

BENEFÍCIOS E OUTROS PRIVILÉGIOS FISCAIS MANTÊM-SE NO ORÇAMENTO PARA 2006 DETERMINANDO ELEVADAS PERDAS DE RECEITAS PARA O ESTADO**RESUMO DESTES ESTUDO**

Contrariamente àquilo que o governo pretende fazer crer, a proposta de Lei de Orçamento para 2006 não reduz nem os benefícios nem os privilégios fiscais, que fazem o Estado perder centenas de milhões de euros de receitas fiscais em todos os anos.

As receitas fiscais perdidas pelo Estado devido a benefícios fiscais que são contabilizadas na despesa fiscal somou, no período compreendido entre 2003 e 2006, cerca de 9.328 milhões de euros (1.870 milhões de contos). Embora o governo preveja que, entre 2005 e 2006, as receitas fiscais que o Estado perde anualmente diminuirá de 2.437 milhões de euros para 2.078 milhões de euros, no entanto 97% desta diminuição deve-se ao fim dos PPR's e do CPH decidido pelo governo do PSD/PP. Pelo contrário o governo do PS pretende, por um lado, introduzir novamente os PPR's que determinará para o Estado, logo no primeiro ano, uma perda de receita avaliada em 85 milhões de euros; por outro lado, criar mais benefícios fiscais para os fundos de investimento (para isso, pede uma autorização legislativa); e, finalmente não reduz qualquer dos privilégios fiscais que já gozavam os grandes grupos económicos.

É esclarecedor da política fiscal deste governo que, entre 2005 e 2006, a percentagem da receita fiscal perdida pelo Estado que resulta de benefícios concedidos às empresas aumentará de 61% para 71% da despesa fiscal total.

Mas a perda de receita fiscal pelo Estado não resulta apenas dos benefícios fiscais que aparecem contabilizados na chamada despesa fiscal que consta do Relatório do Orçamento de cada ano. Ela é também uma consequência das empresas poderem deduzir os prejuízos que tenham nos lucros que obtenham nos seis anos subsequentes. Este privilégio determinou que o Estado tenha perdido, só no período 1999-2002, uma receita fiscal que se estima em 2.367 milhões de euros. Para além disso, o facto da banca pagar uma taxa efectiva de imposto que tem sido inferior a metade da taxa legal de IRC determinou que o Estado tenha perdido, só no período 1998-2004, receitas fiscais que se estimam em 2.459 milhões de euros. E todas estas perdas de receita pelo Estado não são registadas nos valores de despesa fiscal divulgados. E todas estas situações de privilégios fiscais que gozam fundamentalmente os grandes grupos económicos não são alteradas pela proposta de Lei de Orçamento para 2006 apresentada pelo actual governo.

Para além de tudo isto, e apesar da esmagadora maioria das acções das empresas nacionalizadas pertencerem aos grandes grupos económicos ou aos seus proprietários, continua ainda em vigor o artº 59 do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que estabelece que apenas 50% dos rendimentos dos dividendos destas acções está sujeita a IRC ou IRS. Portanto, os grandes grupos económicos que ficaram com as empresas públicas que foram privatizadas ganham de duas formas: em primeiro lugar, porque ficam com os lucros destas empresas, pagando uma taxa efectiva de IRC que menos de metade da taxa legal; e, por outro lado, porque apenas metade do rendimento de dividendos das acções dessas empresas está sujeita a imposto. É um autêntico escândalo, numa altura em que são pedidos mais sacrifícios aos portugueses, que o actual governo também não tenciona alterar, como se conclui da proposta de lei de Orçamento para 2006 que apresentou..

O grupo parlamentar do PCP anunciou em 5 de Novembro que iria apresentar um conjunto de medidas para reduzir os benefícios e privilégios fiscais referidos anteriormente. Essas medidas são nomeadamente as seguintes: (1) revogação do artº 59 do Estatuto dos Benefícios Fiscais; (2) eliminação dos privilégios fiscais que têm as empresas que desenvolvem actividade na zona franca da Madeira; (3) eliminação dos benefícios fiscais aos PPR's; (4) diminuição do período em que as empresas podem reportar os prejuízos de 6 para 4 anos; (5) introdução de uma norma travão que impeça que a banca pague uma taxa de IRC inferior a 20% do lucro contabilístico, pois é com base neste lucro que faz a distribuição de dividendos aos accionistas. De acordo com as estimativas feitas estas medidas determinariam um aumento da receita fiscal de pelo menos 1.775 milhões de euros (356 milhões de contos) por ano. E este valor ainda não considera uma parte importante do aumento de receita fiscal que determinaria a revogação do artº 59 do Estatuto de Benefícios Fiscais, que seria certamente muito elevado, mas que ainda não se conseguiu estimar por falta de informação.

O valor dos benefícios e privilégios fiscais que continuam a gozar as empresas, fundamentalmente os grandes grupos económicos, fazem perder ao Estado todos os anos elevados montantes de receitas, contribuindo para as dificuldades financeiras que ele enfrenta, e determinando o aumento de impostos para os trabalhadores e outras camadas desfavorecidas da população.

Contrariamente ao que se poderia pensar esta realidade não se alterará significativamente em 2006, apesar da campanha mediática orquestrada pelo governo à volta do combate à fraude e evasão fiscal, um combate importante, mas cujos resultados são manifestamente insuficientes, até por causa dos escassos meios afectos a ele até a esta data.

RECEITA FISCAL PERDIDA PELO ESTADO SÓ EM 2006 ULTRAPASSARÁ OS 2.000 MILHÕES DE EUROS (400 MILHÕES DE CONTOS) DEVIDO A BENEFÍCIOS FISCAIS

Para se poder compreender os dados do quadro seguinte, que são dados constantes do Relatório que acompanha o Orçamento do Estado para 2006, é importante ter presente que estes dados apenas incluem a chamada despesa fiscal, ou seja, a receita fiscal que o Estado perde devido aos benefícios que concede e que regista. No entanto, existem muitos outros privilégios fiscais que determinam perda de receita para o Estado, mas que não se encontram considerados nos números do quadro I. Por ex., os chamados prejuízos fiscais que as empresas podem deduzir nos lucros dos seis anos subsequentes, assim como as variações patrimoniais negativas e as provisões acima do que é legalmente permitido às outras empresas que são utilizadas pela banca para baixar o lucro sujeito a imposto. Mesmo assim os dados do quadro seguinte são impressionantes de perdas de receitas para o Estado.

QUADRO I – Despesa fiscal (receita fiscal perdida pelo Estado que é contabilizada) devido aos benefícios fiscais concedidos no período 2003-2006

| Designação | Milhões de euros | | | | | Percentagem do TOTAL | | | | |
|--------------------|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2003-06 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2003-06 |
| IRS | 527,9 | 569,4 | 583,5 | 235,3 | 1.916,1 | 23,0% | 22,6% | 23,9% | 11,3% | 20,5% |
| IRC | 1.443,0 | 1.603,3 | 1.490,1 | 1.459,5 | 5.995,9 | 62,8% | 63,7% | 61,1% | 70,2% | 64,3% |
| IVA | 74,7 | 93,2 | 112,0 | 118,3 | 398,2 | 3,3% | 3,7% | 4,6% | 5,7% | 4,3% |
| ISP (combustíveis) | 182,4 | 175,4 | 179,0 | 193,5 | 730,3 | 7,9% | 7,0% | 7,3% | 9,3% | 7,8% |
| IA (automóvel) | 68,1 | 74,6 | 73,2 | 72,0 | 287,9 | 3,0% | 3,0% | 3,0% | 3,5% | 3,1% |
| TOTAL | 2.296,1 | 2.515,9 | 2.437,8 | 2.078,6 | 9.328,4 | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: Relatório da Proposta de Orçamento para 2006 – págs. 86 – 89

Assim, só no período 2003-2006, o total de receita registada que o Estado perdeu devido aos benefícios fiscais concedidos somou 9.328,4 milhões (1.870 milhões de contos), portanto um valor superior em mais de 34% ao valor do défice de todo Estado previsto para 2006, que é de 6.969 milhões de euros.

Por outro lado, se analisarmos a evolução da receita perdida devido aos benefícios concedidos entre 2005 e 2006, conclui-se que ela diminuirá, mas devido quase exclusivamente à eliminação de benefícios a nível do IRS, ou seja, de benefícios que apesar de tudo abrangem, embora minoritariamente, os trabalhadores.

Efectivamente, entre 2005 e 2006, a receita fiscal perdida pelo Estado diminuirá 359,2 milhões de euros, mas fundamentalmente à custa da redução de 348,2 milhões de euros (97% do total) nos benefícios em sede de IRS. E esta quebra nos benefícios no IRS resulta do facto do governo do PSD/PP ter acabado com os benefícios fiscais que gozavam os PPR's e o CPH (poupança habitação), o que determinou que em 2005, a receita fiscal perdida tenha ainda sido 354,5 milhões de euros, mas que, em 2006, já seja ZERO. No entanto, o governo de Sócrates pretende introduzir, através da proposta de Lei do Orçamento de 2006, novamente os PPR's que determinarão uma perda de receita fiscal, logo no primeiro ano, mas efectuada nos pagamentos do IRS de 2007, que o próprio governo avalia em 85 milhões de euros, assim como mais benefícios fiscais mas estes para os fundos de investimento.

A receita fiscal perdida pelo Estado, devido a benefícios fiscais concedidos às empresas, nomeadamente a grandes grupos económicos, praticamente não descera entre 2005 e 2006, pois passará de 1.490 milhões de euros para 1.459 milhões de euros (-2%). Como consequência, a percentagem do total de receita fiscal perdida pelo Estado devido a benefícios concedidos às empresas passará, entre 2005 e 2006, de 61% para 70% do total de receita perdida pelo Estado e contabilizada a nível da despesa fiscal..

2.367 MILHÕES DE EUROS DE RECEITA FISCAL PERDIDOS PELO ESTADO DEVIDO À DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS NOS LUCROS PELAS EMPRESAS

De acordo com o artº 47 do Código do IRC, “os prejuízos fiscais apurados em determinado exercício, são deduzidos nos lucros tributáveis, havendo-os, de um ou mais dos seis exercícios”. Isto significa que as empresas podem deduzir nos lucros de cada ano os prejuízos que tiveram lugar nos seis anos anteriores.

É evidente que este período de 6 anos é manifestamente exagerado (o governo PS aumentou, em 1995, de 5 para 6 anos), até porque a Administração Fiscal tem apenas 4 anos para alterar o lucro tributável e o IRC pago pela empresas. Este privilégio de que gozam as empresas, cujos custos não se encontram contabilizados nos dados do Quadro I, determina também uma elevada perda de receita fiscal para o Estado, como provam os dados do Ministério das Finanças constantes do quadro seguinte.

QUADRO II – Receita fiscal perdida pelo Estado devido aos prejuízos deduzidos nos lucros entre 1999-2002

| DSIGNAÇÃO | Milhões de Euros | | | | TOTAL Milhões Euros |
|---------------------|------------------|-------|-------|-------|------------------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | |
| Prejuízos deduzidos | 2.021 | 1.927 | 1.798 | 1.627 | 7.373 |
| RECEITA PERDIDA | 687 | 617 | 575 | 488 | 2.367 |

FONTE: Direcção dos Serviços de IRC – Ministério das Finanças

Assim, entre 1999 e 2002 (e são estes os últimos dados disponibilizados pelo Ministério das Finanças), o Estado perdeu receitas fiscais avaliadas em 2.367 milhões de euros (474,5 milhões de contos), que não se encontram incluídos nos dados de despesa fiscal publicados nos Relatórios que acompanham o Orçamento do Estado de cada ano, o que dá cerca de 591 milhões de euros por ano. A redução do tempo em que as empresas podem fazer o reporte de prejuízos de 6 anos (o actual) para 4 anos, determinaria um acréscimo de receita fiscal que estimamos, pelo menos, em 197 milhões de euros.

A BANCA PAGOU NO PERIODO 1998-2004 MENOS 2.459 MILHÕES DE EUROS (493 milhões de contos) DO QUE DEVIA PAGAR

Em relação ao imposto sobre lucros pago pela banca, uma coisa é o imposto efectivo pago, e outra coisa, bem diferente, é o imposto que pagaria se a taxa legal fosse aplicada ao chamado lucro contabilístico (lucros antes do imposto), ou seja, ao lucro real, aquele com base no qual a banca distribui dividendos aos accionistas.

Ao lucro contabilístico, a banca ainda deduz os benefícios fiscais, as variações patrimoniais negativas, que não são consideradas custos mas que servem para diminuir o lucro sujeito a imposto, bem como as provisões em que a banca beneficia de um regime muito mais favorável do que aquele que se aplica às outras empresas estabelecido no artº 35 do Código do IRC. A dedução de tudo isto – benefícios, variações patrimoniais negativas e provisões – determina que o lucro sujeito a imposto seja muito inferior ao lucro contabilístico, ou seja, ao real e, conseqüentemente, que a banca acabe por pagar um imposto muito inferior àquele que pagaria se a taxa legal de IRC fosse aplicada ao lucro contabilístico. Os privilégios de que goza a banca em Portugal, determinam uma elevada perda de receita fiscal para o Estado que, a maior parte, não é também contabilizada nos valores da despesa fiscal (quadro I), como provam os dados do quadro seguinte.

QUADRO III – Imposto sobre lucros pago pela Banca e valor que devia pagar

| ANOS | Milhões de euros | | | | Taxa de IRC | |
|--------------|--------------------------|-----------------|-----------------------|---------------------------|------------------|----------------------|
| | Lucros antes Impostos | Imposto Pago | Imposto Taxa Legal | Receita Fiscal Perdida | Efectiva paga | Legal Artº80-CIRC |
| 1998 | 2.078 | 473 | 707 | 234 | 22,8% | 34,0% |
| 1999 | 2.303 | 418 | 783 | 365 | 18,2% | 34,0% |
| 2000 | 2.623 | 457 | 839 | 382 | 17,4% | 32,0% |
| 2001 | 2.666 | 427 | 853 | 426 | 16,0% | 32,0% |
| 2002 | 2.197 | 369 | 659 | 290 | 16,8% | 30,0% |
| 2003 | 2.693 | 389 | 808 | 419 | 14,4% | 30,0% |
| 2004 | 2.657 | 321 | 664 | 343 | 12,1% | 25,0% |
| TOTAL | 17.217 | 2.854 | 5.313 | 2.459 | 16,4% | 30,9% |

FONTE - Relatório de Estabilidade Financeira - 2004 - Banco de Portugal

Assim, no período 1998-2004, a banca em Portugal teve lucros que somaram 17.217 milhões de euros, tendo pago de imposto apenas 2.854 milhões o que correspondeu a uma taxa média efectiva de 16,4%, muito inferior à taxa legal de IRC. Se tivesse pago pela taxa legal, o IRC a pagar, devido aos lucros que obteve, seria de 5.313 milhões de euros, portanto o Estado recebeu menos 2.459 milhões de euros (493 milhões de contos). A criação de uma norma travão, que impedisse que a banca pagasse de IRC um valor inferior a 20% do lucro

contabilístico, determinaria um aumento de receita fiscal que se estima em 210 milhões de euros por ano.

UMA PRIMEIRA ESTIMATIVA PARA DETERMINAR OS EFEITOS DE ALGUMAS DAS MEDIDAS NA ÁREA FISCAL APRESENTADAS PELO PCP

Nos dias 4 e 5 de Novembro tiveram lugar as jornadas parlamentares do PCP para analisar a Proposta de OE para 2006. No fim das jornadas foi tornado público a posição deste partido em relação à Proposta de Orçamento para 2006, bem como as propostas que tenciona apresentar na Assembleia da República na área fiscal. Neste estudo vamos procurar quantificar os efeitos dessas propostas a nível de aumento de receitas fiscais.

Assim, a primeira proposta é de acabar com a situação de privilégio fiscal existente na zona franca da Madeira e Porto Santo, que se traduz actualmente para as empresas que desenvolvem actividades nessa zona, incluindo bancos, de terem de pagar uma taxa de IRC de apenas de 2%, ou seja, estão praticamente isentas. Este benefício determina a perda de uma receita fiscal média de 1.200 milhões de euros (240 milhões de contos) por ano. A eliminação deste privilégio fiscal determinaria que as receitas fiscais do Estado aumentassem em igual montante: 1.200 milhões de euros por ano.

A segunda proposta anunciada é a revogação do artº 59 do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Este artigo estabelece que os dividendos de acções adquiridas na sequência de processo de privatização, apenas 50% contam para fins de IRC ou de IRS, ou seja, apenas metade é que paga imposto. Como a esmagadora maioria destas acções estão nas mãos dos grandes grupos económicos ou dos seus proprietários, seriam estes os principais prejudicados com esta medida. Por falta de dados é impossível fazer uma estimativa da receita perdida pelo Estado devido ao artº 59, embora só a nível de IRC ela poderá rondar os 83 milhões de euros..

Uma outra proposta, é a introdução de uma norma travão que impeça que a banca pague sistematicamente de imposto menos de 20% do lucro contabilístico, ou seja, do lucro real, aquele com base no qual são distribuídos os dividendos aos accionistas.

Como mostra o quadro seguinte, que foi construído com dados constantes do "Relatório de Estabilidade Financeira" do Banco de Portugal, tal medida determinaria, tomando como base o ano de 2004, um acréscimo importante de receitas para o Estado.

QUADRO IV- Acréscimo de receita fiscal para o Estado que resultaria da introdução da norma travão de 20%

| DESIGNAÇÃO | Milhões de Euros |
|---|-------------------------|
| IRC a pagar com norma travão: 20% do lucro contabilístico da banca em 2004 (2.657 M€ x 20% = 531 M€) | 531 |
| IRC pago pela Banca em 2004 | 321 |
| ACRESCIMO DE RECEITA ANUAL | 210 |

O aumento de receita determinada pela introdução de uma norma travão, ou seja, que o imposto a pagar pela banca não podia ser inferior a 20% do valor do seu lucro contabilístico, tomando como base o ano de 2004, e os dados publicados pelo Banco de Portugal, seria um acréscimo médio das receitas fiscais de 210 milhões de euros por ano.

Finalmente, uma outra proposta que vai ser apresentada é a de reduzir o período de tempo que as empresas podem abater nos lucros de cada ano, os prejuízos que tiveram em anos anteriores (o chamado período de reporte de prejuízos), de 6 anos para 4 anos.

De acordo com cálculos que fizemos com base nos dados do Ministério das Finanças constantes do Quadro II, isso determinaria um aumento médio da receita fiscal de 197 milhões de euros por ano. A eliminação dos benefícios que o governo pretende criar para os PPR determinaria uma poupança fiscal, para o Estado avaliada em 85 milhões de euros logo no 1º ano.

Somando os efeitos de todas estas propostas (1.200 M€ + 197 M€ + 210 M€ + 85 M€ + 83 M€), obtém-se um acréscimo de receita fiscal que se estima em 1.775 milhões de euros por ano. E isto sem entrar em conta com uma parte do aumento de receita fiscal que resultaria da revogação do artº 59 do Estatuto dos Benefícios Fiscais, que é certamente elevada, mas que não se conseguiu estimar por falta da informação necessária.

Eugénio Rosa

Economista

edr@mail.telapac.pt , 7 de Novembro de 2005