

A reforma do IRC: uma questão política

19 Agosto 2013, 00:01 por António Carlos dos Santos

O recente "Anteprojeto da Reforma do IRC" é um importante estudo elaborado por reputados fiscalistas. No entanto, a reforma do IRC, embora deva ser tecnicamente fundamentada, é essencialmente uma questão política. Importa pois discutir alguns dos pressupostos políticos e ideológicos em que ela se funda.

1. Para o Governo, a intervenção prioritária na fiscalidade deve ocorrer no IRC e não noutros impostos, nomeadamente no IRS, hoje uma manta de retalhos, sem coerência. Vejo com dificuldade isolar a tributação das empresas no quadro da tributação do rendimento, até pelas óbvias repercussões mútuas entre IRS e IRC. As razões apontadas (taxas nominais máximas agregadas de 31,5%) são frouxas: não são estas as taxas nominais aplicadas à generalidade das empresas; por outro lado, a referência a uma taxa efetiva média de IRC de 25% não joga bem com dados anteriormente apresentados pela AT, segundo os quais, entre 2009 e 2011, esta taxa oscilaria entre 19% e 17%.

2. Para a Comissão, a reforma visa promover a competitividade pela via da redução do IRC (que acresce à redução dos custos salariais e ao aumento da precariedade no emprego, que tem pautado a política do atual Governo). A competitividade implicaria a redução da taxa nominal e medidas de incentivo que provocam mais despesa fiscal. Esta dimensão quantitativa da competitividade prevalece sobre as outras finalidades dos impostos (equidade, v.g.) e sobre os aspetos qualitativos de promoção da competitividade (melhor justiça, administração confiável, estabilidade das leis fiscais, diminuição da burocracia, acesso ao crédito, etc.). Da maior competitividade decorreria automaticamente mais investimento, crescimento e emprego. Só que a competitividade (que, recorde-se, é um meio e não um fim) também promove o mau investimento e não garante, por si só, mais e melhor emprego.

3. O Relatório promove a concorrência fiscal ativa, ignorando a existência de outros caminhos, desde logo a proposta de diretiva da Comissão sobre a matéria coletável consolidada comum (de 2010). Mesmo que alguns Estados a ela resistam, a proposta permanece em discussão, nada impedindo que possa ser aprovada ao abrigo da cooperação reforçada. Quando muitos clamam por mais Europa (união económica, harmonização fiscal), a opção pela concorrência fiscal ativa parece em contraciclo e mereceria uma justificação aprofundada.

4. O Relatório não explicita claramente o custo da proposta. Das centenas de milhões de euros de despesa fiscal estimada para o período 2014-2018 com a redução da taxa nominal (no mínimo, 1200 milhões de euros), qual é a parte que se traduz em bónus para as grandes empresas que atualmente suportam a receita de IRC (muitas em posições rentistas de quase monopólio) e qual é a parte que terá um real efeito de incentivo ao crescimento e ao emprego? Que garantias existem que os lucros não tributados não se dirijam para paraísos fiscais? Não seria preferível optar pela criação de incentivos à I&D, ao emprego, ao ambiente, às PME, isto é, recorrer a auxílios horizontais em regra aprovados pela Comissão? Acresce que não há avaliação de muitas das propostas de nova despesa fiscal nem medidas suficientes de alargamento de base tributária (as que existem recaem essencialmente sobre as PME ou decorrem da extinção dos incentivos fiscais à criação de emprego!). A própria Comissão confessa que a reforma do IRC não é autossustentável: o Governo terá pois de esclarecer como é que, em situação de constrangimento orçamental, ela iria ser financiada (mais IRS? mais IVA? mais cortes na despesa social?).

5. O regime de privilégio de afiliação ("participation exemption") merece discussão. Mas deve ser visto à luz das recentes discussões que ocorrem na Holanda sobre "as empresas caixas de correio" (que têm posto em maus lençóis o presidente do Eurogrupo), e dos esforços da OCDE (e do G20) para controlar a erosão das bases tributárias ("Base Erosion and Profit Shifting"). Sem esquecer a sua compatibilidade com o princípio da capacidade contributiva.

6. O Relatório não indica quais as decisões dos tribunais que considera suficientemente consolidadas para serem vertidas em letra de lei, abrindo deste modo a porta para as pertinentes considerações de Pedro Amorim neste mesmo jornal. Em nome da transparência, os cidadãos merecem esse esforço de demonstração das propostas apresentadas.

7. Por fim, uma observação cultural: a bibliografia usada é quase exclusivamente anglo-saxónica. Em português, são referidos um estudo de Macedo/ Gaspar/ Sarmiento (de 1989!), dois relatórios da Deloitte e um outro (não publicado) da Autoridade Tributária. De lado ficaram, entre outros, estudos do Banco de Portugal, do INE e dos serviços fiscais, bem como diversos relatórios oficiais produzidos ao longo dos últimos anos e, desde logo, o de 2009 de que foi co-coordenador geral um dos membros da Comissão. O silêncio é também uma forma de política.

Estas e outras questões (como a do regime simplificado, das tributações autónomas ou derrama municipal) devem ser abertamente discutidas. O consenso entre forças partidárias e sociais seria, sem dúvida, importante. Mas ele exigiria grande abertura a propostas decorrentes de outros pressupostos políticos. Consenso não se confunde com adesão a uma reforma de vincado cariz ideológico, em que as principais opções de fundo foram previamente determinadas e apenas ficariam para discutir questões de natureza técnica.