



COMENTÁRIOS DA CIP À PROPOSTA DE ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2015 E ÀS REFORMAS FISCAIS

A CIP lamenta que a dificuldade em reduzir sustentadamente a despesa pública tenha impedido que o Orçamento do Estado agora proposto contribua para o relançamento do crescimento económico por via da redução da carga fiscal sobre as empresas e as famílias.

O grande desafio da política orçamental nos próximos anos consiste em conciliar a consolidação das finanças públicas, por forma a possibilitar a redução gradual da dívida pública para níveis mais sustentáveis, com o estímulo ao crescimento económico.

A CIP esperava, assim, que o Orçamento do Estado para 2015 assumisse um papel mais claro e positivo no relançamento da economia.

Para tal, seria necessário que se iniciasse, já em 2015, um processo de redução gradual, mas programada, da carga fiscal, influenciando desde já as expectativas e as decisões dos agentes económicos (decisões relativas ao trabalho e ao consumo, por parte das famílias, e decisões de investimento, por parte das empresas). Foi este o rumo seguido na reforma do IRC; deveria ser este, também, o rumo seguido ao nível do IRS.

Este processo de redução da carga fiscal deveria passar, no entender da CIP, pelos seguintes parâmetros:

- Cumprimento do calendário assumido para a redução da taxa de IRC, que parece assegurado no OE 2015.
- Redução da carga fiscal em IRS (extinção da sobretaxa e da taxa adicional de solidariedade e, posteriormente, revisão dos escalões) gradual, mas programada, com início já em 2015.



- Implementação da reforma do IRS, na linha da proposta da Comissão de Reforma, sem compensação da perda de receita decorrente da introdução do quociente familiar e com uma maior intensidade e progressividade na consideração dos dependentes nesse quociente.
- Favorecimento da capitalização das empresas, através dum quadro fiscal mais favorável ao reforço de capitais próprios das empresas pelos seus proprietários ou por terceiros (nomeadamente no quadro da reforma do IRS).
- Revisão da estrutura de taxas do IVA, visando aliviar as pressões sobre os setores com maior impacto sobre o emprego.

Para conciliar a redução da carga fiscal com o prosseguimento do trajeto de redução do défice orçamental e da dívida pública, seria indispensável que, do lado da despesa, fossem tomadas medidas para substituir as medidas de consolidação temporárias que foram adotadas durante o período do programa de ajustamento por medidas estruturais, com um impacto significativo na despesa pública.

Tal implicaria avançar decisivamente na Reforma do Estado, que deveria constituir um elemento central da estratégia de desenvolvimento pós-troika. Sem a concretizar não será possível passar de uma lógica de cortes transversais e potencialmente reversíveis a uma lógica de redução estrutural da despesa corrente.

Sem ter avançado decisivamente neste domínio, e tendo optado, ao mesmo tempo, por aliviar os sacrifícios suportados pelos funcionários públicos e pensionistas ao nível dos seus rendimentos, o Governo ficou sem margem de manobra para reduzir a carga fiscal, mesmo aliviando em 0.2 pontos percentuais a meta para o défice.

De facto, a proposta de Orçamento do Estado para 2015 prevê que a carga fiscal e parafiscal sobre a economia, medida pelo peso das receitas fiscais e contributivas no PIB, aumente de 36.6%, em 2014, para 37.0%, em 2015, atingindo um novo máximo histórico.



No cômputo total das medidas de consolidação orçamental para 2015, temos, em termos líquidos, um total de 530 M€ do lado da despesa e de 441 M€ do lado da receita, ainda longe do princípio constante do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro, segundo o qual o ajustamento teria de ser repartido em 2/3 do lado da despesa e 1/3 do lado da receita.

Acresce que as medidas do lado da despesa não impedem que, em termos agregados, a despesa corrente primária aumente 1% em termos nominais (736 milhões de euros) relativamente a 2014, sendo que cerca de metade deste aumento advém da evolução da rubrica de consumos intermédios, precisamente aquela em que seria de esperar uma maior contenção.

A proposta de Orçamento do Estado para 2015 cumpre o compromisso ao nível da descida da taxa de IRC, mas teve de condicionar a redução da sobretaxa do IRS ao aumento das receitas fiscais (em IVA e IRS) acima das suas próprias previsões, com efeitos apenas em 2016. Não deixando de ser um sinal, perde em muito a previsibilidade e o aumento da confiança dos consumidores e dos investidores que resultaria de uma verdadeira calendarização da eliminação gradual da sobretaxa.

Acresce, ainda, a previsão de medidas adicionais do lado da receita, entre as quais se destaca, pela sua dimensão, o aumento dos impostos especiais sobre o consumo (100 M€) e o aumento da contribuição sobre o serviço rodoviário (160 M€) que se refletirá no preço dos combustíveis.

Particularmente gravosa para a competitividade das empresas é a reforma da fiscalidade verde, tal como foi concebida. Ao invés de combinar um conjunto equilibrado de estímulos e penalizações com impacto na adoção de comportamentos mais saudáveis do ponto de vista ambiental, privilegiando uma neutralidade fiscal oportunamente anunciada, a presente reforma prevê um agravamento da tributação em mais de 165 milhões de euros, dos quais apenas 17 milhões serão utilizados no financiamento de medidas de incentivo no domínio ambiental.

Esta reforma incide, sobretudo, na tributação suplementar dos combustíveis através da criação de uma taxa de carbono nos sectores não abrangidos pelo Comércio Europeu de Licenças de Emissão, indexada ao preço da tonelada de CO₂ no mercado europeu de licenças de emissão, medida que representa, em 2015, um aumento de 95 milhões de euros da receita fiscal, pesando diretamente sobre as atividades económicas em cerca de 70 milhões de euros.

Esta taxa vem agravar os preços dos combustíveis para milhares de empresas de pequena e média dimensão que, além da quota-parte que representam na dinamização das exportações, são também as responsáveis pela maioria do emprego no setor secundário, reduzindo drasticamente a sua competitividade externa, sobretudo quando comparada com a maioria dos estados da UE, que a não adotaram. Além do impacto direto sobre estas empresas, esta taxa repercutir-se-á negativamente no setor dos transportes, área transversal a toda a economia e que sofrerá o efeito acumulado do aumento da contribuição sobre o serviço rodoviário.

Atendendo à rigidez da procura de combustíveis, esta medida aumentará a receita fiscal através do prejuízo da competitividade das empresas e sem qualquer benefício ambiental significativo, em termos nacionais ou europeus, sendo mesmo despicienda à escala global.

A indexação da taxa de carbono ao preço da tonelada de CO₂ no mercado europeu de licenças de emissão representa uma ameaça ainda mais negativa, potencialmente muito gravosa, uma vez que a Comissão Europeia tem em curso ações para fazer multiplicar esse preço por 3 ou por 4 nos próximos anos. Esta evolução terá consequências desastrosas sobre as empresas e colocará em causa a alegada neutralidade fiscal desta reforma.

Refira-se que a própria Comissão de Reforma da Fiscalidade Verde reconhecia que “o aumento da tributação de energia tem efeitos muito significativos na atividade económica”, pelo que a introdução de uma carga fiscal adicional sobre as emissões de CO₂, deveria “ser precedida de uma rigorosa análise das repercussões de tal medida na atividade económica”, o que não aconteceu.

Nesta reforma de fiscalidade verde, a segunda medida mais importante, em termos financeiros (aleadamente 40 milhões de euros de receita fiscal adicional), consiste no imposto sobre os sacos de plástico, com efeitos claros ao nível da melhoria comportamental dos cidadãos e da sustentabilidade ambiental, mas que não acautela o impacto sobre um segmento da indústria, ameaçando a sobrevivência das empresas diretamente afetadas pela redução do consumo destes bens.

Relativamente à reforma do IRS, a CIP reconhece como positivo o novo desenho da consideração da família no cálculo do imposto, bem como os avanços no sentido da simplificação, da redução da litigiosidade e da promoção da mobilidade social.

Contudo, e embora se preveja para 2016 e 2017 o seu alargamento para valores mais significativos, os parâmetros definidos para o quociente familiar e para os limites à redução da coleta líquida de IRS limitam muito o alcance efetivo desta reforma e qualquer efeito positivo e desejável sobre a evolução demográfica.

A CIP alerta, finalmente, para os riscos que a execução deste Orçamento comporta, quer no que respeita ao cenário macroeconómico em que se baseia, quer quanto à concretização das medidas do lado da despesa pública que o Governo se propõe, dispersas por múltiplas rubricas, algumas das quais mal definidas e, em geral, desenquadradas de uma estratégia coerente que tenha por base a redefinição do papel do Estado na economia e a forma como se deve organizar para desempenhar esse papel de forma eficiente e eficaz.

Relativamente ao cenário macroeconómico, a CIP chama a atenção para as fragilidades detetadas pela Comissão das Finanças Públicas quanto à incerteza do enquadramento internacional, em particular na área do euro, que poderá pôr em causa as previsões relativas ao contributo das exportações, e quanto ao risco de uma evolução dos preços implícitos inferior à prevista, que tornará mais difícil atingir os objetivos orçamentais.

Também se nos afigura incerta a moderação prevista para as importações, num cenário de alguma recuperação da procura interna.

Em conclusão, a CIP lamenta que a dificuldade em reduzir sustentadamente a despesa do Estado, dificuldade essa que é politicamente assumida pelo próprio Governo, tenha impedido que o Orçamento do Estado agora proposto contribua para o relançamento do crescimento económico por via da redução da carga fiscal sobre as empresas e as famílias, podendo vir a pôr em causa as estimativas apresentadas para o crescimento do PIB e para a redução do desemprego.

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

2014-10-24