

Conferência XX anos da Sérvulo - O Futuro do Investimento

Lisboa, 26 de setembro de 2019

Intervenção do Presidente da CIP, António Saraiva

(agradecimentos)

O tema desta conferência – o futuro do investimento – merece bem a nossa reflexão.

O nosso futuro coletivo depende, de facto, do investimento, já que este condiciona, em grande medida, o potencial de crescimento da economia.

Apesar da recuperação observada em 2017 e, em menor grau, em 2018; apesar dos bons resultados do início deste ano, estamos ainda muito longe de compensar o mau desempenho do investimento desde o início deste século, agravado pela profunda queda acumulada de 39% que sofreu entre 2009 e 2013.

Estamos ainda abaixo dos níveis registados nos finais do século passado.

Comparando com os restantes países da União Europeia, o peso do investimento no PIB em Portugal está em níveis excecionalmente baixos: 17,1% contra 20,6% na média da União Europeia. Os únicos países europeus que, em 2018, ficaram abaixo de Portugal foram a Grécia e o Reino Unido.

Este baixo nível de investimento pouco mais permite do que compensar a depreciação do capital.

Assim permanecendo, dificilmente obteremos ganhos de produtividade, uma vez que o nível de capital por trabalhador estabilizaria em níveis muito inferiores aos padrões europeus.

Em 2018, apenas sete dos 28 países da União Europeia registaram um *stock* de capital por pessoa empregada inferior a Portugal.

Qualquer um destes sete países (países bálticos, Eslováquia, Bulgária, Eslovénia e Malta) tem níveis de produtividade inferiores ou muito próximos do observado em Portugal.

De facto, a par do défice de qualificação dos recursos humanos, o baixo volume de capital por trabalhador é um dos principais fatores que explicam o fraco nível de produtividade registado por Portugal.

Não nos podemos, por isso, contentar com a atual evolução do investimento, esperando que, sem medidas adicionais, continue a crescer ao ritmo dos últimos trimestres, como que por inércia.

Justifica-se, antes, que a criação de condições mais favoráveis ao investimento seja uma prioridade para os próximos anos.

Há boas razões para que a atração de investimento direto estrangeiro mereça, dentro desta prioridade, uma atenção particular.

Os baixos níveis de poupança interna e o elevado endividamento que as empresas portuguesas registam são ainda um constrangimento a um forte acréscimo do investimento empresarial de capitais nacionais.

Os resultados económicos mais recentes são, a este respeito, um sinal de alerta. Com o motor da economia a deslocar-se das exportações para a procura interna, e ainda sem ganhos consistentes de competitividade, o forte aumento do investimento no início deste ano teve um forte impacto nas importações, pouco se refletindo na produção nacional. É certo que é expectável que, a médio prazo, o impacto sobre o crescimento se torne relevante. Mas sem um maior vigor das exportações, a economia arrisca-se não apenas a abrandar, mas a “plissar” num ressurgimento de desequilíbrios que julgávamos ultrapassados.

O investimento direto estrangeiro, se dirigido a setores produtores de bens e serviços transacionáveis, proporcionaria uma forte base para o relançamento tanto do investimento como das exportações, sem fazer perigar o equilíbrio das contas externas.

É certo que o Investimento Direto Estrangeiro tem mostrado sinais bastante positivos, mesmo durante os anos de crise, com o seu *stock* a aumentar de 45,5% do PIB, em 2011, para 61,5% do PIB em 2017. Já em 2018, retrocedemos para um valor de 58.8% do PIB.

No entanto, esta evolução reflete sobretudo a aquisição de ativos em Portugal por parte de empresas estrangeiras e não tanto investimento produtivo de raiz. Além disso, com algumas exceções, este investimento dirigiu-se a setores não transacionáveis. Apenas 5,2% do *stock* de investimento direto estrangeiro se encontra em setores da indústria transformadora.

A fraca expressão do investimento estrangeiro de raiz em setores produtores de bens e serviços transacionáveis é também preocupante porque traduz uma fraca participação nas cadeias de valor globais.

Faço aqui apelo ao estudo sobre o investimento empresarial em Portugal realizado pelas Faculdades de Economia das Universidades do Minho e de Coimbra, que refere precisamente que, desde o início da década de 90, a revolução das tecnologias de informação e comunicação, a redução dos custos de transporte e a liberalização do comércio internacional alteraram profundamente a organização da produção mundial. A produção de bens e serviços fragmentou-se por dezenas de países, tendo dado origem a cadeias de valor globais, através das quais as empresas transnacionais ganharam uma importância acrescida na organização económica global.

Neste quadro, a capacidade de atrair investimento direto estrangeiro tornou-se ainda mais importante para o crescimento económico.

No início da década de 90, a instalação da Autoeuropa parecia um bom augúrio para uma integração bem-sucedida nas grandes cadeias de valor globais. Desde a sua inauguração, a Autoeuropa tem-se mantido no topo da lista dos maiores exportadores portugueses. Este projeto permitiu a criação de uma rede de fornecedores de componentes para automóveis que garante uma elevada incorporação nacional nas exportações da Autoeuropa e que, por outro lado, contribuiu para o desenvolvimento de um *cluster* altamente competitivo na indústria automóvel.

No entanto, Portugal não voltou a ter um investimento com um impacto semelhante ao da Autoeuropa, o que reflete as dificuldades em aproveitar as oportunidades proporcionadas pelas novas tecnologias e pela nova globalização.

O resultado foi uma participação limitada nas novas cadeias de valor globais, espelhando a falta de competitividade da economia portuguesa.

Neste contexto, à semelhança do que aconteceu com o investimento interno, também o investimento estrangeiro passou a privilegiar os setores de bens não-transacionáveis.

Por exemplo, a Indústria Transformadora, o setor de atividade que mais beneficiava de capitais internacionais em 1995, concentrando 35% do *stock* de capital detido por estrangeiros, foi perdendo importância ao longo do tempo, representando hoje apenas os 5,2% que há pouco referi.

De facto, a tendência para a concentração de investimento direto estrangeiro nos setores não-transacionáveis agravou-se com a crise financeira internacional.

É esta tendência que precisamos, agora, inverter.

Para isso, importa proporcionar um enquadramento mais atrativo para o investimento.

Muitas das propostas constantes do documento Portugal a Crescer Mais, produzido recentemente pela CIP visam precisamente este objetivo.

No domínio da fiscalidade, é necessário inverter claramente a tendência de aumento da carga fiscal sobre as empresas e atenuar os aspetos em que o nosso sistema fiscal se mostra mais desfavorável, tornando-o mais competitivo, mais previsível e mais simples, por forma a relançar duradouramente o investimento.

Na União Europeia, as taxas de IRC têm vindo a reduzir-se e estão, em média, significativamente abaixo da taxa aplicada em Portugal. Com o aumento da derrama estadual introduzida em 2018, e tendo em conta as reduções previstas em França, Portugal passará, brevemente, a ter a taxa marginal máxima de IRC mais elevada de toda a União Europeia.

Por isso, insistimos na retoma do compromisso de redução da taxa de IRC, fixando-a, no máximo, em 17% até ao final da legislatura, e da eliminação progressiva das derramas.

Insistimos também na correção dos aspetos mais gravosos da tributação sobre as empresas, nomeadamente as tributações autónomas, que são exemplo de complexidade e pervertem o princípio da tributação pelo lucro real.

Propomos estimular fiscalmente o investimento, e, em especial, a capacidade de autofinanciamento do mesmo. 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 (independentemente da sua dimensão) que investem baseando-se no autofinanciamento, em detrimento da distribuição de dividendos.

As grandes linhas deste aprofundamento que defendemos são:

- 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 (presentemente de 10 milhões de euros).

Propomos ainda o reforço das medidas de apoio ao investimento nas regiões do interior, por razões de coesão territorial, potenciando as infraestruturas de ligação de que o país já dispõe, aumentando o emprego e favorecendo assim a fixação de população.

Colocando a fiscalidade ao serviço da economia e não a economia ao serviço da fiscalidade e da voragem da despesa pública, decerto alcançaremos ganhos, tanto em termos económicos como ao nível das próprias finanças públicas. Basta recordar que, em 2015, quando a taxa de IRC se reduziu pelo segundo ano consecutivo, a receita fiscal deste imposto aumentou 16%.

Mas a elevada tributação sobre as empresas não é o único fator que afeta a atratividade do investimento, no que diz respeito à fiscalidade.

A falta de estabilidade e previsibilidade fiscal são, talvez, ainda mais relevantes, neste domínio, do que a excessiva carga fiscal.

Duas das nossas propostas visam precisamente uma maior estabilidade e previsibilidade fiscal:

- Garantir que a tributação que incide direta ou indiretamente sobre as empresas não é agravada e que não serão criados novos impostos ou taxas que afetem as empresas.

- Incluir, em todas as alterações fiscais tendentes a reduzir a carga fiscal sobre as empresas, uma cláusula de compromisso da sua continuidade durante um período não inferior a 7 anos.

Não é só no domínio da fiscalidade que precisamos atuar para criar enquadramento mais atrativo para o investimento.

A promoção de um ambiente de negócios atrativo e estimulante é essencial para as empresas concentrarem os seus recursos na criação de valor e competirem em mercados cada vez mais exigentes.

É também essencial para que a imagem do nosso país como destino de investimento deixe de ser o que ainda transparece nos *rankings* internacionais – o de um país em que os principais constrangimentos à atividade empresarial residem na burocracia, no impacto do enquadramento legal e regulatório na competitividade das empresas e nos problemas decorrentes do funcionamento do sistema judicial.

Num cenário de agressiva concorrência global, dever-se-á potenciar as vantagens competitivas e comparativas de Portugal, facilitando (ou não dificultando) o desenvolvimento de negócios e de oportunidades empresariais.

Neste quadro, além da necessidade de diminuir custos administrativos e demais custos de contexto, surge como prioritária a promoção de uma justiça económica célere e eficaz.

Permitam-me que destaque, a este nível, o problema que representa o elevado nível de litigância fiscal registado em Portugal e que é, simultaneamente, causa e consequência da falta de previsibilidade e de confiança. Ultrapassa em muito o que seria compatível com uma relação saudável com o fisco, bem como as próprias capacidades de resposta dos tribunais.

A este respeito, uma das recomendações específicas para Portugal propostas pela Comissão Europeia é a de aumentar a eficácia dos tribunais administrativos e fiscais, em especial através da redução da duração dos processos. Não poderia estar mais de acordo.

No entanto, não basta tratar os sintomas, é preciso cuidar das causas. Identifico duas, que importa corrigir:

Em primeiro lugar, o facto de não existir, na administração fiscal, interesse ou vontade para corrigir excessos cometidos em sede de inspeção, mas, pelo contrário, uma forte determinação na busca de pretextos para efetuar correções a favor do Estado. Para isso contribui, em muito, a forma como é exercida a avaliação do desempenho das estruturas da administração fiscal e dos seus agentes (com reflexos na atribuição de prémios). Isto leva a que cheguem aos tribunais inúmeros litígios com base em fundamentações que contrariam a jurisprudência dos tribunais, elevando o número de processos que se

arrastam durante anos nos tribunais, com escassas probabilidades de êxito para a Autoridade Tributária.

Em segundo lugar, destaco o abuso do designado “direito circulatório”, ou seja, da interpretação dada à legislação por via de “ofícios circulados” emitidos pela Autoridade Tributária, que vinculam os seus agentes, mas não se impõem aos contribuintes nem aos tribunais. Também aqui se encontram exemplos de interpretações que ignoram a jurisprudência, alimentando uma litigância inútil.

É necessário responder a estas questões, seja pela revisão da legislação, clarificando-a à luz da jurisprudência consolidada (como aliás foi feito, em sede de IRC, na reforma de 2013), seja pela alteração de práticas e procedimentos no seio da administração fiscal.

Evitar-se-ia, assim, um enorme desperdício de tempo e recursos à Autoridade Tributária, aos contribuintes e aos tribunais, gerar-se-ia uma maior certeza fiscal e mais confiança entre as empresas e o fisco. Todas as partes ganhariam.

Minhas senhoras e meus senhores,

Não pretendo esgotar, nestas minhas palavras, tudo o que importa fazer para tornar o nosso país mais atrativo para o investimento direto estrangeiro.

Deixei também em branco o segundo tema que nos ocupará esta manhã: o investimento português no estrangeiro.

Também esta vertente se revela de grande relevância para uma integração bem-sucedida nas grandes cadeias de valor globais.

Neste domínio, temos assistido, nos últimos anos, a uma redução preocupante do *stock* de investimento das empresas portuguesas no estrangeiro: após o máximo de 29,2% do PIB alcançado em 2015, estamos agora com 23,9%. E, também aqui, o investimento realizado pelo setor da indústria transformadora representa apenas uns magros 5,2% do *stock* total.

Permita-me, que, para terminar, vos deixe ainda algumas breves palavras sobre o impacto do Brexit nos fluxos de investimento.

É evidente que a saída do Reino Unido do mercado único, que engloba, para além da livre circulação de bens e serviços e capitais, o direito de estabelecimento, terá um impacto negativo nos fluxos de investimento com as restantes economias da União Europeia.

No entanto, no curto prazo, existem oportunidades decorrentes de investimentos de empresas britânicas que pretendem estabelecer-se em países da União Europeia como forma de preservar o acesso ao mercado único.

Entre 2017 e 2018, Portugal atraiu já 22 empresas britânicas de várias áreas de atividade. É um total de 26 projetos de investimento, num valor que ronda os 460 milhões de euros. Ao todo foram criados 1400 postos de trabalho. Os números, divulgados por Bernardo Trindade, líder da missão Portugal In, mostram que o Reino Unido voltou a ser um dos principais emissores de investimento direto estrangeiro em Portugal.

Acredito que este movimento seria ainda maior se Portugal tivesse melhores condições de atratividade para o investimento estrangeiro, nomeadamente fiscais. Portugal tem uma enorme necessidade de atrair investimento nacional e estrangeiro. Mas para isso não chega ter vontade, tem de se saber atrair o investimento, porque, caso contrário, não temos crescimento económico digno desse nome.

Minhas senhoras e meus senhores,

É com grande expectativa que espero o contributo dos oradores que aceitaram partilhar a sua experiência e as suas ideias sobre o investimento, nomeadamente o investimento direto estrangeiro e o investimento português no exterior. Tomem estas minhas palavras apenas como um mero pontapé de saída para o debate.

Obrigado pela vossa atenção!