas também quanto à própria recuperação do investimento realizado. Dito de outro modo, se as “coisas correrem mal”, esse investidor não fica apenas sem o retorno do investimento, pode ficar também sem o montante investido.

Nesta medida, o retorno pretendido irá depender do risco envolvido no investimento efectuado, o que significa que é natural que o retorno “exigido” no contexto de um investimento produtivo seja superior quando comparado com outros investimentos sem risco (v.g. depósito bancário) e com outras actividades (v.g. trabalho dependente).

Adicionalmente, à tributação dos lucros das empresas há que adicionar a tributação no momento da distribuição de dividendos, na esfera individual dos accionistas.

⁶ Tudo o resto igual, é evidente que uma empresa vai investir no país em que retira o maior retorno do seu investimento, o qual é directamente influenciado pela tributação que irá suportar. Logo, quanto maior a tributação incidente sobre as empresas num determinado país, menor a atractividade desse país para essas empresas. Ora, menos investimento das empresas implica uma redução da sua contribuição para o produto, ou seja, menor crescimento económico.

⁷ Existem inúmeros estudos sobre a ligação entre a tributação das empresas e o crescimento económico. Pela sua profundidade e interesse, destacamos a publicação da OCDE, “*Tax policy reform and economic growth*”, OECD Publishing, 2010.

⁸ Cfr. referem MARKLE, Kevin S. e SHACKELFORD, Douglas A. in “*Cross-country comparisons of corporate income taxes*”, National Bureau of Economic Research, 2011, pág. 32.: “*Today, globalization has made the taxation of international commerce relevant to most businesses, central to policy discussions about jobs, trade, and competitiveness, and an area of principal interest to scholars in economics, accounting, law, finance, and related fields.*”

⁹ Relativamente à importância da política fiscal como instrumento de competitividade em Portugal *vide* Comissão para a reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas in “*Uma reforma do IRC orientada para a competitividade, o crescimento e o emprego*”, 2013, pág. 14 e seguintes.

¹⁰ Sobre esta matéria, no relatório da Comissão de Reforma do IRC de 2014 é feita referência a um estudo da autoria de DE MOOIJ, R. e EVERVEEN, S. intitulado de “*What difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital inflows*”. Segundo o relatório da Comissão de Reforma do IRC de 2014, nesse estudo conclui-se que uma descida da taxa geral de imposto sobre as sociedades em 1 p.p. pode resultar, em média, numa subida de 3,7% dos fluxos de IDE.

¹¹ Cfr. assinalam ASEN, Elke e BUNN, Daniel in “*International tax competitiveness Index 2020*”, Tax Foundation, 2020, pág. 18: “*In today’s globalized world, capital is highly mobile. Businesses can choose to invest in any number of countries throughout the world to find the highest rate of return. This means that businesses will look for countries with lower tax rates on investment to maximize their after-tax rate of return. If a country’s tax rate is too high, it will drive investment elsewhere, leading to slower economic growth.*”

Esta matéria deve ser vista com pragmatismo e não se pode cair na tentação de comparar a tributação das empresas com a tributação dos rendimentos do trabalho dependente, uma vez que, quer pelas chamadas “boas” razões (risco associado ao investimento, volatilidade), quer pelas apelidadas de “más” razões (globalização e mobilidade), a tributação das empresas, deve, conceptualmente, ser mais baixa.

É importante ressaltar que as chamadas “más” razões (globalização e mobilidade) acima apontadas que justificam esta diferença de tributação não se confundem com as verdadeiramente “más” razões.

Referimo-nos, por exemplo, às estratégias de planeamento fiscal implementadas por algumas multinacionais que estiveram na origem do BEPS *Action Plan* da OCDE¹² e que visavam explorar as falhas e diferenças entre as regras fiscais entre países para evitar o pagamento de impostos.

Estas estratégias devem continuar a ser combatidas e o caminho que se tem feito nesta matéria é muito meritório e profícuo, que mais não seja pelo seu efeito dissuasor.

No entanto, conforme acima referido, esta discussão não se confunde com a necessidade de assegurar que a tributação das empresas é competitiva por forma a fomentar (ou, pelo menos, não afastar) o investimento e, consequentemente, o crescimento económico. E essa busca de competitividade não é absoluta, mas relativa, isto é, em harmonia com o nível de tributação a que estão sujeitas as empresas localizadas em países que apresentam níveis de desenvolvimento económico idênticos ao de Portugal.

Não adianta “combater” o que faz parte da realidade de hoje em dia: a globalização e a mobilidade do factor capital. O que importa é ajustar a estratégia para acomodar esta realidade, caso contrário é estarmos a tirar com um balde a água de um navio a afundar-se.

Todavia, importa ter presente que a competitividade da tributação que incide sobre as empresas não se esgota na taxa de tributação dos respectivos lucros, sendo igualmente relevantes outras dimensões, tais como a forma como a base tributável de certos tipos de rendimentos é determinada, os incentivos financeiros e fiscais que lhes sejam concedidos, a dedutibilidade fiscal de determinados encargos e mesmo a tributação incidente sobre os mesmos (v.g. segurança social suportada pela empresa e tributação autónoma de determinadas despesas).

Vejamos então como é que essas diferentes dimensões podem afectar a competitividade fiscal do nosso país.

3. Os diferentes planos de tributação das empresas e a forma como condicionam os seus diferentes tipos de investimentos

A concorrência fiscal internacional dá-se em vários planos distintos: (i) na atracção e fixação das sedes das empresas, (ii) na atracção e fixação de determinadas funções dentro dessas empresas e ao nível (iii) da atracção de investimentos produtivos, a chamada “*economia real*”.

É importante distinguir estes diferentes planos uma vez que os mesmos ajudam a perceber o rumo que deve ser seguido para melhorar a atractividade da nossa economia na dimensão em que se pretenda atingir esse objectivo. Ora, o primeiro dos planos acima referidos, o da atracção e fixação da sede das empresas, suscitou discussões muito interessantes, sobretudo nos EUA, fruto do regime de tributação pelo lucro mundial a que estão sujeitas as multinacionais cujas sociedades-mãe são residentes neste país¹³, tendo sido objecto de diversos estudos.¹⁴

A este nível, nesses estudos, apresentam-se, normalmente, como características mais importantes de um sistema fiscal para que o mesmo seja competitivo, as relativas à tributação dos rendimentos da detenção de participações (v.g. dividendos e mais-valias), as associadas às regras relativas às CFC e as respeitantes à tributação dos rendimentos de propriedade intelectual.

No capítulo da tributação dos rendimentos da detenção de participações, por força das alterações introduzidas pela Reforma Fiscal de 2014 ao nível do regime da *participation exemption*, o regime fiscal português está alinhado

¹² De recordar que no contexto deste plano foram desenvolvidas 15 *Actions* com vista a conceder instrumentos aos governos para combater a evasão fiscal e garantir que os lucros são tributados onde as actividades económicas que estiveram na sua origem foram desenvolvidas ou onde o seu valor foi criado. Estas *Actions*, conjugadas com diversos instrumentos legislativos que vieram materializá-las (v.g. ATAD, MLI, Directiva CbC) introduziram novas regras e aperfeiçoaram as regras já existentes com vista a combater a fraude e a evasão fiscal.

¹³ Recordamos que nos EUA vigora, grosso modo, um regime de tributação pelo lucro mundial, o qual conjugado com regras de CFC bastante apertadas, implica que as multinacionais com sede neste país sejam sujeitas a tributação pelos rendimentos obtidos pelas suas subsidiárias, independentemente da sua distribuição. Naturalmente, em regra, o imposto pago nos países em que as subsidiárias se situam pode ser utilizado a título de crédito de imposto para que não ocorra uma dupla tributação dos rendimentos. Uma vez que a taxa de IRC neste país era, geralmente, mais elevada que nos países em que as subsidiárias estavam situadas, as multinacionais aí estabelecidas acabavam por pagar mais imposto do que as multinacionais residentes noutros países, os quais seguiam um regime de tributação que a doutrina americana denomina de “territorial” porque não tributam os rendimentos das suas subsidiárias.

¹⁴ Vide, entre outros, MARKLE, Kevin S. e SHACKELFORD, Douglas A. in “*Cross-country comparisons of corporate income taxes*”, National Bureau of Economic Research, 2011.

com os regimes fiscais em vigor na generalidade dos países da UE¹⁵, pelo que, nesta matéria, não se justificam quaisquer alterações ao nível do IRC com vista ao reforço da sua competitividade, basta manter a consistência por muitos anos.¹⁶

O mesmo sucede com as regras ao nível das CFC¹⁷ que, por força da ATAD I¹⁸, são hoje de âmbito uniforme ao nível dos Estados-membros da UE, existindo nesta matéria muito pouca margem de manobra para alterações por parte de Portugal.

No que respeita à tributação dos rendimentos da propriedade intelectual, a mesma foi, na passada década, foco de atenção de vários países da UE, os quais aprovaram regimes fiscais preferenciais para a tributação dos rendimentos decorrentes de propriedade intelectual¹⁹ (os denominados regimes *Patent Box*²⁰).

Portugal não foi excepção e no âmbito da Reforma Fiscal de 2014 foi aditado ao Código do IRC o artigo 50.º-A, o qual veio estabelecer um regime fiscal mais favorável²¹ para os rendimentos associados a determinados tipos de propriedade intelectual, e que permite atingir uma taxa de tributação destes rendimentos entre 10,5% e 15,75% (no escalão máximo da derrama estadual).

Não obstante, o mesmo afigura-se pouco competitivo²² quando comparado com os regimes em vigor em países como a Bélgica, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Países Baixos e Polónia com taxas de tributação entre 4% e 7% e muito distante dos regimes de Chipre, Hungria e Malta com taxas inferiores a 4%, só superando o que se encontra em vigor em Itália, cuja taxa de tributação deste tipo de rendimentos ascende a 13,95%, e apenas no caso de não se atingir o escalão mais elevado da Derrama Estadual. Talvez por isso, segundo as estatísticas da AT relativas a impostos sobre o rendimento, em 2019, apenas 9 empresas usufruíam deste regime.²³

Nesta medida, se Portugal pretendesse posicionar-se como uma alternativa real para acolher a sede de multinacionais teria de rever, em baixa, a tributação aplicável a este tipo de rendimento.²⁴

No entanto, tendo em conta a estratégia das multinacionais nas últimas décadas de dispersar geograficamente as suas actividades de I&D parece-nos que este não seria um factor decisivo numa tomada de decisão de mudança de sede.

De facto, nesta dimensão, conforme apontam diversos estudos, o factor fiscal não tem um papel determinante, existindo outros aspectos que se têm revelado mais preponderantes na tomada de decisões dessa natureza, no-

¹⁵ Antes da Reforma do IRC em 2014, diversos grupos multinacionais portugueses constituíram sociedades *holding* em países como os Países Baixos e o Luxemburgo para parcarem as suas participações em subsidiárias situadas fora da UE, cujos dividendos não podiam beneficiar do regime da *participation exemption* se distribuídos directamente desses países fora da UE, mas que, pelo facto de passarem por essas sociedades *holding*, já não eram tributados em Portugal por força da Directiva Mães-filhas. É verdade que com a introdução do artigo 39.º-A do EBF pela Lei do OE para 2007 e com as alterações introduzidas pela Lei do OE para 2008, já se tinha alargado o regime de *participation exemption* aos lucros distribuídos pelas entidades residentes nos PALOPS e residentes em Timor Leste, mas tinham ainda ficado de fora países como o Brasil no qual as empresas portuguesas fizeram avultados investimentos.

¹⁶ A reputação dos Países Baixos como jurisdição para o estabelecimento de *holdings* resulta, entre outros factores, do facto de o regime da *participation exemption* ter sido aprovado em 1964 e ter-se mantido praticamente inalterado até aos dias de hoje.

¹⁷ Cfr. se refere no preâmbulo da ATADI, as regras relativas às CFC “*têm por efeito reatribuir à sociedade-mãe os rendimentos de uma filial controlada sujeita a baixa tributação*”, entendida como inferior a 60% da taxa de IRC em Portugal, o que corresponde a 12,6%.

¹⁸ Vide artigos 7.º e 8.º da ATAD I.

¹⁹ No plano das (boas) intenções, estes regimes visavam incentivar a actividade de I&D, no entanto, os mesmos foram utilizados por algumas empresas multinacionais para otimizar o regime fiscal aplicável aos rendimentos de propriedade intelectual de direitos que já detinham, mediante a transferência para aqueles países desses direitos, em operações que foram consideradas como planeamento fiscal agressivo. Para combater estas práticas, a OCDE, através da *Action 5 – Harmful Tax Practices*, propôs que os seus Estados-membros modificassem os seus regimes de *Patent Box* para alinhá-los com a denominada *Nexus Approach*, a qual tinha por objectivo assegurar que os rendimentos decorrentes dos direitos de propriedade intelectual eram atribuídos aos Estados no qual as actividades de I&D eram efectivamente desenvolvidas.

²⁰ Eram chamados de “*Patent Box*” porque tratavam numa “caixa” à parte (como sucede nas diferentes categorias de IRS) e de forma mais favorável os rendimentos associados a direitos de propriedade intelectual cujo exemplo mais comum são as patentes.

²¹ O qual consistia na tributação em 50% dos rendimentos provenientes de contratos que tinham por objecto a cessão ou a utilização temporária dos direitos de propriedade industrial sujeitos a registo, em particular patentes e desenhos ou modelos industriais. Actualmente, este regime é também aplicável aos rendimentos dos direitos de autor sobre programas de computador. O regime foi revisto pela Lei do OE para 2020 para acolher as recomendações da *Action 5* do BEPS, nomeadamente, com a introdução da *Nexus Approach* na determinação dos rendimentos susceptíveis de beneficiar da redução de 50% na sua tributação.

²² Vide, entre outros, BROWN, Jason M. in “*Patent Box Taxation: A Comparison of Four Recent European Patent Box Tax Regimes and an Analytical Consideration of If and How the United States Should Implement Its Own Patent Box*”, *The International Lawyer*, 2011 e ASEN, Elke e BUNN, Daniel in “*Patent Box Regimes in Europe*”, Tax Foundation, 2020.

²³ Informação obtida em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRC.aspx.

²⁴ Importa referir que existem inúmeras formas de incentivar as actividades de I&D para além dos regimes de *Patent Box*, nomeadamente através da concessão de créditos fiscais em função das despesas com actividades de I&D, amortizações aceleradas de activos de I&D, subsídios a actividades de I&D, reduções de IRS e segurança social para os colaboradores que desenvolvem actividades de I&D, etc. Nesta matéria, Portugal dispõe de um regime de concessão de créditos fiscais, o SIFIDE, bem como de incentivos financeiros, que são bastante competitivos quando comparados com o que se pode encontrar noutros países da UE (vide KPMG, “*Global R&D Incentives Guide*”, 2021). No entanto, este factor não é apontado como a razão pela qual o nosso país tem atraído alguns centros de I&D de algumas multinacionais (v.g. Siemens, Volkswagen, Bosch e Embracer). Sobre as razões pelas quais algumas multinacionais se instalaram em Portugal vide BRAGA, Evelyn Wolter in “*Investigação & Desenvolvimento de empresas multinacionais em Portugal: principais motivações e factores de desenvolvimento*”, 2020.

meadamente, dotação de diferentes recursos, grau de abertura da economia, regulação do mercado, qualidade da mão-de-obra e das infraestruturas²⁵, qualidade de vida, entre muitos outros.²⁶

No que respeita à atracção e fixação de determinadas funções centralizadas das empresas, também nos parece que a tributação dos lucros não será uma variável determinante porque tipicamente estas funções são remuneradas numa lógica de *cost plus*, o que determina que o lucro gerado nos países em que essas funções se encontram centralizadas não seja muito significativo.

Assumem aqui maior peso o nível de qualificações dos recursos humanos de um determinado país, o nível médio salarial e, a nível fiscal, os impostos e contribuições incidentes sobre os salários suportados pelas empresas, tema que extravasa o âmbito deste texto, mas não de somenos importância para uma discussão mais ampla em torno da importância da atractividade do nosso país, uma vez que estes centros de funções centralizadas permitem criar emprego e dinamizar a nossa economia.

Ao nível da última das dimensões que acima referimos, respeitante à atracção de investimento produtivo (tipicamente capital intensivo), no plano fiscal, assume particular relevância a tributação a que são sujeitos os lucros das empresas.

Vejamos então, o lugar que Portugal ocupa no plano da competitividade da tributação dos lucros empresas.

4. A posição relativa de Portugal ao nível da tributação das empresas

Portugal apresenta actualmente uma das mais altas taxas efectivas de imposto²⁷ sobre as empresas da UE²⁸.

A este aspecto não é alheio o facto de Portugal figurar entre os países que menor redução da taxa nominal de imposto sofreu da UE no período compreendido entre 2000 e 2013²⁹.

Esta falta de competitividade na tributação dos lucros das empresas já havia sido identificada no Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014.

De assinalar que, no relatório do Grupo de trabalho para a reforma do sistema fiscal de 2009, apenas 4 anos antes, se refere que Portugal se encontrava ainda numa posição “média” em termos de competitividade^{30 31}, o que revela que durante o período que mediou entre o trabalho desenvolvido por estes diferentes grupos de trabalho se verificou uma deterioração da posição relativa de Portugal.

De facto, naquele período, estava em curso um processo de redução substancial das taxas de IRC na generalidade dos países da UE que contribuiu para a degradação da posição relativa de Portugal em termos de competitividade fiscal, a qual se agudizou com a introdução da derrama estadual³² que, fruto dos sucessivos agravamentos que a mesma foi sofrendo, culminou numa taxa marginal máxima de imposto sobre os lucros das empresas de 31,5%, o que conduziu a que, em 2013, Portugal apresentasse a 4.^a taxa nominal de IRC mais elevada da UE a 25^{33 34}.

²⁵ Vide SKEIE, Øystein Bieltvedt in “*International differences in corporate taxation, foreign direct investment and tax revenues*”, OECD Economics Departments working papers No. 1359, 2017.

²⁶ Conforme se refere no estudo da empresa EY, “*As the winds change, is Portugal just flying or soaring?*”, EY Attractiveness Survey, Portugal, June 2021, este factor tem sido apontado como a principal razão pela qual Portugal tem vindo a atrair IDE.

²⁷ Cfr. já assinalado em diversos estudos, a taxa nominal de imposto não é o melhor indicador da pressão fiscal que um determinado país exerce sobre as empresas, sendo consensual que a taxa efectiva de imposto é o melhor indicador para este efeito.

²⁸ MOLINALLOPIS, Rafael e BARBERÁ MARTÍ, Antonio in “*Análisis comparativo de la tributación empresarial en los países de la zona euro durante el período 2000-2013*”, Contabilidad y Negocios (11) 22, 2016, págs. 22 e seguintes, colocavam Portugal como o 5.º país da UE com taxa efectiva de imposto mais elevada (27,03%), abaixo da Itália (35,53%), Grécia (30,56%), França (30,22%) e Alemanha (29,69%). Neste ranking, Irlanda (14,08%), Chipre (14,75%), Eslovénia (15,56%), Luxemburgo (19,56%) e Áustria (20,24%) apresentavam as taxas efectivas de imposto sobre as empresas mais baixas.

²⁹ Cfr. MOLINALLOPIS, Rafael e BARBERÁ MARTÍ, Antonio in ob. cit. pág. 32, Portugal teve uma redução de 10,51%, apenas superior à de França de 4,5% e Malta sem qualquer redução. No lado oposto desta lista figuravam o Chipre com uma redução de 56,9%, a Irlanda com uma descida de 47,92% e a Alemanha com uma diminuição de 41,47%.

³⁰ A conclusão do Grupo de trabalho para a reforma do sistema fiscal de 2009 assentava na constatação de que Portugal figurava em 96.º lugar de entre um universo de 181 países num ranking de um estudo (“*Paying taxes – The Global Picture*”) apresentado anualmente pelo Banco Mundial em parceria com a consultora PWC sobre a carga fiscal total (medida através da percentagem que a totalidade dos impostos a que as empresas se encontram sujeitas, incluindo impostos sobre os lucros, contribuições obrigatórias para a segurança social e outros tributos menores sobre o lucro apurado) e em 10.º no contexto da UE a 25.

³¹ Este estudo destacava, no entanto, o peso significativo dos encargos com a segurança social que “*podem constituir um entrave significativo à competitividade nacional*.”

³² Conforme já referido, introduzida pela Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, a qual aprovou um conjunto de medidas de consolidação orçamental com vista à redução do défice excessivo e ao controlo do crescimento da dívida pública previstos no PEC, algumas entretanto já revogadas como a redução do vencimento dos titulares de cargos políticos e dos gestores públicos.

³³ Cfr. Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, pág. 71.

³⁴ Segundo o estudo sobre a carga fiscal total do Banco Mundial em parceria com a consultora PWC utilizado pelo Grupo de trabalho para a reforma do sistema fiscal de 2009, Portugal ocupava a esta data o 13.º lugar no contexto da UE a 25.

Não causa assim surpresa que a Comissão da Reforma do IRC de 2014 tenha proposto a eliminação faseada das derramas estadual e municipal, bem como a redução progressiva da taxa de IRC de 25% para 17%.

Ora, verificou-se, de facto, uma redução da taxa de IRC de 25% (ainda que apenas para 21%) mas, em contrapartida, a taxa máxima de derrama estadual, ao invés de eliminada, foi agravada³⁵ de 5% para 9%.

Assim, chegamos à presente data com a mesma taxa marginal máxima de imposto sobre os lucros das empresas de 31,5% (21% + 1,5% + 9%) com que partimos no final de 2013 (25% + 1,5 + 5%), o que faz com que Portugal apresente em 2021 uma das taxas mais elevadas da UE a 27 e a taxa mais elevada de todos os países europeus pertencentes à OCDE^{36 37}.

Não espanta, por isso, que Portugal figure nos últimos lugares dos *rankings* que procuram medir a competitividade fiscal dos países.

De acordo com o *International Tax Competitiveness Index*³⁸ – um dos *rankings* de referência a nível internacional – Portugal figura no 33.º lugar entre os 37 países da OCDE, apenas à frente da Polónia, Chile e Itália.

Acresce que, à tributação dos lucros das empresas (que, como vimos, pode ascender a 31,5%) há que adicionar a tributação no momento da distribuição de dividendos, a qual, no caso das pessoas singulares, corresponde a 28%, o que conduz a que a taxa de tributação máxima sobre estes rendimentos em Portugal possa ascender a cerca de 50,68% [31,5% + 28% × (1 – 31,5%)].

A questão que se coloca e sobre a qual nos debruçaremos a seguir prende-se com a definição de qual o caminho a seguir em face desta realidade.

5. Caminho para a melhoria da competitividade da economia portuguesa no plano da tributação das empresas

Em face do que referimos acima, percebe-se já que não iremos aqui propor regimes fiscais inovadores, nem centrar a nossa atenção nos aspectos que muito contribuem para a complexidade do IRC.

Desculpem-nos aqueles que foram induzidos em erro pelo título deste texto. Mas, seguindo o conselho de um sábio amigo, tentamos não perder tempo a olhar para a “árvore” e concentramo-nos na “floresta”.

Com efeito, a verdadeira reforma que o IRC hoje necessita é a que permita melhorar de forma clara e expressiva a sua competitividade.³⁹

Importa começar por clarificar que a discussão em torno da melhoria da competitividade de Portugal no plano da tributação das empresas, não passa pela transformação do nosso país numa espécie de *offshore*.⁴⁰

De resto, dificilmente qualquer alteração ao nível da legislação fiscal que não observasse os padrões europeus em termos de concorrência fiscal prejudicial dificilmente cumpriria os critérios estabelecidos no Código de Conduta da UE e, portanto, seria proibida à luz do TFUE.

Não significa, também, entrar na chamada “*race to the bottom*”, em termos idênticos ao que fez a Hungria em 2017 com a descida da sua taxa de IRC para 9%⁴¹, ainda que com resultados já visíveis ao nível do IDE (na vertente de investimento do exterior no país) e da FBCF em % do PIB, bem como da taxa de desemprego neste país, como iremos ver mais adiante.

³⁵ Inicialmente, através da própria Lei que aprovou a Reforma Fiscal de 2014, com a criação de um escalão de 7% para a parcela do lucro tributável das empresas que excedesse 35 milhões de Euros e, mais tarde, com a Lei n.º 114/2017, de 29 de Dezembro, com o agravamento para 9% da taxa relativa a esse escalão.

³⁶ Vide ASEN, Elke in “*Corporate Income Tax Rates in Europe*”, Tax Foundation, 2021. Neste estudo consideram-se não apenas as taxas nominais de IRC como também todos os impostos centrais e locais que incidem sobre os lucros das empresas dos países europeus da OCDE (no caso de Portugal, a derrama estadual e a derrama municipal).

³⁷ Convém recordar que todo este período se caracterizou por uma descida generalizada das taxas de imposto sobre as empresas a nível mundial. Na nossa vizinha Espanha a taxa de IRC desceu de 30% em 2014 para os actuais 25%.

³⁸ ASEN, Elke e BUNN, Daniel in “*International tax competitiveness Index 2020*”, Tax Foundation, 2020. Este índice pretende medir a capacidade do sistema tributário de um país promover de forma sustentável o crescimento económico e o investimento, analisando mais de 40 variáveis de política fiscal em cinco categorias: impostos sobre o rendimento das pessoas colectivas, impostos sobre pessoas singulares, impostos sobre o consumo, impostos sobre o património e impostos sobre rendimentos de fonte estrangeira.

³⁹ Não negamos a importância de simplificação de algumas regras, mas estamos convictos que não é essa simplificação que é o que mais urge endereçar.

⁴⁰ Sobre o fenómeno de *offshoring* por razões fiscais na UE vide BUSTOS-CONTELL, Elisabeth, CLIMENTSERRANO, Salvador e LABATUT-SERER, Gregorio in “*Offshoring in the European Union: a Study of the Evolution of the Tax Burden*”, Contemporary Economics, Vol. 11, No. 2, pp. 235-248, 2017.

⁴¹ De resto, uma redução da taxa de IRC abaixo de 15% poderia ser ineficaz, pelo menos para atrair as grandes multinacionais, fruto das regras que se esperam vir a ser introduzidas no contexto da reforma do sistema de tributação internacional que tem por objectivo o combate ao fenómeno da erosão da base tributária e a transferência de lucros decorrente da digitalização da economia (também conhecido como BEPS 2.0).

Não estamos também a pensar no ambicioso e inovador regime de tributação à saída introduzido pela Estónia que, em traços gerais, apenas sujeita a imposto os lucros gerados que sejam distribuídos⁴², também este com impacto já notório ao nível do IDE (na vertente de investimento do exterior no país) e da FBCF em % do PIB, como também abordaremos mais tarde neste texto.

Ou seja, estamos longe do objectivo destes países que é tratar de forma desigual (mais favorável) as empresas que aí se estabeleçam. Neste momento, a preocupação é meramente posicionar o nível de tributação das empresas em Portugal num patamar compatível com a posição relativa de Portugal em termos de crescimento económico.

Conforme acima referido, o nosso país apresenta em 2021 a mais elevada taxa marginal de IRC da OCDE e está no 33.º lugar entre os 37 países da OCDE em matéria de competitividade fiscal da tributação das empresas, sendo que ao nível de PIB per capita, estamos actualmente no 19.º lugar na UE a 27.

Ora, quando comparamos os países da UE em termos de PIB per capita e a taxa de IRC verificamos que a sua posição relativa ao nível da magnitude da taxa do IRC, varia na razão inversa da sua posição em termos de PIB per capita, sendo as únicas excepções a Irlanda e a Finlândia, com taxas de IRC significativamente baixas (3.ª e 12.ª mais baixas, respectivamente) face ao seu PIB per capita (2.º e 6.º mais elevado da UE, respectivamente), e Portugal e a Grécia, com taxas de IRC significativamente elevadas (2.ª e 11.ª mais elevadas, respectivamente) face ao seu PIB per capita (19.º e 22.º da UE a 27, respectivamente).

No entanto, de salientar que a Irlanda e Portugal estão claramente destacadas nos dois extremos opostos, ou seja, Irlanda com um PIB per capita dos mais elevados da UE a 27 e com uma das mais baixas taxas de tributação das empresas e Portugal com um dos PIB per capita mais baixos da UE a 27 e com uma das mais elevadas taxas de tributação das empresas.

É assim imperioso alterar esta situação para que Portugal não seja visto como um país adverso para realizar investimentos, o que, pelo facto de constituir uma economia aberta a torna mais susceptível aos efeitos negativos decorrentes desta falta de competitividade fiscal.⁴³

Não nos parece também que a solução passe por criar regimes fiscais mais favoráveis para determinados tipos de rendimentos ou encargos (v.g. rendimentos da propriedade intelectual ou amortização de intangíveis).

Conforme acima referido, a introdução destes regimes no Código do IRC já ocorreu por recomendação da Comissão da Reforma do IRC de 2014 e sem grandes efeitos práticos como vimos.

Por outro lado, há quem entenda que a melhor forma de alinhar este esforço com os objectivos estratégicos que sejam definidos para o desenvolvimento da economia seria tratar de forma preferencial determinados sectores (v.g. indústria), tipos de bens (v.g. produtores de bens transaccionáveis), modelos de negócio (v.g. assentes em mão-de-obra qualificada) ou até origem de investimentos (i.e. empresas nacionais ou parceiros estratégicos).

No entanto, este modelo esbarra contra diversos obstáculos que vão desde o próprio princípio constitucional da igualdade, passando pelos critérios definidos no Código de Conduta⁴⁴ e culminando com as regras em matéria de Auxílios de Estado^{45 46} já para não mencionar a dificuldade, à luz de casos concretos, de medir o contributo desses investimentos para os objectivos estratégicos desejados, bem como o risco de estar a favorecer determinados investimentos em detrimento de outros potencialmente mais produtivos⁴⁷, violando a desejada neutralidade fiscal.

⁴² Para mais detalhes sobre este regime vide ZERNASK, Joel in “Estonia Country Profile – 2020”, KPMG, 2021.

⁴³ Cfr. OECD (2010), ob. cit., pág. 32: “The extent of this effect can, in turn, be expected to depend on the degree of openness of the economy, with a more open economy likely to suffer more from an excessively high corporate tax than a more closed economy.”

⁴⁴ Recordamos que no Código de Conduta se estabelece que na avaliação do carácter prejudicial de uma medida, deve ter-se em conta: 1. Se as vantagens são concedidas exclusivamente a não residentes ou para transacções realizadas com não residentes; ou 2. Se as vantagens são totalmente isoladas da economia interna, sem incidência na base fiscal nacional; ou 3. Se as vantagens são concedidas mesmo que não exista qualquer actividade económica real nem qualquer presença económica substancial no Estado-membro que proporciona essas vantagens fiscais; ou 4. Se o método de determinação dos lucros resultantes das actividades internas de um grupo multinacional se afasta dos princípios geralmente aceites a nível internacional, nomeadamente das regras aprovadas pela OCDE; ou 5. Se as medidas fiscais carecem de transparência, nomeadamente quando as disposições legais sejam aplicadas de forma menos rigorosa e não transparente a nível administrativo.

⁴⁵ Vide União Europeia, “Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (Versão consolidada)”, Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 202/47, 2016 e Comissão Europeia, “Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020”, Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 209/1, 2013.

⁴⁶ Recordamos que na avaliação do carácter prejudicial de uma medida, deve ter-se em conta: 1. Se as vantagens são concedidas exclusivamente a não residentes ou para transacções realizadas com não residentes; ou 2. Se as vantagens são totalmente isoladas da economia interna, sem incidência na base fiscal nacional; ou 3. Se as vantagens são concedidas mesmo que não exista qualquer actividade económica real nem qualquer presença económica substancial no Estado-membro que proporciona essas vantagens fiscais; ou 4. Se o método de determinação dos lucros resultantes das actividades internas de um grupo multinacional se afasta dos princípios geralmente aceites a nível internacional, nomeadamente das regras aprovadas pela OCDE; ou 5. Se as medidas fiscais carecem de transparência, nomeadamente quando as disposições legais sejam aplicadas de forma menos rigorosa e não transparente a nível administrativo.

⁴⁷ Por esta razão, muitos autores defendem os sistemas fiscais com taxas de IRC baixas e reduzidas isenções. Neste sentido, OECD (2010), ob. cit., pág. 40: “There is a wide consensus that corporate taxation should avoid discouraging efficiency improvements and aim at ensuring neutrality and consistency, for instance, by not favouring some investment or firms at the expense of other, potentially more productive, investment or firms (e.g. Devereux and Sørensen, 2006). This would imply a reasonably low corporate tax rate with few exemptions.”

É um modelo próximo deste que está subjacente ao regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo consagrado no Código Fiscal do Investimento e que tem, não obstante todos os constrangimentos acima referidos, permitido que sejam realizados alguns investimentos produtivos de relevo por parte de empresas nacionais⁴⁸ e atrair algumas empresas multinacionais.⁴⁹

Com efeito, sem os benefícios fiscais que foram atribuídos no âmbito destes contratos, provavelmente, estes investimentos não teriam sido realizados de todo ou então não teriam sido efectuados em território português.

No entanto, este modelo está sujeito a fortes constrangimentos sendo muito burocrático e com desfecho incerto (como qualquer processo negocial que envolva o Estado).

Não questionamos o mérito do mesmo para investimentos de grande dimensão (mesmo para investimentos que excedam os 100 milhões de Euros e que estão sujeitos a notificação à Comissão Europeia), mas parece-nos que não é compatível com investimentos de menor dimensão ou com *timings* de decisão curtos.⁵⁰

Acresce que a sua natureza condicionada – assente no cumprimento de determinadas condições e sujeito a limites – torna-o, no longo prazo, menos interessante quando comparado com regimes fiscais “estruturalmente” competitivos.

Por outro lado, a resposta também não está nos incentivos que têm sido concedidos exclusivamente às PME, nomeadamente a redução da taxa de IRC para 17%⁵¹ e a dedução por lucros retidos e reinvestidos⁵², uma vez que os estudos sobre esta matéria demonstram que as *start-ups* e as PME não são adversamente afectadas pela tributação em sede de IRC, pelo que este tipo de incentivos não são críticos numa decisão de avançar, ou não, com um determinado investimento.

Em face destes constrangimentos e tendo em conta o caminho já trilhado até agora, parece-nos que o trajecto que falta percorrer é o de baixar a taxa de IRC / Derrama Estadual, tal como havia sido proposto pela Comissão da Reforma do IRC de 2014.

Não acompanhamos as conclusões da Comissão da Reforma do IRC de 2014 no que respeita à derrama municipal. De facto, tal como entendemos que a descida da taxa do IRC deve ser utilizada como um instrumento para atrair investimento para Portugal, defendemos que a derrama municipal deverá ser utilizada pelos concelhos mais periféricos⁵³ para o mesmo efeito, razão pela qual não propomos que a mesma seja eliminada.

No entanto, por razões de simplificação do nosso regime fiscal, consideramos que a respectiva base de incidência deveria ser a mesma da taxa do IRC e que, no caso dos grupos que optam pelo RETGS, deveria incidir sobre a colecta do grupo fiscal, tal como sucede com o IRC.

Por outro lado, pelas razões que iremos apresentar em seguida, ao contrário também do que se preconizava no Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, entendemos que se deverá começar por eliminar a Derrama Estadual e, em seguida, reduzir progressivamente a taxa do IRC.

Com efeito, por diversas razões, a eliminação da derrama estadual parece-nos ser uma medida com carácter prioritário.

Desde logo, por uma questão conceptual de igualdade entre contribuintes. De facto, no caso da tributação das empresas, a progressividade introduzida com a derrama estadual não gera igualdade uma vez que a progressividade só é verdadeiramente eficaz quando medida na esfera das pessoas singulares.

Com efeito, o facto de o lucro em termos absolutos de uma empresa ser elevado (nomeadamente, no caso de ser superior a 35 milhões de Euros e, por isso, estar sujeito à taxa marginal máxima de derrama estadual de 9% sobre o valor que excede 35 milhões de Euros) não significa que o rendimento seja também elevado face ao investimento

⁴⁸ A este respeito, e a título de exemplo, vejam-se os contratos de investimento celebrados recentemente entre o Estado Português e diversos Grupos económicos portugueses como o Grupo Vila Galé (cuja minuta do contrato foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2021, de 19 de Julho de 2021), o Grupo TMG (cuja minuta do contrato foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 201/2019, de 19 de Dezembro de 2019) e o Grupo Sonae (cuja minuta do contrato foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2019, de 3 de Maio de 2019).

⁴⁹ Vejam-se os contratos de investimento celebrados recentemente entre o Estado Português e diversas multinacionais com presença em Portugal como a Repsol e a Siemens (cuja minuta do contrato foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2021, de 19 de Julho de 2021) e a Bosch (cuja minuta do contrato foi aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/2019, de 6 de Dezembro de 2019), entre muitos outros.

⁵⁰ Sintomático do alcance limitado deste incentivo é o facto de a despesa fiscal relativa ao regime de benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo ter ascendido a apenas 23,5 milhões de Euros em 2019, muito abaixo dos 196,6 milhões de Euros do RFAI e dos 255,3 milhões de Euros do SIFIDE II. (fonte: Relatório da Despesa fiscal 2020 da AT, disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/Area_Beneficios_Fiscais/Despesa_Fiscal/Documents/Relatorio_Despesa_Fis-cal_2020.pdf).

⁵¹ Cfr. n.º 2 do artigo 87.º do Código do IRC.

⁵² Consagrado nos artigos 28.º e seguintes do Código Fiscal do Investimento, e que permite deduzir à colecta do IRC até 10% dos lucros retidos que sejam reinvestidos em aplicações consideradas relevantes. A despesa fiscal associada a este benefício ascendeu a 84,2 milhões de Euros em 2019 (fonte: Relatório da Despesa fiscal 2020 da AT, disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/Area_Beneficios_Fiscais/Despesa_Fiscal/Documents/Relatorio_Despesa_Fiscal_2020.pdf).

⁵³ De resto, conforme se pode verificar no Ofício-Circulado n.º 20229, de 16 de Fevereiro de 2021 relativo às taxas de derrama incidentes sobre o lucro tributável do período fiscal de 2020, são inúmeros os municípios que lançam taxas de derrama inferior à taxa máxima e concedem isenções ao nível deste tributo.

efectuado e muito menos gerador de desigualdades que, face à Constituição, justifiquem a progressividade do imposto, tal como sucede ao nível do IRS.⁵⁴

A aferição dessa magnitude do lucro deve ser vista à luz do investimento efectuado e do retorno obtido por um investidor em concreto.

A dimensão absoluta do lucro pode ser apenas o resultado da reunião de um montante significativo de capitais por um número também elevado de investidores, o que sucede em determinados sectores da indústria pesada ou sectores em que as economias de escala condicionam a competitividade das empresas. Ou seja, esse lucro (de valor absoluto elevado) pode ser de um número significativo de pequenos investidores com situações patrimoniais, rendimentos e nível de investimento totalmente díspares.

Ao introduzir-se a progressividade na tributação dos lucros das empresas pode-se estar até a contribuir para o aumento das desigualdades pois é perfeitamente possível termos “pequenos” investidores a deterem acções de “grandes” empresas e “grandes” investidores a deterem participações em “pequenas” empresas.

Por outro lado, ao incidir sobre uma pequena franja de empresas, não permite uma distribuição equilibrada do peso dos impostos entre contribuintes⁵⁵ e contraria todas as recomendações e tendências internacionais sobre a distribuição dos impostos, as quais preconizam a diversificação das fontes de receita fiscal e o alargamento das bases tributárias como a forma mais adequada de assegurar uma repartição justa dos impostos e de maximizar a produtividade.

O desenho da derrama estadual só é explicado pelo contexto financeiro em que esta surgiu⁵⁶, no qual era necessário diversificar as fontes de receita fiscal com resultados imediatos e facilmente estimáveis, sem necessidade de um grande esforço de fiscalização por parte da AT. Ignorando este contexto, à luz da melhor técnica legislativa, esta forma de tributação das empresas não tem qualquer fundamento, uma vez que trata de forma mais penalizadora as empresas mais bem sucedidas ou então, porque simplesmente, são de maior dimensão.

A eliminação da taxa de derrama estadual teria ainda um efeito imediato na melhoria de alguns dos indicadores acima referidos (nomeadamente, no indicador que mede a taxa de imposto marginal máxima).

De facto, a eliminação da taxa de derrama estadual faria com que a taxa de imposto marginal máxima passasse para 22,5%, o que representaria uma descida de cerca de 30% face à actual taxa de 31,5%.

Num plano mais pragmático, justifica-se também começar pela derrama estadual porque, para além de ter um efeito positivo imediato na taxa de imposto marginal máxima, também é notório que, necessariamente, uma redução em p.p. deste tributo equivalente a uma mesma redução em p.p. da taxa do IRC, terá um menor impacto ao nível da receita fiscal.

Ou seja, para um mesmo montante de perda de receita fiscal, o impacto percepcionado da eliminação da derrama estadual seria muito mais significativo que uma eventual redução da taxa de IRC.

Por todas estas razões, parece-nos que para melhorar a imagem de Portugal como destino de investimento é condição necessária começar por eliminar a derrama estadual.

Não obstante, parece-nos que não seria condição suficiente, uma vez que, ainda assim, a taxa máxima de IRC permaneceria elevada face às taxas de imposto marginal máximas dos restantes países europeus da OCDE.

Com efeito, caso a taxa aplicável em Portugal se fixasse em 22,5% ainda seria a 11.^a taxa mais elevada dos 26 países europeus pertencentes à OCDE⁵⁷, acima da taxa média dos países europeus da OCDE, que, em 2021, se fixou em 21,7%, superior à taxa média dos países pertencentes à UE (21,47%) e acima da taxa média praticada na Europa (19,99%), considerando todos os países e não apenas os pertencentes à OCDE.⁵⁸

Assim, é inevitável pensar, igualmente, a própria taxa de IRC.

De facto, tendo em conta a posição desfavorável de Portugal noutros factores relevantes para atrair investimento, tais como a reduzida dimensão do mercado interno, a baixa qualificação dos recursos humanos, a falta de solidez do nosso sistema financeiro, a reduzida diversidade de fontes de financiamento, a taxa de tributação das

⁵⁴ Tal como reconheceu o nosso legislador constitucional quando expressamente previu a progressividade do imposto sobre o rendimento pessoal no n.º 1 do artigo 104.º da CRP e relativamente à tributação das empresas, no n.º 2 do mesmo artigo, pugna pela sua tributação segundo o rendimento real, nada referindo a propósito da sua progressividade. Atendendo ao contexto ideológico em que nasceu a CRP não nos parece por acaso que tal progressividade não tenha sido prevista para o IRC. A realidade é que essa progressividade é difícil (senão impossível) de conceptualizar.

⁵⁵ Segundo o Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, pág. 53, cerca de 5% das empresas eram responsáveis por 80% do imposto liquidado. Mais recentemente, e conforme as estatísticas do imposto sobre o IRC divulgadas pela AT, pouco mais de 13,5% das empresas eram responsáveis por aproximadamente 82% do imposto liquidado em 2019. Adicionalmente, em 2019, apenas 0,4% das empresas pagaram derrama estadual, sendo também responsáveis por cerca de 51,4% da receita do IRC (dados obtidos em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRC.aspx).

⁵⁶ Recordamos que a Derrama Estadual surgiu com a Lei n.º 12-A/2010, de 30 de Junho, no contexto de um conjunto de medidas lançadas com vista a reduzir o défice excessivo e o controlo do crescimento da dívida pública, no período que antecedeu o Programa de Assistência Económica e Financeira acordado entre Portugal, o FMI e a UE em Maio de 2011.

⁵⁷ Vide ASEN, Elke in “Corporate Income Tax Rates in Europe”, Tax Foundation, 2021.

⁵⁸ Vide ASEN, Elke in “Corporate Tax Rates around the World, 2020”, Tax Foundation, 2020.

empresas deveria, pelo menos, situar-se abaixo da média praticada nos restantes países europeus (19,99%) por forma a constituir um factor indutor de investimento, não um factor dissuasor do mesmo.

Coincidentemente, no Relatório da Comissão de Reforma de 2014 já se apontava a taxa de 19% como a taxa de IRC a atingir no cenário menos ambicioso⁵⁹, a qual permitiria também colocar o nosso país com a 10.^a taxa mais baixa da UE.

O cenário actual não é muito diferente pelo que a taxa de 19% permitiria colocar Portugal entre os 11 países com taxas mais baixas no seio da UE. No entanto, se mantivermos a taxa de 1,5% de derrama municipal, a taxa agregada de 20,5% colocar-nos-ia já com a 16.^a taxa mais elevada da UE a 27.

Dáí que, no modelo que propomos, a taxa de IRC teria que baixar, pelo menos, para 17,5%⁶⁰ para se atingir a taxa agregada máxima de 19%, sendo que os municípios que optassem por abdicar da derrama municipal poderiam assegurar às empresas que aí se instalassem uma taxa máxima de 17,5%, a qual corresponderia à 6.^a taxa mais baixa da UE.

Fazendo um exercício idêntico ao que acima fizemos, confrontando a posição relativa de Portugal em termos de taxa de IRC neste cenário (10.^o mais baixa ou, na perspectiva oposta, 17.^o mais elevada) com a posição relativa em termos de PIB per capita (19.^o lugar), verificamos que a mesma seria apropriada, colocando Portugal a par de países como a Eslovénia, a Estónia, a República Checa e a Eslováquia, os quais apresentam um PIB per capita idêntico ao de Portugal e cujas taxas de IRC se situam entre 19% e 21%.

6. Impacto esperado ao nível das receitas do IRC

Não se pode ignorar, pelo menos no curto prazo, que a eliminação da derrama estadual e a descida da taxa de IRC resultariam numa redução das receitas fiscais arrecadadas, o que poderia comprometer o objectivo de reduzir o deficit orçamental e de atingir a meta de 123% da dívida pública em percentagem do PIB já em 2023.

No Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, foram estimados os efeitos da descida das taxas de IRC e da eliminação das derramas estadual e municipal tendo por base um modelo que incorporava uma combinação de efeitos estáticos e dinâmicos⁶¹ nas projecções sobre as receitas destes tributos.

Segundo a Comissão, o impacto anual na receita em % do PIB por ponto percentual de descida da taxa de IRC correspondia a 0,0656% na ausência de qualquer efeito dinâmico (primeiro ano: 2014) e 0,0492% considerando o efeito dinâmico na sua plenitude (a partir do quarto ano: 2017 e 2018).

Assim, admitindo efeitos equivalentes (ainda que a composição que propomos seja diferente) o impacto total na receita da descida de 11,5p.p. da taxa de IRC / derrama estadual poderia variar entre 0,75% (ignorando efeitos dinâmicos) e 0,57% (considerando os efeitos dinâmicos na sua plenitude) do PIB.

Em face da diferença de impacto, parece inevitável que este movimento de descida da taxa de IRC / derrama estadual seja efectuado de forma gradual para tentar captar ao máximo o efeito dinâmico da redução de tributação das empresas que apenas se atingiria na sua plenitude ao fim do quarto ano.⁶²

No entanto, tal como se assinalava no Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, o modelo utilizado para medir os impactos na receita não correspondia a um modelo dinâmico de equilíbrio geral pelo que não contemplava os efeitos que a descida da taxa do IRC e a eliminação das derramas poderia ter ao nível do aumento do investimento, da criação de emprego e da dinamização da actividade económica que teriam efeitos positivos nas receitas de outros impostos, na redução da despesa pública associada a apoios sociais (v.g. subsídio de desemprego), efeitos estes que poderiam permitir reduzir o impacto no deficit e na dívida pública.

De resto, existem diversos exemplos no seio da UE de países que, na sequência de descidas das respectivas taxas de IRC, registaram aumentos da receita fiscal em sede deste imposto ao invés de descidas, como seria à partida esperado.

⁵⁹ Recordamos que os 3 cenários considerados correspondiam a descidas da taxa de IRC para 19%, 18% e 17%.

⁶⁰ No pressuposto de que a taxa de IRC em Portugal se reduzia para 17,5%, a entrada em vigor das novas regras decorrentes da iniciativa BEPS 2.0 resultaria na diminuição do diferencial entre a taxa de IRC praticada em Portugal e as taxas sobre o rendimento das sociedades praticadas noutros países da Europa (que teriam de se situar no patamar mínimo de 15%), pelo que a competitividade do nosso país já não seria tão fortemente condicionada pelo factor fiscal. Note-se, contudo, que estas regras têm um âmbito de aplicação circunscrito, uma vez que apenas terão impacto em grupos multinacionais com um volume de negócios global superior a 750 milhões de Euros. Os lucros dos grupos multinacionais cujos volumes de negócios não excedem esse *threshold* (que representam a maior parte do tecido produtivo) continuarão a poder ser tributados a taxas inferiores a 15%. De resto, a Irlanda, não obstante ser um dos signatários do acordo que foi celebrado, já anunciou que pretende manter a sua taxa geral de IRC em 12,5%.

⁶¹ Este efeito reflecte o aumento da base de tributação por via da dinamização do investimento. Segundo o Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, o efeito dinâmico permitiria retirar entre 1/3 e 1/6 à perda de receita estática estimada, o que significava que a perda de receita estática poderia ser inferior entre 0,0437% e 0,0546% do PIB (*i.e.*, entre 72 milhões de Euros e 90 milhões de Euros a preços de 2013). O valor desse efeito considerado nos cenários constantes do Relatório foi de 0,0492% do PIB, correspondente a 81 milhões de Euros a preços de 2013.

⁶² No Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, o efeito dinâmico sobre a quebra das receitas não foi considerado no primeiro ano das projecções efectuadas, foi considerado em 1/3 no segundo ano, em 2/3 no terceiro e apenas integralmente no quarto ano.

Referimo-nos, em concreto, aos exemplos da Irlanda, Eslováquia⁶³ e República Checa. Em qualquer um destes países, na sequência de descidas das taxas de IRC verificou-se um aumento das receitas fiscais em sede deste imposto, bem como consolidação orçamental traduzida, quer na redução do deficit público, quer na diminuição do peso da dívida pública em % do PIB.

Mesmo em Portugal, conforme se refere no Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, quando ocorreu a descida da taxa de IRC de 30% para 25% em 2004, a quebra na receita foi significativamente menor que à que naquela altura era esperada pelo Governo (se virmos a evolução das receitas de IRC de 2004 para 2005, a descida foi de cerca 171 milhões de Euros).⁶⁴

Se analisarmos a evolução das receitas do IRC de 2014 para 2015 (ano em que se fez sentir o efeito da redução da taxa de IRC ocorrida em 2014), verificamos que as mesmas até aumentaram e passaram de 4.519,1 milhões de Euros em 2014 para 5.248,3 milhões de Euros em 2015.⁶⁵

Por outro lado, poderiam ser introduzidas regras para assegurar que as medidas anunciadas produziam os efeitos pretendidos. Assim, uma forma de assegurar que a eliminação da derrama estadual e a diminuição da taxa de IRC se traduziam em mais investimento, ao invés, de se transformarem meramente em mais dividendos para os accionistas (que, no caso de serem não residentes, poderiam não ser reinvestidos na nossa economia) e desta forma potenciar os efeitos no crescimento económico, seria exigir que o montante correspondente ao IRC / derrama estadual poupado fosse objecto de uma reserva especial insusceptível de ser distribuída durante um determinado período de tempo (v.g. os 4 anos acima referidos como necessários para se fazer sentir o efeito dinâmico nas receitas fiscais da redução da taxa de IRC).

Importa ainda referir que os efeitos mais relevantes na receita fiscal de uma determinada descida da taxa de IRC / Derrama Estadual fazem-se sobretudo⁶⁶ sentir no ano seguinte àquele em que a mesma ocorre, uma vez que o IRC e a Derrama Estadual são entregues pelas empresas nos cofres do Estado em Maio do ano seguinte quando submetem as respectivas declarações Modelo 22 do IRC, a menos que se reduzissem de forma proporcional os pagamentos por conta do IRC.

Em face do que foi acima referido, e sem prejuízo das eventuais surpresas positivas (ou menos negativas) ao nível das receitas fiscais, uma decisão desta natureza exige, no mínimo, um acordo político dos partidos do chamado “arco da governação”, uma vez que a sua implementação ultrapassará o período de uma legislatura, mas o ideal seria um acordo de todos os principais políticos com assento no parlamento.

Esse acordo é fundamental também para gerir as expectativas dos investidores, essenciais para a materialização de investimentos a longo prazo. Os investidores têm de ter uma convicção forte quanto à execução do plano que seja desenhado para atingir este objectivo, não podendo haver dúvidas se com uma eventual mudança de governo o mesmo não irá ser concretizado (tal como sucedeu com a Reforma de 2014) ou mesmo revertido, sob pena de os efeitos que se pretendem alcançar demorarem mais tempo a se fazerem sentir.

Por último, parece-nos que este processo poderia ser acelerado (e até credibilizado) se a perda de receita fiscal em sede de IRC fosse acompanhada de um aumento da tributação ambiental incidente sobre as empresas.

Naturalmente, este agravamento fiscal exige uma reflexão aprofundada sobre a forma e impactos das medidas a implementar, dando continuidade ao trabalho desenvolvido pela Comissão para a Reforma da Fiscalidade Verde, o qual necessita de ser revisto à luz das metas definidas no Pacto Ecológico Europeu.⁶⁷

7. Efeitos positivos esperados de uma descida da tributação das empresas

Um dos efeitos positivos esperados de uma descida da taxa de tributação das empresas, seria o aumento do nível de investimento produtivo, o qual poderá ser medido como a FBCF em % do PIB.

Com efeito, se olharmos para o comportamento desse indicador em Portugal nos anos de 2016 a 2020⁶⁸ verificamos que, em média, Portugal apresenta a terceira mais baixa taxa de FBCF em % do PIB (cerca de 17,42%)

⁶³ Conforme se refere no Relatório da Comissão da Reforma do IRC de 2014, pág. 41 a propósito do que se verificou na Eslováquia na sequência da descida progressiva da taxa de IRC de 31% até atingir 19% “(...) no mesmo ano em que ela foi concretizada, verificou-se uma redução do défice público (...), o crescimento do PIB, do investimento e do emprego (...). O maior dinamismo da economia foi, aliás, o fator que levou a que o peso das receitas fiscais no PIB tenha diminuído pois (...) o crescimento das receitas fiscais nos anos seguintes a 2004 foi, em média, bastante superior ao registado nos anos anteriores.”

⁶⁴ Dados obtidos em <https://www.pordata.pt/Portugal/Receitas+fiscais+do+Estado+total+e+por+alguns+tipos+de+impostos-2765>.

⁶⁵ Dados obtidos em <https://www.pordata.pt/Portugal/Receitas+fiscais+do+Estado+total+e+por+alguns+tipos+de+impostos-2765>.

⁶⁶ Utilizamos a expressão “sobretudo” porque quando ocorresse a revogação da Derrama Estadual teria que ser também eliminado o regime dos pagamentos adicionais por conta o que afectaria as receitas fiscais do ano em que essa revogação se verificasse, pelo que os efeitos dessa revogação seriam sentidos de imediato.

⁶⁷ O *European Green Deal* poderá ser consultado em https://ec.europa.eu/info/publications/communication-european-green-deal_en.

⁶⁸ Médias construídas com base em dados obtidos em <https://www.pordata.pt/Europa/Investimento+Forma+c3%a7c3%a3o+Bruta+de+Capital+Fixo+em+percentagem+do+PIB-1769>.

dos países da UE a 27⁶⁹, muito abaixo dos 3 países com taxas mais elevadas: Irlanda (34,56%), Estónia (26,24%) e República Checa (25,84%).

Se tivermos presente que a Irlanda tem uma taxa de IRC de 12,5% e que o regime fiscal do imposto sobre as sociedades na Estónia prevê que apenas estão sujeitos a imposto os lucros gerados que sejam distribuídos⁷⁰ (pelo que a tributação é de 0% até esse momento), facilmente compreendemos a relação entre a tributação ao nível dos impostos sobre os lucros e a predisposição das empresas para realizar investimentos produtivos. Se acrescentarmos que no 5.º lugar surge a Hungria, país com a mais baixa taxa nominal de IRC (9%) da UE, afastamos quaisquer dúvidas sobre esta relação.

Como é sabido, este indicador mede a taxa de investimento de um país e, naturalmente, o potencial de crescimento da sua economia.

Ora, se Portugal continuar a apresentar níveis de FBCF em % do PIB tão abaixo da média da UE a 27 (21,42%) é inevitável que, a prazo, a nossa economia cresça também abaixo da média da UE e, por conseguinte, que continuemos o nosso caminho descendente no *ranking* do PIB per capita dos países da UE a 27.

Outro dos efeitos positivos que se poderia esperar com a descida da taxa do IRC, seria ao nível do IDE em % do PIB. Com efeito, constata-se que na parte superior da lista dos países por ordem de IDE em % do PIB, quase todos eles apresentam-se também na parte superior da lista de países com taxas de IRC mais baixas da UE.

Assim, no topo da lista de países com taxa média de IDE em % do PIB de 2016 a 2020⁷¹ mais elevada podemos encontrar o Chipre (13,9%), Irlanda (11,36%) e Estónia (9,5%).

As únicas excepções são Malta (77,36%) e Portugal (2,74%), primeiro e quinto dessa lista, respectivamente.

No que respeita a Malta não se trata verdadeiramente de uma excepção uma vez que apesar de este país possuir a taxa nominal de IRC mais elevada da UE a 27 (35%), na prática, os lucros das sociedades residentes em Malta são efectivamente tributados a uma taxa de 5% em virtude do mecanismo de reembolso aos accionistas de 6/7 do imposto pago pela sociedade no momento da distribuição de dividendos.⁷²

Relativamente a Portugal, tal é explicado desde logo pelo facto de o nosso país apresentar uma das mais baixas percentagens de Investimento do país no Exterior em % do PIB (0,71%)⁷³, o que faz com que o indicador IDE em % do PIB – composto, pela positiva, pelo Investimento do Exterior no país e, pela negativa, pelo Investimento do país no Exterior – seja mais elevado.

Ainda assim, analisando apenas o Investimento do Exterior em Portugal em % do PIB no período de 2016 a 2020, a posição do país (3,49%)⁷⁴ é ainda bastante interessante na comparação com os restantes países da UE a 27, uma vez que ocupa o 7.º lugar.

No entanto, surgem no topo dessa lista o Chipre (37,57%), a Hungria (32,57%), Malta (28,02%), a Irlanda (12,19%) e a Estónia (6,8%), provavelmente os países com os regimes de tributação das empresas mais atractivos no seio da UE, ilustrando de forma muito clara o fenómeno de deslocação do IDE para os países que menos tributam os lucros das empresas.

Quando se analisam os sectores em que se concentrou o Investimento do Exterior em Portugal em 2020, percebe-se também que o factor fiscal apresenta um peso relativo menor na decisão de investimento.

Com efeito, em 2020, cerca de 42% desses investimentos foram em I&D (21%) e Centros de Serviços Partilhados (21%)⁷⁵. Ora, conforme acima já referimos, neste tipo de investimento de multinacionais, o peso da tributação dos lucros na decisão de investimento ocupa um papel menos relevante.

De facto, como vimos, ao nível dos investimentos em I&D, assumem maior importância factores como o grau de abertura da economia, a regulação do mercado, a qualidade da mão-de-obra e das infraestruturas, etc.

Acresce que as actividades de I&D, fruto do regime de *Patent Box* introduzido no âmbito da Reforma do IRC de 2014, são tributadas em apenas 50% dos respectivos rendimentos, o que esbate as diferenças nas taxas de tribu-

⁶⁹ Apenas acima da Grécia, cuja taxa média de FBCF em % do PIB se situa em 10,94% e do Luxemburgo que apresenta uma taxa média de 17,24%, sendo que, no caso do Luxemburgo, fruto da sua dimensão e localização geográfica não surpreende que este indicador apresente os valores mais baixos da UE a 27.

⁷⁰ Para mais detalhes sobre este regime *vide* ZERNASK, Joel in “Estonia Country Profile – 2020”, KPMG, 2021.

⁷¹ Médias construídas com base em dados obtidos em [https://www.pordata.pt/Europa/Balan%c3%a7a+financeira+investimento+directo+\(Euro\)-2743-3270](https://www.pordata.pt/Europa/Balan%c3%a7a+financeira+investimento+directo+(Euro)-2743-3270).

⁷² Para mais detalhes sobre este regime *vide* ZARB, André e BROCKDORFF, Juanita in “Malta Country Profile – 2020”, KPMG, 2021.

⁷³ Médias construídas com base em dados obtidos em [https://www.pordata.pt/Europa/Balan%c3%a7a+financeira+investimento+directo+\(Euro\)-2743-3270](https://www.pordata.pt/Europa/Balan%c3%a7a+financeira+investimento+directo+(Euro)-2743-3270).

⁷⁴ Médias construídas com base em dados obtidos em [https://www.pordata.pt/Europa/Balan%c3%a7a+financeira+investimento+directo+\(Euro\)-2743-3270](https://www.pordata.pt/Europa/Balan%c3%a7a+financeira+investimento+directo+(Euro)-2743-3270).

⁷⁵ *Vide* “As the winds change, is Portugal just flying or soaring?”, EY Attractiveness Survey, Portugal, June 2021.

tação das empresas que existem entre países⁷⁶.

Mas mais relevante ainda é o facto de Portugal dispor de um regime de concessão de créditos fiscais – o SIFI-DE – bem como de incentivos financeiros que são bastante competitivos quando comparados com o que se pode encontrar noutros países da UE.⁷⁷

No que respeita aos Centros de Serviços Partilhados, também como vimos acima, a tributação dos lucros não é uma variável determinante porque tipicamente estas funções são remuneradas numa lógica de *cost plus*, o que determina que o lucro gerado nos países em que essas funções se encontram centralizadas não seja muito significativo. Assumem aqui maior peso o nível de qualificações dos recursos humanos e os custos laborais, daí que, tal como já tínhamos feito referência, no plano fiscal, assumem maior relevância nestas decisões de investimento os impostos e contribuições incidentes sobre os salários suportados pelas empresas.

O tema da competitividade ao nível destes tributos extravasa o âmbito deste texto, mas não podemos deixar de reiterar a importância do mesmo na atractividade do nosso país, uma vez que estes investimentos em centros de serviços partilhados efectuados por diversas multinacionais no nosso país nos últimos anos permitiram criar emprego e dinamizar a nossa economia.

Um efeito também esperado do aumento de competitividade da economia portuguesa seria a redução da taxa de desemprego, por via do reforço do investimento das empresas nacionais e multinacionais.⁷⁸

Ora, se analisarmos a média da taxa de desemprego do período de 2016 a 2020 constatamos que Portugal ocupa o 21.º lugar no contexto da UE a 27 (8,06%)⁷⁹, pelo que um reforço do investimento no nosso país poderia contribuir para a melhoria da nossa posição relativa ao nível deste indicador.

No elenco de países que ocupam os lugares cimeiros em termos de menores taxas de desemprego encontram-se a República Checa (2,74%), a Alemanha (3,62%), Malta (4,04%), Hungria (4,14%) e Polónia (4,28%).

Acreditamos que o facto de Malta (com uma tributação efectiva dos lucros das empresas de aproximadamente 5%) e da Hungria (com taxa de IRC de 9%) serem os países com níveis de tributação das empresas mais baixos da UE a 27, terá contribuído para estes números em termos de taxas de desemprego.

No entanto, os dados não são claros a este respeito uma vez que no topo desta lista surge a Alemanha que apresenta uma das mais elevadas taxas de tributação das empresas no seio da UE a 27 (29,9%) e no conjunto de países que compõem o top 10 deste *ranking* não figuram países como a Irlanda, o Chipre e a Bulgária que surgem no top 5 dos países com taxas de tributação mais baixas da UE a 27.

Todavia, não deixa de ser curioso constatar que a média da taxa de tributação das empresas dos 14 países da UE a 27 com menor taxa de desemprego (20%) é claramente inferior à média da taxa de tributação das empresas dos 13 países da UE a 27 com maior taxa de desemprego (23%).

8. Conclusão

No momento em que há sinais de que nos estamos a libertar das amarras a que a pandemia da COVID-19 sujeitou a economia mundial e em que importa agora concentrar as nossas atenções sobre o novo paradigma económico-social e ambiental, por forma a que consigamos agarrar as oportunidades que irão surgir, é imperioso retomar a discussão em torno da tributação das empresas.

Essa discussão não se coloca no mesmo plano que em 2014 em que a obsolescência de um conjunto de regras fiscais do nosso regime de tributação das empresas justificou uma reforma fiscal com a necessidade de rever e criar um conjunto de regras para alinhá-lo com o que já era prática corrente noutros países da UE.

Não está em causa também qualquer intenção de transformar Portugal num *offshore*, nem entrar na chamada “*race to the bottom*” ao nível da taxa do IRC protagonizado por alguns países do leste europeu.

⁷⁶ Na proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022 previa-se que estes rendimentos passariam a concorrer em apenas 15% para efeitos do cálculo do lucro tributável, ficando sujeitos a uma taxa de tributação efectiva de IRC de 3,15%, o que permitira aumentar substancialmente a competitividade fiscal de Portugal a este nível. Contudo, importa ter presente que a introdução das regras previstas no Pilar 2 do BEPS 2.0, em particular a *Subject To Tax Rule*, permitirá que os países sujeitem a retenção na fonte os juros, *royalties* e outros rendimentos pagos a uma entidade relacionada, caso os mesmos não sejam sujeitos a uma taxa mínima de tributação de 9%. Deste modo, esta redução da tributação dos rendimentos de patentes e outros direitos de propriedade intelectual (subsumíveis no conceito de *royalties*) poderia ter apenas como efeito prático o desvio de receita fiscal portuguesa para os Estados da fonte destes rendimentos sem qualquer vantagem para as multinacionais que se estabelecessem no nosso país para desenvolver actividades de I&D.

⁷⁷ Vide KPMG, “Global R&D Incentives Guide”.

⁷⁸ Num estudo da KPMG realizado em 2014 sobre o impacto na economia portuguesa de três fábricas do Grupo Portucel Soporcel (actual Grupo Navigator), concluiu-se que, por cada posto de trabalho dessas três fábricas eram gerados de forma indirecta 4,4 postos de trabalho nas regiões envolventes. Vimos o mesmo com o encerramento da refinaria da GALP em Matosinhos em que, de acordo com o estudo da Faculdade de Economia do Porto espera-se uma redução de cerca de 1.580 postos de trabalho directos e de 5.000 indirectos.

⁷⁹ Num estudo da KPMG realizado em 2014 sobre o impacto na economia portuguesa de três fábricas do Grupo Portucel Soporcel (actual Grupo Navigator), concluiu-se que por cada posto de trabalho dessas três fábricas eram gerados de forma indirecta 4,4 postos de trabalho nas regiões envolventes.

O debate em torno da tributação das empresas tem de ser retomado porque Portugal é, neste momento, um dos países com mais elevada taxa de tributação das empresas na UE, figurando na cauda de diversos *rankings* internacionais de competitividade das economias.

Naturalmente o factor fiscal não é a única razão que coloca Portugal nestes lugares, mas é claramente aquele em que o país está mais mal posicionado.

Urge assim caminhar para um nível de tributação das empresas alinhado com o que é praticado ao nível dos países com nível de desenvolvimento económico idêntico e que concorrem com Portugal na captação de investimento.

Pelas razões que acima apresentamos, esse caminho passa por começar por eliminar a derrama estadual que, para além de ser um tributo desprovido de qualquer fundamento conceptual que não seja a arrecadação de receita fiscal com um reduzido esforço (o que, de resto, justificou a sua criação), contribui de forma significativa para que a taxa de tributação das empresas se apresente elevada ao adicionar 9p.p. à taxa de IRC de 21%.

Adicionalmente, para que Portugal atinja um patamar equivalente de tributação das empresas face aos seus pares europeus, teria ainda que se reduzir a taxa de IRC para, pelo menos, 17,5% para se alcançar a taxa agregada máxima de 19% que colocaria Portugal entre os 11 países com taxas mais baixas da UE.

Em face do impacto na receita fiscal e por forma a minimizar este efeito e poder monitorizá-lo, o processo de redução da taxa poderia ser concretizado num prazo de 4 anos e ser acompanhado de medidas com vista a assegurar que os objectivos de reforço do investimento seriam atingidos (v.g. redução de tributação convertida em reserva não distribuível) bem como de medidas de diversificação de receita fiscal, tais como o reforço da tributação ambiental.

Fundamental para o sucesso e credibilidade deste processo, seria também que o mesmo fosse objecto de um acordo entre os principais partidos com assento parlamentar. Caso assim não suceda, os efeitos positivos deste processo de descida de tributação far-se-ão sentir mais tarde uma vez que as expectativas dos investidores não se ajustarão de imediato a este paradigma e ficarão a aguardar que o mesmo se concretize efectivamente.

Um dos efeitos imediatos desta descida da taxa de tributação das empresas seria ao nível do investimento das empresas nacionais (medido através da FBCF em % do PIB), indicador que mede o potencial de crescimento de uma economia e em que Portugal apresenta valores muito baixos no contexto da UE.

É expectável também que este processo permita diversificar o tipo de investimentos que as multinacionais têm vindo a fazer no nosso país, actualmente com sucesso ao nível das áreas de I&D e dos Centros de Serviços Partilhados, mas com reduzida expressão em sectores capital intensivos.

Finalmente, o aumento do investimento teria efeitos positivos ao nível da taxa de desemprego, sobretudo pelo crescimento do emprego mais qualificado que tipicamente é criado por este tipo de sectores.

Bibliografia

ASEN, Elke in “*Corporate Income Tax Rates in Europe*”, Tax Foundation, 2021 (<https://taxfoundation.org/2021-corporate-tax-rates-in-europe/>)

ASEN, Elke e BUNN, Daniel in “*International tax competitiveness Index 2020*”, Tax Foundation, 2020 (<https://files.taxfoundation.org/20201009154525/2020-International-Tax-Competitiveness-Index.pdf>)

ASEN, Elke e BUNN, Daniel in “*Patent Box Regimes in Europe*”, Tax Foundation, 2020 (<https://taxfoundation.org/patent-box-regimes-in-europe-2020/>)

BRAGA, Evelyn Wolter in “*Investigação & Desenvolvimento de Empresas Multinacionais em Portugal: principais motivações e fatores de desenvolvimento*”, 2020 (<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/20913/1/DM-EWB-2020.pdf>)

BUSTOS-CONTELL, Elisabeth, CLIMENTSERRANO, Salvador e LABATUT-SERER, Gregorio in “*Offshoring in the European Union: a Study of the Evolution of the Tax Burden*”, Contemporary Economics, Vol. 11, No. 2, pp. 235-248, 2017 (<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/195489/1/1008738506.pdf>)

BROWN, Jason M. in “*Patent Box Taxation: A Comparison of Four Recent European Patent Box Tax Regimes and an Analytical Consideration of If and How the United States Should Implement Its Own Patent Box*”, The international Lawyer, 2011

Comissão Europeia, “*Orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional para 2014-2020*”, Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 209/1, 2013 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:209:0001:0045:PT:PDF>)

Comissão para a reforma do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas in “*Uma reforma do IRC orientada para a competitividade, o crescimento e o emprego*”, 2013

Conselho da União Europeia in “*Diretiva (EU) 2016/1164 do Conselho, de 12 de julho de 2016, que estabelece regras contra as práticas de elisão fiscal que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno*”, Jornal Oficial L 193 de 19.7.2016, 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016L1164-20200101&from=EN>)

COPS, Gerard in “*Worldwide Tax Summaries - Luxembourg*”, PWC, 2021 (<https://taxsummaries.pwc.com/luxembourg>)

DALY, Brian in “*Ireland country profile – 2021*”, KPMG, 2021 ([Ireland country profile - KPMG Global \(home.kpmg\)](https://home.kpmg/ireland-country-profile))

DE MOOIJ, R. e EVERVEEN, S. in “*What difference does it make? Understanding the empirical literature on taxation and international capital inflows*”, European Economy – European Commission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs) Economic Papers, n.º 261, 2006 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication578_en.pdf.)

DEGREVE, Sandrine e BIEBER, Julien in “*Luxembourg country profile – 2021*”, KPMG, 2021 ([Luxembourg country profile - 2019 - KPMG Global \(home.kpmg\)](https://home.kpmg/luxembourg-country-profile))

EY, “*As the winds change, is Portugal just flying or soaring?*”, EY Attractiveness Survey, Portugal, June 2021 (https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/pt_pt/topics/attractiveness/ey-attractiveness-survey-2021-v1.pdf)

GOMES, Sandra; SOUSA, João e TELES, Pedro in “*Política fiscal expansionista, quando não é possível usar política monetária*”, Boletim Económico do BdP, Primavera 2011.

Grupo de Trabalho para o Estudo da Política Fiscal, Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal in “*Relatório do grupo para o estudo da política fiscal competitividade, eficiência e justiça do sistema fiscal*”, 2009 KPMG in “*Global R&D Incentives Guide*”, 2021 (<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2021/05/tnf-global-rd-incentives-guide-may11-2021.pdf>)

MARKLE, Kevin S. e SHACKELFORD, Douglas A. in “*Cross-country comparisons of corporate income taxes*”, National Bureau of Economic Research, 2011 (<http://www.nber.org/papers/w16839>)

MOLINA LLOPIS, Rafael e BARBERÁ MARTÍ, Antonio in “*Análisis comparativo de la tributación empresarial en los países de la zona euro durante el período 2000-2013*”, Contabilidad y Negocios (11) 22, 2016

OECD in “*Tax policy reform and economic growth*”, OECD Publishing, 2010 (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>)

OECD in “*Action 5 Harmful tax practices*”, BEPS, 2021 (<https://www.oecd.org/tax/beps/beps-actions/action5/>)

Presidência do Conselho de Ministros in “*Resolução do Conselho de Ministros n.º 79/2019*”, Diário da República, 1.ª série, 2019 (<https://dre.pt/web/guest/home/dre/167610788/details/maximized>)

Presidência do Conselho de Ministros in “*Resolução do Conselho de Ministros n.º 189/2019*”, Diário da República, 1.ª série, 2019 (<https://dre.pt/home/-/dre/126959277/details/maximized>)

Presidência do Conselho de Ministros in “*Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2021*”, Diário da República, 1.ª série, 2021 (<https://dre.pt/home/-/dre/122217199/details/maximized>)

SKEIE, Øystein Bieltvedt in “*International differences in corporate taxation, foreign direct investment and tax revenues*”, OECD Economics Departments working papers No. 1359, 2017

União Europeia, “*Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (Versão consolidada)*”, Jornal Oficial da União Europeia, n.º C 202/47, 2016 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b-497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF)

ZARB, André e BROCKDORFF, Juanita in “*Malta Country Profile – 2020*”, KPMG, 2021 (<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/07/european-tax-malta-country-profile.html>)

ZERNASK, Joel in “*Estonia Country Profile – 2020*”, KPMG, 2021 (<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/07/european-tax-estonia-country-profile.html>)