

PROPOSTAS DO CONSELHO NACIONAL DAS CONFEDERAÇÕES PATRONAIS, CNCP PARA O ORÇAMENTO DO ESTADO 2022

1. ENQUADRAMENTO

1. Segundo as mais recentes previsões da Comissão Europeia (CE), Portugal prefigura-se como um dos países da U.E. com o mais lento percurso de recuperação da economia em resultado do surto pandémico. Tendo o desempenho do país ficado em 2020 1,6 p.p. abaixo da média da U.E., no cumulativo com o ano que vivemos o diferencial sobe para 2,5 p.p. Ou seja, não só o maior impacto da crise em 2020 como também o menor ritmo de recuperação em 2021, face a economias com idêntico ou pior desempenho em 2020 explicam este posicionamento.

A principal explicação avançada pela C.E. para esta projeção está associada às novas restrições à atividade económica, impostas em claro contra-ciclo com a generalidade dos países europeus, decretados em junho e que se prevê venham a afetar, em especial, o desempenho da economia no 3º trimestre deste ano.

2. Neste quadro previsional só a adaptação de uma política que impulsione uma nova dinâmica de crescimento associada a uma “normalização” da vida económica pode corrigir este desempenho e, sobretudo, assegurar que o próximo ano venha a registar um crescimento económico claramente superior ao de 2021, podendo ainda, constituir-se como o início de um novo ciclo económico, marcado por um crescimento mais **robusto, sustentável e duradouro**, que permita ao país, num tempo de grandes e aceleradas mudanças, vencer os desafios com que está confrontado e encetar, finalmente, um verdadeiro percurso de convergência em relação à U.E. e, em especial, evitar que economias com que corremos mais diretamente nos continuem a ultrapassar no indicador do PIB per capita.

Uma década que começa, tal como a anterior, sob a contingência de uma profunda crise (sendo esta, contudo, inteiramente estranha a fatores económicos) só pode deixar de ser mais uma década perdida, se não nos equivocarmos na definição das políticas necessárias e, desde logo, naquelas que têm que ver com a política orçamental.

3. A política orçamental para o próximo ano tem, por isso, que assumir um carácter pró-cíclico no crescimento económico, sabendo conjugar um efetivo controle da despesa, em que a despesa estrutural e de investimento deve prevalecer sobre a restante, com uma política fiscal amiga do crescimento e do desempenho do tecido produtivo nacional.

Sendo necessário controlar o atual nível da dívida pública, não estamos certamente em condições de suportar orçamentos austeritários ou marcadamente contra-cíclicos e o necessário esforço de reequilíbrio das contas

públicas não pode constituir-se, na situação presente, na primeira prioridade da política orçamental. Os choques externos adversos não são expectáveis em 2022 e as políticas anunciadas, quer por parte do Banco Central Europeu, quer das restantes instâncias com poder de decisão na U.E., dão-nos suficientes garantias de estabilidade e continuidade das mesmas. A nossa dívida pública, demasiado elevada, beneficia, apesar disso, de uma conjuntura de baixas taxas de juro que permitem mesmo antecipar para 2022 uma taxa de juro implícita da dívida pública nacional, em baixa, em razões da política de “troca de dívida” da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública.

4. A prioridade da política económica tem, pois, que estar focada no investimento, ou seja no reforço do nosso PIB potencial. Investimento esse que tem, acima de tudo, que ser canalizado para reforçar o valor acrescentado nacional, ou seja, conjugando um crescimento em quantidade com um crescimento em qualidade. Crescer mais e crescer melhor. Para isso a aplicação dos fundos e programas de base comunitária não podem assentar numa lógica de «gastar dinheiro» e de meramente «executar programas», mas sim terem o objetivo de garantir que o dinheiro é aplicado em programas e medidas estruturantes para o país, baseado no seu contributo transformador e inovador. Ou seja, o investimento a fazer tem que refletir-se na competitividade e produtividade do nosso país e neste sentido não pode deixar de estar ancorado no tecido produtivo e nas empresas.

O **investimento** público em infraestruturas e na melhoria do serviço público é essencial, mas o mesmo não pode ser uma forma de transferir, simplesmente, despesa pública do O.E. para os programas comunitários. O investimento público só é reprodutivo se contribuir para um melhor desempenho global da economia.

Já antes da crise pandémica o Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital assumia que a prioridade para este mandato era o crescimento. Este desiderato é ainda mais vital depois dos impactos económicos e sociais da COVID19: é essencial crescer para recuperarmos e também para invertermos de forma sustentada o ciclo de falta de convergência com a U.E.

Os novos apoios comunitários – Plano de Recuperação e Resiliência, PRR e o futuro PT 2030 têm que ser colocados ao serviço do crescimento económico e constituírem-se como instrumentos orientados para a **transformação** da nossa economia.

5. Por último, uma referência ao Estado Social que queremos preservar. Qualquer lógica que considere que os problemas sociais se resolvem contra a economia ou à margem desta estão não só condenados a prazo como acabarão por destruir o próprio Estado Social que temos. Políticas meramente redistributivas que não estejam articuladas com o aumento da criação de riqueza e da sustentabilidade e progresso do tecido empresarial só podem conduzir-nos ao desastre. Os rendimentos e as condições de vida dos portugueses ou de parte deles não se determina por decreto. Faz-se a partir de uma economia em crescimento e tendo como espaço privilegiado de política a concertação social.

2. MEDIDAS DE NATUREZA FISCAL

O próximo ano, sendo ainda um ano de particulares dificuldades para as empresas, terá de ser um ano de clara recuperação e, sobretudo, de início de um processo de transformação da economia que possa abrir um novo ciclo de desenvolvimento sustentado.

Essa transformação e recuperação está, em grande medida, nas mãos das empresas. No entanto, será condicionada pela dimensão, rapidez e eficácia das medidas de política económica, como referido supra, que forem colocadas no terreno. O enquadramento das atividades será determinante para as decisões dos agentes económicos.

Entre essas medidas, estarão igualmente medidas de política fiscal, área em que são escassas as medidas que foram acionadas para responder à crise pandémica. Como para a globalidade da política económica, também na fiscalidade a prioridade tem que estar focada no investimento, através da redução dos custos de contexto, da redução da carga fiscal sobre a economia e de medidas específicas dirigidas à capitalização das empresas e ao reforço da sua tesouraria.

Na vertente económica os objetivos que defendemos são muito claros:



Não se pode, porém, partir para medidas desta natureza sem ponderar os estragos financeiros causados nas empresas pela pandemia e sem equacionar medidas que possibilitem a regularização das situações de incumprimento por ela agravadas, designadamente em matéria de diferimento do pagamento de impostos.

É impensável admitir que os empresários poderão olhar com a devida serenidade para medidas de médio e longo prazo, quando se andam a debater com estrangulamentos de tesouraria, sem saberem se irão conseguir cumprir as suas obrigações fiscais ou pagar salários no fim de cada mês.

Nestes termos o **Conselho Nacional das Confederações Patronais** apresenta um conjunto de propostas para integração na Lei que aprova o Orçamento do Estado para 2022, afirmando, desde já, a importância de se definir um regime geral das taxas e de um regime geral das contribuições e subsequente revisão de todos os tributos com estas tipologias em vigor no ordenamento jurídico, com vista ao alcance de um quadro legal mais simples, transparente, coerente e compreensível e tendo em consideração imperativos de eficácia, eficiência, proporcionalidade e competitividade, uma vez que, de facto, a proliferação desregrada de taxas e contribuições é um dos mais graves problemas do nosso sistema fiscal que urge corrigir.

A | MEDIDAS DE REDUÇÃO DOS CUSTOS DE CONTEXTO

1. Suspensão e eliminação de novas obrigações fiscais

De acordo com estatísticas internacionais os contribuintes portugueses são dos que, a nível europeu, mais tempo gastam para cumprir obrigações fiscais. E, a causa está, naturalmente, no excessivo número de obrigações que, ano a ano, se vão avolumando, sem que, nalguns casos, se perceba sequer qual a sua utilidade.

É o caso da obrigatoriedade da submissão do ficheiro SAF-T como condição para o pré preenchimento da IES, que, assumindo-se como uma medida de simplificação do cumprimento de obrigações fiscais, é rejeitada por todos os intervenientes, sujeitos passivos e contabilistas certificados, por não induzir qualquer simplificação, mas antes uma complexidade acrescida e desnecessária no cumprimento da obrigação.

Se a sua finalidade é a simplificação, deve ser revogada por não corresponder ao objetivo que lhe foi assinalado. Se não é esta a finalidade, então deve claramente assumir-se qual é a sua real finalidade e alterar-se o diploma em conformidade.

De igual modo, quanto à obrigatoriedade de inserção de um *QR code* nas faturas e da utilização de um número único de documento (ATCUD) não se vislumbra qual o seu contributo para o desempenho da administração fiscal ou para simplificação de obrigações do contribuinte.

Tais obrigações implicam uma prévia adaptação dos sistemas informáticos, atualização de programas e aquisição de novas funcionalidades, obrigando a investimentos significativos, que neste contexto não podem ser exigidos às empresas.

Com efeito, num momento em que as empresas lutam pela sua sobrevivência e pela manutenção de postos de trabalho, exigir-lhes o cumprimento de novas obrigações, de utilidade duvidosa, é uma péssima medida de política fiscal.

PROPOSTAS

- a. Propõe-se a revogação dos n.ºs 5, 6, 7 e 8 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 8/2007, de 17 de janeiro (eliminação da obrigação da submissão do SAF-T), e adaptação do diploma em conformidade.
- b. Propõe-se a suspensão do n.º 3 do artigo 7.º (*QR code* e ATCUD) e do artigo 35.º (comunicação de séries) do Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro, até que seja entregue estudo comprovativo das vantagens da adoção destas medidas.
- c. Propõe-se a suspensão da Declaração Mensal do Imposto do Selo, equacionando-se a possibilidade desta obrigação declarativa passar a ser de periodicidade anual.

2. Certificação de regularização do IVA por contabilista certificado independente

O Código do IVA foi alterado através da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, para obstar a que, em processos de regularização inferiores a € 10.000,00, tivesse de intervir um revisor oficial de contas, com o suposto objetivo de eliminar custos de contexto.

Ora, a norma exige que seja um contabilista certificado independente, o que pressupõe que tal certificação não possa ser feita pelo contabilista da empresa e que tenham de ser contratados os serviços de um outro contabilista certificado, sendo que qualquer deles está sujeito a um regime de independência técnica por força do seu estatuto. Assim, não se eliminaram os custos de contexto, substituiu-se apenas o custo de um serviço faturado por um revisor pelo custo de um serviço faturado por um contabilista.

PROPOSTA

Propõe-se que, no artigo 78.º-D do CIVA, seja substituída a expressão “contabilista certificado independente” por “contabilista certificado” para evitar a contratação de serviços externos para fazer a regularização do IVA.

3. Dispensa de entrega dos inventários valorizados

O Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro, estipulou a obrigação de comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira até 31 de janeiro, em relação ao ano anterior, do **inventário valorizado** por todos os sujeitos passivos de IRC e IRS com contabilidade organizada. Esta obrigação tem efeitos na comunicação de janeiro de 2022 em relação a 2021, devido à sua prorrogação por dois anos sucessivos em 2020 e 2021.

Até 2021, os sujeitos passivos não dispensados da comunicação dos inventários, enviavam à Autoridade Tributária e aduaneira (AT) a lista **dos inventários sem a sua valorização**.

Para além disso, por força da publicação da Portaria n.º 126/2019, de 2 de maio, passa também a ser obrigatória a comunicação dos ativos biológicos (animais ou plantas vivas), não existindo, verdadeiramente, norma que habilite o Governo a impor tal comunicação.

Efetivamente, o Decreto-Lei 198/2012, de 24 de agosto, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro, no quadro da autorização legislativa concedida ao Governo pelo artigo 172.º da LOE 2012, veio estabelecer a comunicação do *“inventário valorizado respeitante ao último dia do exercício anterior”* e não do *inventário e dos ativos biológicos valorizados*.

Ora, inventários e ativos biológicos são ativos diferentes, com conceitos perfeitamente distintos face ao Sistema de Normalização Contabilística e ao próprio Código do IRC - *vide* artigo 26.º.

Acresce que, até ao momento, ainda não se encontram disponibilizadas no Portal das Finanças as instruções e especificações técnicas, para cumprimento das obrigações de preenchimento e comunicação do ficheiro estabelecido no artigo 7.º da Portaria n.º 126/2019, de 2 de maio.

PROPOSTAS

- a. Propõe-se que a comunicação dos inventários valorizados só deverá ser aplicada às entidades que utilizam o sistema de inventário permanente, tendo em consideração as situações previstas no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho. Na comunicação de inventários em janeiro de 2022, em relação ao ano de 2021, deve ser mantido o previsto para o ano de 2020, relativamente a esta obrigação.
- b. Propõe-se a clarificação desta obrigação no sentido de serem dela excluídos os ativos biológicos, atendendo à sua especificidade e natureza que, aliás, não torna viável esta comunicação, para além do facto de que, no âmbito do SNC, os ativos biológicos não são inventários.

4. Extinção do Pagamento Especial Por Conta

A Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, do OE2019, aditou a alínea e), n.º 11 do artigo n.º 106 do Código do IRC, prevendo a dispensa do Pagamento Especial Por Conta, desde que as obrigações declarativas previstas nos artigos 120.º e 121.º, declaração periódica de rendimentos modelo 22 e Declaração anual de informação contabilística e fiscal relativas aos dois períodos de tributação anteriores, tenham sido cumpridas nos termos neles previstos, sendo atualmente muito residual o número de empresas obrigadas ao cumprimento do PEC.

PROPOSTA

Propõe-se a eliminação do PEC prevista no Código do IRC.

B | MEDIDAS DE REDUÇÃO DA TRIBUTAÇÃO

5.Redução da taxa do IVA

Num momento em que se antevê alguma normalidade com a vacinação da esmagadora maioria dos portugueses a curto prazo, importa desenhar medidas que permitam relançar a economia, fomentando o consumo para que as empresas mais penalizadas possam recuperar os seus normais níveis de atividade.

E, naturalmente, a redução dos preços constitui um estímulo ao consumo, devendo, por isso, equacionar-se uma redução da taxa do IVA.

É certo que, para determinados setores de atividade, já está em vigor o IVAucher, mas está limitado a 3 meses de utilização e não é de aplicação automática, exigindo procedimentos de adesão.

Alguns países têm vindo, neste período de pandemia, a reduzir temporariamente taxas de IVA, como forma de estímulo à economia.

Foi o caso da Alemanha que reduziu a taxa do IVA de 19 para 16%. Idêntica medida foi adotada relativamente aos setores mais afetados pela Bélgica, Reino Unido, Áustria, Bulgária, Chipre e Grécia.

O Governo Irlandês apresentou um plano de relançamento da economia que prevê a redução da taxa normal de 23% para 21%, a aplicar de setembro de 2020 até fevereiro de 2021.

Nestes termos, propõe-se uma redução temporária da taxa intermédia do IVA, onde se inclui o setor de alimentação e bebidas, bem como a eliminação da restrição de aplicação desta taxa às bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias, quando integradas numa prestação de serviços de alimentação e bebidas.

PROPOSTAS

- a.** Reduzir a taxa intermédia de 13% para 10%, durante o ano de 2022.
- b.** Eliminar a restrição de aplicação da taxa intermédia a bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias, quando integradas numa prestação de serviços de alimentação e bebidas.

6.Redução da taxa do IRC e da derrama estadual

Ambientes fiscais mais favoráveis para as empresas materializados através da redução das taxas do IRC potenciam o crescimento económico, a criação de emprego e a atração do investimento.

Nesse sentido apontou a Comissão de Reforma do IRC, que sugeria uma redução progressiva da taxa deste imposto.

Essa redução acabou por não se concretizar, tendo o desagravamento vindo a consubstanciar-se em ligeiras subidas do montante a que é aplicável a taxa de 17% e que, atualmente, se situa em € 25 000,00 o que consubstancia uma redução de imposto de € 1 000,00, relativamente à aplicação da taxa normal.

Ora, a redução de tributação das empresas em Portugal deixou, há muito tempo, de ser uma necessidade e tornou-se numa urgência. Na realidade, quanto mais a nossa taxa de IRC se afastar da média internacional, menos os investidores estarão dispostos a apostar na economia portuguesa.

Atualmente, a taxa nominal do IRC acrescida das derrama estadual e municipal é de 31,5%, eventualmente a mais elevada da União Europeia. Portugal, ao aplicar taxas de tributação dos lucros das empresas tão elevadas distancia-se claramente da maioria europeia no que diz respeito à captação de investimento direto estrangeiro.

Este desnível que se verifica na tributação representa um dano para a nossa economia na medida em que diminui a competitividade externa das nossas empresas, não atrai investimento estrangeiro e expulsa riqueza do país.

PROPOSTAS

- a. Propõe-se a redução de taxa do IRC, com a aplicação legal a partir dos períodos de tributação iniciados em ou após 1 de janeiro de 2022. A proposta contempla a criação de 3 escalões de taxa, sem distinção entre PME e não PME. A não existência desta distinção visa eliminar a aplicação da regra de *minimis*, o que seria prejudicial para alguns setores de atividade.

Escalão de matéria coletável	Taxa
Até €100.000	15%
De € 100 000,00 até €10.000.000	18%
Superior a €10.000.000	21%

- b. Para além disso, na perspetiva da eliminação progressiva da derrama estadual, propõe-se que se dê início ao processo de reversão do aumento da derrama estadual, de modo a abranger apenas as empresas com lucro superior a 5 milhões de euros, segundo a seguinte tabela:

Lucro tributável (euros)	Taxa
De mais de 5 000 000 até 15 000 000	3%
De mais de 15 000 000 até 50 000 000	5%
Superior a 50 000 000	7%

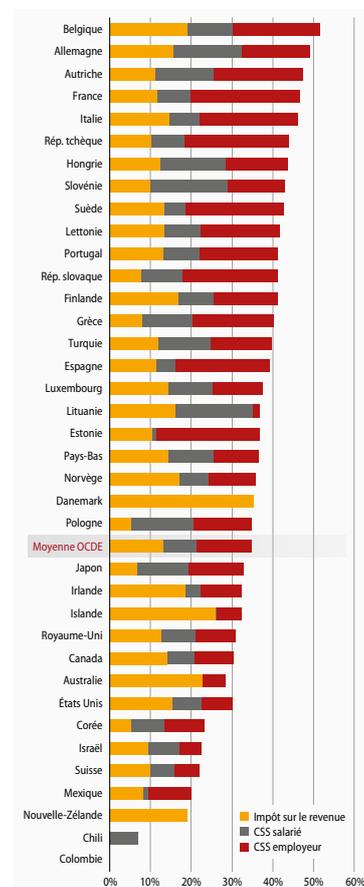
7. Redução de taxas do IRS

As estatísticas da OCDE (Les impôts sur les salaires 2021) demonstram que os custos fiscais com a mão-de-obra considerando como tal a relação entre o imposto sobre o rendimento suportado acrescido dos encargos sociais a cargo do trabalhador e custo total com a mão-de-obra suportado pelo empregador, são em Portugal dos mais significativos.

Enquanto a média da OCDE se situa em 34,6%, em Portugal essa percentagem atinge 41,3%, acima de países como a Espanha e a Grécia, por exemplo.

A este facto não é alheia a carga fiscal suportada em sede de IRS, que compara negativamente com países que nos são próximos como é o caso, entre outros, de Espanha e da Grécia, como resulta do gráfico ao lado:

GRAPHIQUE 1. IMPÔT SUR LE REVENU ET COTISATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE DES SALARIÉS ET DES EMPLOYEURS, PAYS DE L'OCDE, 2020
En % des coûts de main-d'œuvre



Notes : Célibataire sans enfant ayant un salaire égal à celui d'un salarié moyen.
Les taxes sur les salaires sont incluses si elles s'appliquent.
Source : Données de l'édition 2021 des Impôts sur les salaires (OCDE). <http://oe.cd/taxing-wages-fr>

Nestes termos, deverá ser ponderada uma redução da tributação em sede de IRS para aumentar o rendimento líquido disponível das famílias.

PROPOSTA

Rever os escalões de tributação em IRS para reduzir o nível de tributação.

8. Isenção de IRS e Segurança Social no trabalho suplementar

Apesar da crise que atravessamos devido à pandemia da doença COVID-19, o setor agrícola continua a registar uma elevada falta de mão-de-obra. É necessário a criação de uma medida incentivadora e capaz de ajudar a superar os constrangimentos da sazonalidade inerentes ao setor que obrigam a concretizar operações específicas num período temporal muito reduzido.

PROPOSTA

Propõe-se a introdução da isenção de IRS e de Segurança Social no trabalho suplementar efetuado pelos trabalhadores agrícolas dependentes, tendo como limite até 200 horas de trabalho por ano, alterando o artigo 2.º ou artigo 12.º do Código do IRS e Código Contributivo.

9. Redução das tributações autónomas

A tributação autónoma das despesas com viaturas ligeiras de passageiros tem sido objeto de sucessivos aumentos em consequência da alteração das taxas de tributação, convertendo-se em uma nova e inadmissível tributação sobre a despesa.

De facto, a partir do momento em que a taxa de tributação autónoma supera a taxa do IRC, tal corresponde a uma desconsideração total dos encargos com viaturas, como se fossem integralmente utilizadas em benefício dos gerentes ou trabalhadores (equivalente a uma tributação à taxa de 21%) e a uma “nova tributação” específica desses mesmos encargos pela parcela remanescente da taxa (14%).

Aliás, em termos de direito comparado, não se conhece nenhum país onde exista esta tributação, sendo que a vantagem em espécie decorrente da utilização para fins pessoais de viaturas da empresa ou é tributada na esfera do beneficiário, por imputação da parte proporcional dos encargos, ou é desconsiderado este encargo na sociedade que o suporta.

Não havendo disponibilidade orçamental para a reformulação e eventual eliminação, deve, pelo menos ser reduzida a tributação autónoma, aumentando-se o número de “escalões”, para que a taxa mais elevada abranja apenas viaturas que possam ser consideradas nos designados segmentos superior e de luxo.

PROPOSTAS

- a. Propõe-se a atualização da tabela da tributação autónoma, prevista no n.º 3 do artigo 88.º do CIRC, nos termos abaixo referidos, passando a incidir apenas sobre os encargos dedutíveis.

Custo de aquisição da viatura	Taxas (percentagem)
Até € 15 000,00	5,00
De mais de € 15 000,00 a € 35 000,00	10,00
De mais de € 35 000,00 a € 60 000,00	20,00
Superior a € 60 000,00	35,00

- b. Propõe-se que as disposições previstas no artigo 375.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, do OE2021, referentes ao não agravamento da tributação autónoma no caso de prejuízos fiscais, possam ser também aplicáveis no ano de 2022.

C

MEDIDAS DE CAPITALIZAÇÃO DAS EMPRESAS

10. Reforço das medidas de capitalização

a) Dedução por entradas em capital

Os incentivos à recapitalização recentemente introduzidos no artigo 43.º B, estão circunscritos às situações em que a sociedade já tenha perdido metade do seu capital social (artigo 35.º do CSC), o que se afigura manifestamente insuficiente. Por isso, tal incentivo deve ter carácter geral, aplicando-se a todas as entradas de capital em dinheiro que reforcem os capitais próprios da sociedade.

E, neste período em que a generalidade das empresas está a atravessar dificuldades de tesouraria, importa que se incentive a sua capitalização e se reduza a exposição a capitais alheios, pelo que importa aumentar para 50% a percentagem de dedução.

PROPOSTA

Propõe-se que seja alterada a redação do artigo 43.º B do EBF no sentido de alargar a dedução aí prevista a todas as entradas de capital em dinheiro, independentemente de a sociedade estar ou não na condição prevista no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais e aumentada para 50% a percentagem de dedução.

b) Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento (CFEI II)

A Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que procedeu à segunda alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março (Orçamento do Estado para 2020) e de diversos diplomas, aprovou o Crédito Fiscal Extraordinário ao Investimento II (CFEI II¹), do qual podem beneficiar os sujeitos passivos de IRC, que exercem a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola. Este benefício fiscal corresponde a uma dedução à coleta de IRC no montante de 20% das despesas de investimento em ativos afetos à exploração adquiridos em estado novo (ativos fixos tangíveis, ativos biológicos de produção, despesas de investimento em ativos intangíveis sujeitos a depreciação), que sejam efetuadas entre 1 de julho de 2020 e 30 de junho de 2021.

PROPOSTA

Propõe-se o prolongamento do CFEI II para o período de 1 de julho de 2021 a 30 de junho de 2022.

c) Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos

Dada a gravidade da situação de sobreendividamento e desequilíbrios na estrutura de capital de grande parte das empresas portuguesas, exacerbada pela atual crise, importa reforçar, através de outros instrumentos de política fiscal, as medidas recentemente tomadas com vista à recuperação económica e capitalização empresarial. Para tal, uma medida eficaz seria aprofundar o regime de Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos que, pelas suas limitações em termos de taxas, limites e outras restrições, está ainda muito aquém do seu potencial. Importa tornar este regime num instrumento eficaz de discriminação positiva de todas as empresas que investem com recurso ao autofinanciamento.

PROPOSTA

Propõem-se que sejam introduzidas as seguintes e necessárias alterações aos Artigos 28.º e 29.º do Código Fiscal do Investimento, no sentido de

- ✓ Aumentar a possibilidade de dedução à coleta para 50% dos lucros retidos que sejam reinvestidos em aplicações relevantes;
- ✓ Alargar este regime a todas as empresas, até 50% da coleta de IRC;
- ✓ Eliminar o limite máximo absoluto do investimento.

¹ Artigo 15.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho – anexo IV.

11. Goodwill gerado na aquisição de participações sociais

Em prol da capitalização e de ganhos de eficiência deve eliminar-se a penalização fiscal às aquisições pelo valor real (de mercado) das empresas. Com efeito, com o aditamento ao Código do IRC do artigo 45º-A, passou a ser aceite como gasto fiscal, embora num período excessivamente longo - 20 anos -, o goodwill adquirido numa concentração de atividades empresariais quando reconhecido autonomamente, nos termos da normalização contabilística, nas contas individuais do sujeito passivo.

Sucede que esta norma exclui do seu âmbito o goodwill respeitante a participações sociais, o que constitui um forte entrave fiscal à realização destas operações, quando é sabida a importância do redimensionamento das empresas como fator estratégico para a sua sustentabilidade e competitividade.

PROPOSTA

Propõe-se a possibilidade da amortização, para efeitos fiscais, do goodwill financeiro nas operações de investimento em participações sociais em empresas, nacionais ou estrangeiras, até um máximo de 5% ao ano.

D

MEDIDAS DE REFORÇO DA TESOURARIA DAS EMPRESAS

12. Regime excecional de pagamento de impostos em prestações

As dificuldades de tesouraria serão o problema maior com que as empresas se irão deparar nos próximos tempos, depois de terminarem as moratórias relativas ao pagamento de empréstimos e de rendas.

Com elevada probabilidade aumentarão os atrasos no pagamento das faturas pelos clientes, passando a ser as empresas a entregar nos cofres do Estado imposto que ainda não receberam dos seus clientes. E, este impacto far-se-á sentir fundamentalmente ao nível das pequenas e médias empresas.

Importa, por isso, criar um regime especial de pagamento em prestações no âmbito dos principais impostos (IRS, IRC e IVA) facultando a possibilidade de entrega de retenções na fonte de IRS/IRC, do IVA e do IRC autoliquidado ou de liquidações adicionais relativas a estes impostos de, mediante requerimento ainda em fase de cobrança voluntária, a apresentar eletronicamente, pedir o pagamento em prestações, no mínimo de 6, sem necessidade de apresentação de garantia.

PROPOSTA

Propõe-se que seja criado um regime especial de pagamento em prestações dos principais impostos (IRS, IRC e IVA) sem vencimento de juros e necessidade de apresentação de garantia.

13. Possibilidade de dedução dos prejuízos fiscais gerados em 2021 aos lucros já apurados nos últimos exercícios financeiros

Esta medida (designada tecnicamente como *tax losses carry back*) permitiria às empresas um encaixe imediato (via reembolso de imposto), respondendo assim às suas enormes dificuldades financeiras.

É uma medida com provas dadas no ordenamento fiscal de diversos países, como a França, Alemanha, Países Baixos e Reino Unido, introduzida, nalguns deles, como resposta à crise de 2008. Na sequência da atual crise, outros países abriram também esta possibilidade, como a Bélgica, Irlanda, República Checa e Noruega.

Note-se, ainda, que é uma das propostas constantes do documento “Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020-2030”.

Para além do efeito positivo na tesouraria das empresas, concorrendo para a manutenção da atividade económica e preservando postos de trabalho, esta medida tem duas grandes vantagens:

- ✓ Beneficia as empresas que geraram e declararam lucros nos anos anteriores à crise, ou seja, empresas que mostraram ser economicamente viáveis e cumpridoras das suas obrigações fiscais.
- ✓ É neutral, a médio prazo, ao nível das finanças públicas, uma vez que o esforço adicional que representa para o Estado, no presente, é compensado pelo facto de os prejuízos registados em 2021 já não serem deduzidos nos períodos de tributação seguintes (conduzindo assim a maiores receitas fiscais no futuro).

PROPOSTA

Propõe-se que seja criado um regime excecional de reporte dos prejuízos fiscais de 2021 para anos anteriores (*tax losses carry back*).

14. Crédito de imposto por despesas de proteção de colaboradores e clientes

A pandemia está a obrigar as empresas, para cumprimento das regras de saúde pública, a suportar custos adicionais com a proteção de colaboradores e clientes, seja por força da adaptação das suas estruturas, seja pela necessidade de aquisição de artigos de proteção individual e de desinfeção.

Nestes termos, justifica-se que o Estado participe neste esforço de proteção da saúde pública, através da atribuição de um crédito de imposto a deduzir à coleta do IRC.

PROPOSTA

Propõe-se que seja concedido um crédito de imposto a deduzir à coleta do IRC, do período e dos 5 períodos seguintes, na insuficiência de coleta, correspondente a 10% das despesas suportadas com a proteção de colaboradores e clientes por causa da pandemia.

15. Prestações em processos de execução fiscal

As dificuldades financeiras que as empresas vão suportar exigem do credor Estado uma ação proactiva para evitar que entrem em insolvência comprometendo a manutenção de postos de trabalho.

A rigidez dos processos de execução fiscal, nomeadamente em caso de incumprimento de prestações, com o vencimento de todas as restantes, poderá gerar constrangimentos financeiros inultrapassáveis.

Por outro lado, a exigência de garantias, num momento em que as empresas estão endividadas e com *plafonds* de crédito esgotados, constitui um constrangimento adicional para uma adesão voluntário a um plano de pagamento em prestações no processo de execução fiscal.

Importa, por isso, alargar o número de prestações nos planos vigentes ou a constituir e dispensar a prestação de garantia por dívidas vencidas após o início da situação de pandemia.

PROPOSTA

Propõe-se que seja duplicado o número de prestações dos planos prestacionais vigentes e a constituir e seja dispensada a prestação de garantia em processos de execução fiscal por dívidas vencidas após o início da situação de pandemia.

16. Compensação de créditos não fiscais com dívidas fiscais

Na atual situação económica faria todo o sentido que as empresas, enfrentando gravíssimas dificuldades financeiras por força da desaceleração generalizada da atividade económica, pudessem, mesmo antes da fase executiva aceder à possibilidade de compensação de créditos não fiscais com dívidas fiscais, sem que fossem exigidas as condições previstas no artigo 90.º A do CPPT.

Reconhecendo-se a premência das questões de tesouraria nas empresas e contribuindo os atrasos nos pagamentos pelo Estado fortemente para esse agravamento, no caso daquelas que são suas fornecedoras, uma medida desta natureza constituiria um relevante alívio de tesouraria, evitando situações de incumprimento fiscal.

PROPOSTA

Propõe-se que a compensação com créditos sobre o Estado de natureza não tributária de que o contribuinte seja titular possa igualmente ser efetuada se a dívida correspondente a esses créditos for certa, líquida e exigível, mediante requerimento à Autoridade Tributária e Aduaneira a apresentar até ao termo do prazo de pagamento voluntário que fica suspenso até à decisão que recair sobre o requerimento.

17. Situação fiscal e contributiva regularizada

A exigência de certidões de não dívida constitui uma medida de controlo indireto de pagamento dos impostos e que inibe o sujeito passivo do acesso ou prática de atos para a qual é exigida.

O acesso a concursos públicos é um dos atos para os quais tal certidão é exigida, fazendo com que os contribuintes que, por dificuldades de tesouraria não tenham pago atempadamente algum imposto se vejam afastados da possibilidade de acesso a tais concursos, agravando ainda mais a sua situação económica e financeira.

Neste contexto de dificuldades de tesouraria justificar-se-ia que, transitoriamente, a situação fiscal e contributiva regularizada deixe de constituir condição para a candidatura a qualquer concurso público.

Atendendo que existem muitas situações de constrangimentos devido a valores em dívida de centimos de arredondamentos do sistema informático da Segurança Social, deverá ser considerado um valor residual de 5 euros abaixo do qual pode ser emitida a declaração de não dívida com a situação regularizada.

PROPOSTAS

- a. Propõe-se que durante o ano de 2022, seja suspenso o impedimento a que se referem as alíneas d) e e) do artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos.
- b. Propõe-se que seja considerado um valor residual do valor da dívida de 5 euros, abaixo do qual pode ser emitida a declaração de não dívida com a situação regularizada.

E | **GARANTIAS DOS CONTRIBUINTES**

18. LGT - responsabilidade tributária subsidiária

Nos termos do artigo 23.º da LGT a responsabilidade subsidiária efetiva-se por reversão no processo de execução fiscal.

A Autoridade Tributária e Aduaneira tem usado e abusado deste instituto, no que se refere à responsabilidade dos membros dos órgãos sociais, criando com a automatização de procedimentos uma situação alarmante e pervertendo totalmente o espírito da norma.

É previsível que muitas pequenas e médias empresas venham a abrir falência e a encerrar em consequência da redução da atividade económica, vendo-se os sócios-gerentes confrontados com processos de reversão fiscal.

Face à frequência com que a administração fiscal “dispara” informativamente despachos de reversão fiscal, sem avaliar a culpabilidade dos gerentes deve ser revisto o correspondente regime.

PROPOSTAS

Propõe-se que sejam revistas as condições de reversão das dívidas em execução fiscal, no seguinte sentido:

- a. Fazer recair sobre a administração fiscal, o ónus de prova da existência de culpa na atuação dos administradores;
- b. Eliminar a obrigatoriedade de efetuar a reversão, no caso de avocação de processos referida no n.º 2 do artigo 181.º do CPPT, antes do processo subir para o tribunal.

19. CPPT - Penhora de créditos

A penhora de créditos tem sido um dos instrumentos que a Autoridade Tributária tem usado para obter o pagamento da dívida do executado, impondo sobre a empresa que recebe a notificação de penhora o ónus de identificar os créditos existentes, podendo, em caso de omissão, constituir-se como devedora dessas importâncias.

Por isso, deve ficar claro que os créditos a penhorar são apenas os que estão reconhecidos como tal na contabilidade, na data da notificação.

Para além disso, deve eliminar-se a possibilidade de constituir o devedor em autêntico órgão de execução fiscal, ao impor-lhe a obrigação de penhora de créditos futuros, por um ou mais anos.

PROPOSTA

Clarificar que os créditos a penhorar são apenas os que estão reconhecidos como tal na contabilidade, na data da notificação e eliminar a obrigação de penhora de créditos futuros, por um ou mais anos.

20. CIVA - Limitação do direito à dedução

Na sua redação atual, o n.º 9 do artigo 19.º do CIVA exclui do direito à dedução o imposto liquidado em fatura relativa a operações em que devia ter sido aplicado o regime de inversão do sujeito passivo.

Todavia, nem sempre é fácil, por exemplo, delimitar o conceito de serviços de construção civil, acontecendo que o fornecedor ou prestador de serviços, de boa-fé liquida o IVA e entrega-o nos Cofres de Estado.

O procedimento normal da inspeção nestes casos, quando considera que se trata de um serviço de construção civil é, pura e simplesmente, limitar o direito à dedução do imposto no adquirente, cortando a cadeia de liquidação e dedução, violando assim, um dos princípios fundamentais de um regime de imposto sobre o valor acrescentado.

Sendo a regra de inversão do sujeito passivo uma mera medida de combate à evasão, a limitação do direito à dedução por violação da referida regra, só devia ocorrer na medida em que daí resultasse prejuízo para o Estado, isto é, quando o fornecedor não tivesse entregado o imposto nos Cofres do Estado, o que competirá à administração fiscal comprovar.

De igual modo, têm-se sucedido, como o comprova o vasto contencioso nesta matéria, as correções fiscais, por limitação do direito à dedução, em faturas relacionadas com prestações de serviços que alegadamente não estão passadas na forma legal. Invariavelmente a administração fiscal considera que não consta a “quantidade e denominação usual dos serviços”, como se estes fossem mensuráveis em unidades físicas, ao peso ou ao volume. Ora, a eventual insuficiência da descrição dos serviços prestados em nada prejudica o direito à dedução, constituindo tal procedimento mais um injustificado corte da cadeia de liquidação e dedução que caracteriza um regime de imposto sobre o valor acrescentado.

PROPOSTA

Estabelecer que a limitação do direito à dedução por incumprimento de requisitos formais ou das regras de inversão só se verifica se o imposto não tiver sido entregue nos cofres do Estado pelo transmitente dos bens ou prestador de serviços.