



# **Propostas da CGTP-IN para outro Orçamento**

**Contra a Exploração e o Empobrecimento  
Por um Portugal com Futuro**

## POR UM OUTRO ORÇAMENTO DE ESTADO

---

A Proposta de Orçamento de Estado para 2013, apresentada pelo Governo do PSD/CDS, é contrária aos interesses do País e dos portugueses, porque aposta na recessão, com consequências imediatas no encerramento de empresas e na destruição do emprego, no aumento do desemprego e na generalização da pobreza e exclusão social, na fragilização da democracia e na perda de soberania.

Este OE é uma monstruosidade fiscal e um instrumento de acentuação das injustiças e desigualdades. A proposta do Governo não tem credibilidade económica, é socialmente desastrosa e politicamente insustentável.

Sem uma mudança de rumo, repetiremos a experiência da execução orçamental de 2012. O resultado foi o aumento quer do défice (6,8% no primeiro semestre) quer da dívida pública (119% do PIB, mais 11 pontos percentuais que em 2011).

Estamos perante um desastre económico, que coloca a riqueza criada em Portugal no final de 2012 a níveis inferiores aos de 2001, perante um processo de destruição das Funções Sociais do Estado e perante um risco de rupturas sociais. A prosseguir-se o presente caminho, teremos um segundo resgate e uma situação análoga à da Grécia.

A alternativa não pode passar pela sobrecarga dos trabalhadores e da generalidade da população com mais impostos, bem como não é através da redução da despesa pública (na educação, saúde ou segurança social) que se trilha o desejável caminho de desenvolvimento económico e social.

O Governo e os sectores neoliberais têm vindo a exercer uma forte pressão sobre a diminuição da despesa pública, diabolizando-a e fazendo crer à população que seria exageradamente elevada (um “monstro”). A verdade porém é que o nível de despesa não é superior ao da zona euro sendo mesmo inferior (49,4% do PIB em 2011 face a 49,5% na zona do euro, segundo dados recentes do Eurostat).

É preciso encontrar alternativas e é neste quadro que a CGTP-IN apresenta propostas para um outro Orçamento de Estado:

- ♦ É imperativo o crescimento da economia, sem o qual não haverá criação de emprego, nem redução duma taxa de desemprego que não para de aumentar. Isto num quadro em que temos 1 milhão e 400 mil pessoas na situação de desempregados, inactivos e em sub emprego;
- ♦ O Estado pode obter recursos para reduzir o défice do Estado e a dívida pública, através do crescimento, que gera receitas e diminui despesas (desde logo, com as prestações de desemprego), de maior justiça fiscal e da diminuição de despesa resultante da crescente apropriação do Estado pelos poderes económicos privados;
- ♦ É urgente responder aos problemas das pessoas que estão a ser atingidas por políticas de austeridade, para supostamente resolver uma crise de que não são responsáveis. Por isso, a CGTP-IN aprovou nas suas prioridades reivindicativas para 2013: políticas económicas favoráveis ao crescimento, ao emprego e à coesão social; a valorização do trabalho e dos direitos dos trabalhadores; a melhoria dos salários; o reforço da protecção social; a justiça fiscal.

Com estes objectivos, a CGTP-IN propõe:

- 1. A renegociação da dívida e a alteração das condições de financiamento do Estado;**
- 2. O reforço da Administração Fiscal para o combate à fraude e evasão fiscal;**
- 3. O alargamento da base tributável, para uma justa repartição do esforço fiscal;**
- 4. O reforço da progressividade dos impostos, para travar o agravamento da injustiça social;**
- 5. A redução, com efeitos imediatos, dos encargos do Estado com as parcerias público-privadas.**

## **1. A RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA E A ALTERAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO**

O país tem hoje um grave problema nas suas contas públicas mas importa recordar a sua génese e desenvolvimento. Em 2007, ou seja, no ano anterior à eclosão, primeiro da crise económica internacional e depois da crise da dívida, o défice público era de 3,1% e a dívida pública de 68,3%, quando a média da zona euro era de 66,4%. No mesmo ano, a dívida pública da Alemanha era de 65,2%.

Ou seja, a situação presente deriva, sobretudo, de uma política económica que não foi orientada para o crescimento e o emprego. Ao nível do endividamento, o principal problema era o endividamento privado, sobretudo o das empresas; quanto aos dos particulares, o endividamento era sobretudo explicado pelo crédito à habitação. Pelo que não é verdadeira a ideia que tem vindo a ser veiculada de que a população viveu acima das suas possibilidades o que justificaria agora uma cura de austeridade orientada para o empobrecimento.

<b>Evolução da dívida pública</b>										
<b>% PIB</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012*</b>	<b>2013*</b>
<b>U.E.</b>	66,4	65,8	61,9	59,0	62,5	74,8	80,0	82,5		
<b>Zona euro</b>	72,9	71,7	69,2	66,4	70,2	80,0	85,4	87,4		
<b>Portugal</b>	51,8	51,4	50,4	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8	119,1	124,0
<b>Evolução do défice público</b>										
<b>Portugal</b>	-3,9	-3,1	-3,3	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,2	-5,0	-4,5

Fonte: Eurostat; \* OE 2013

A deterioração das contas públicas teve antes origem nas medidas de apoio às empresas e em especial à banca no quadro das políticas de combate à crise internacional. No decurso da crise, “mais de metade dos apoios disponibilizados foi absorvido pelo sector financeiro, alcançando 61% do total”<sup>1</sup>. Não só houve um esbanjamento de recursos públicos com o sector financeiro, como este pressionou o Estado para obter sempre mais recursos. Entre 2007 e 2010, a dívida pública subiu 25 pontos percentuais.

<sup>1</sup> Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, Tribunal de Contas, pág 128.

### Montantes Executados (31/12/2009)



Fonte: Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009, Tribunal de Contas

Com a emergência da crise da dívida e a aplicação de programas de austeridade, a situação degradou-se em vez de se resolver, como foi prometido à população: a generalidade da população empobreceu, o Estado Social foi debilitado e a economia entrou em recessão – ao mesmo tempo que o défice aumentava (9,8% no primeiro semestre deste ano) e a dívida pública continuava a subir (mais 11,3 pontos percentuais em 2012).

Acrescem na situação actual três outros aspectos relevantes. O primeiro é o da entrada numa espiral entre recessão e austeridade, como mostra a execução do Orçamento de Estado deste ano.

O segundo é o do peso da despesa com juros. Esta despesa representa 4,4% do PIB (ou seja, que está próximo do défice de Estado previsto para 2013), o qual excede a despesa com a educação. Parte desta despesa representa na prática uma saída de capitais dum país pobre a favor de países de um centro europeu rico.

O terceiro a compra de dívida do Estado constitui hoje um dos negócios que garante maior rentabilidade ao sector financeiro. Os exemplos sucedem-se, desde os financiadores externos que ganham milhares de milhões, aos “operadores especializados do mercado da dívida” que ganham na emissão em mercado primário e arrecadam, só em três meses, mais de 5 mil milhões de euros<sup>2</sup> nos mercados secundários. O Banco Central Europeu tem fornecido aos bancos elevados recursos (8,8 mil milhões de euros no último leilão) a uma taxa de juro de 1% (agora a 0,75%) que depois são aplicados em dívida pública. Os bancos ganham com o elevado diferencial existente nas taxas e não encaminham o dinheiro para a economia.

Para romper com a situação actual é indispensável uma renegociação da dívida e uma alteração estrutural nas condições de financiamento do Estado.

#### 1.1. RENEGOCIAÇÃO DA DÍVIDA

Para a CGTP-IN torna-se imperativo a renegociação da dívida. Os seus elementos fundamentais devem ser o prolongamento do prazo para atingir o défice de 3%, de modo a compatibilizar a política orçamental com o crescimento, o alargamento dos prazos de pagamento, a redução da despesa com juros e a adopção de medidas de estímulo à economia, incluindo o apoio ao rendimento e medidas dirigidas à reindustrialização do país.

A CGTP-IN propõe a redução progressiva do défice de forma a assegurar o crescimento económico. Este crescimento permite que a redução do défice seja feita sem consequências sociais, mais concretamente, a redução do défice seria financiada por:

- Pelo crescimento económico – havendo crescimento diminui o peso do défice no PIB;

<sup>2</sup> Bancos ganham mais de cinco mil milhões com dívida portuguesa, Diário Económico de dia 21/Set/2012. [http://economico.sapo.pt/noticias/bancos-ganham-mais-de-cinco-mil-milhoes-com-divida-portuguesa\\_152259.html](http://economico.sapo.pt/noticias/bancos-ganham-mais-de-cinco-mil-milhoes-com-divida-portuguesa_152259.html)

- Pela redução da despesa com juros: a CGTP-IN propõe que o Governo português, conjuntamente com os dos restantes países que compõem a Zona Euro, exija e concretize uma alteração nos Estatutos do BCE para que o Estado se financie à taxa que é praticada para a banca privada;
- Pelo alargamento dos prazos de pagamento;
- Pelo aumento de receitas do Estado resultantes do combate à fraude e à justiça fiscal (ponto 2 da proposta da CGTP-IN) e de maior justiça fiscal (pontos 3 e 4);
- Pela diminuição de despesa resultante da crescente apropriação do Estado pelos poderes económicos privados (ponto 5).

## 1.2. ALTERAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO DO ESTADO

O **Mercado da dívida pública**, em especial com a entrada para a U.E.M., sofreu profundas alterações.

No que concerne à emissão de dívida de **médio/longo** prazo<sup>3</sup>, o Banco de Portugal ficou arredado de intervir no mercado primário e colocar dívida<sup>4</sup> no mercado secundário.

Esse papel é hoje um exclusivo de 18 grandes grupos financeiros, aqueles a quem “chamam de mercados” e que, objectivamente, o determinam. Por área geográfica, os Grupos Financeiros<sup>5</sup> são oriundos de **Portugal** (Banco Espírito Santo, SA; Caixa Banco de Investimento, SA; Banco Millennium BCP Investimento e Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo), **Espanha** (Banco Santander Central Hispano), **França** (BNP Paribas; Crédit Agricole CIB; HSBC France), **EUA** (Citigroup Global Markets; Goldman Sachs Int.; ING Bank, NV; Morgan Stanley & Co International), **Suíça** (Credit Suisse), **Reino Unido** (Barclays Bank plc; The Royal Bank of Scotland, plc), **Alemanha** (Deutsche Bank; Commerzbank AG) e **Japão** (Nomura International).

Na dívida de **curto prazo**<sup>6</sup>, a situação escandalosa que hoje se verifica no mercado de bilhetes de tesouro, em que os 18 “Especialistas em Bilhetes de Tesouro” se podem financiar junto do BCE (e outros bancos centrais) a taxas reduzidas, para aplicar as verbas daí oriundas. A taxa de juro que podem obter do BCE é de 0,75%, em empréstimos que podem ir até 3 anos.

A compra de BT é assim mais um negócio com lucro garantido para os “mercados financeiros” que, em ralação ao mercado de OT, tem o acréscimo do BBVA (Espanhol) e do Jefferies (EUA), não fazendo parte deste segmento o Commerzbank AG e a Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo.

Vinte Grandes Grupos Financeiros obtêm lucros especulativos á custa do Orçamento de Estado inoportável.

Os juros pagos com o empréstimo de 78 mil milhões de euros, nomeadamente as sobretaxas<sup>7</sup> que lhe estão subjacentes, representam mais uma forma de saque ao erário público, sem qualquer justificação económica ou financeira, que não seja a de transferir ainda mais verbas dos bolsos dos contribuintes para o grande capital nacional e estrangeiro.

<sup>3</sup> Com a entrada em vigor do DL 280/98 de 17 de Setembro.

<sup>4</sup> N.º 1 do art. 6.º do DL n.º 364/87 de 27 de Novembro.

<sup>5</sup> Segundo dados disponíveis no IGCP, E.P.P. Última actualização em 26 de Março de 2012.

<sup>6</sup> O n.º 1 do art. 4.º do DL n.º 279/98 de 17 de Setembro, (com as alterações introduzidas pelo D.L. n.º 91/2003, de 30 de Abril e pelo D.L. n.º 40/2012 de 20 de Fevereiro) estabelece que o prazo máximo é de 18 meses.

<sup>7</sup> A sobretaxa equivale a percentagens que remuneram o capital acima do seu preço de custo, ou seja, que fazem subir as taxas de juro, transferindo desta forma valores suplementares para as entidades que nos “ajudam”.

## Proposta da CGTP-IN

A CGTP-IN entende que o Governo deverá defender, de forma determinada junto das instituições europeias, a alteração do estatuto do Banco Central Europeu de modo a permitir-se que o Estado português se financie à taxa de juro praticada pelo BCE para a banca privada.

- No que concerne à dívida de longo prazo, o IGCP, E.P.E deve usar a possibilidade conferida pelo nº 2, do art. 6º do DL 280/98, e proceder à recompra de OT, de forma a reduzir os brutais encargos com os juros destes títulos.
- A emissão futura de Obrigações do Tesouro (OT's) deve ser feita no quadro da cooperação entre o Estado e o BCE, de modo a garantir taxas de juro que hoje o BCE pratica para a banca comercial privada.

O quadro seguinte é elucidativo do potencial de poupança de despesa que estas medidas incorporam. Só no ano de 2013 poderiam ser “poupados” 3.464 milhões de euros.

### Encargos para o Estado pelo pagamento de juros das OT's emitidas

Valores em milhões de euros	Valor Nominal	Cupão a pagar em 2013	Valor a pagar com Taxa de Juro do BCE	Valor da poupança para o Estado
Obrigações de Tesouro	93.633,16	4.166,36	702,25	3.464,11

Fonte: IGCP, E.P.E.; cálculos de juros CGTP-IN

- Na dívida de curto prazo, a CGTP-IN defende que o Estado seja financiado a 0,75%, como acontece com a banca privada.
- Só por via da sua exclusividade na participação do mercado de BT<sup>8</sup>, os 17 Grupos Financeiros “especializados em BT” acumularam **1.249 milhões de euros**, valor que traduz a poupança que o Estado atingirá por via das taxas de juro praticadas pelo BCE.

### Encargos para o Estado pela emissão em mercado primário de Bilhetes de Tesouro

Valores em Milhões de euros	Emissão de Bilhetes e Tesouro		Valor pago/a pagar pelo Estado	Compra de BT's à Taxa de Juro do BCE e quantidade vendida	Redução da Despesa oriunda de corte de verbas transferidas directamente para o capital
	Fase competitiva	Fase não competitiva			
<b>TOTAL de BT a vencer em 2012</b>	19.151,0	2.459,6	22.558,77	21.309,17	<b>1.249,60</b>

Fonte: IGCP E.P.E.; cálculos da CGTP-IN a partir de dados do IGCP, E.P.E.

- No quadro da **renegociação da dívida**, a CGTP-IN exige que seja posto um travão à delapidação das contas públicas. Tendo em conta os montantes já transferidos e as sobretaxas que lhe estão associadas, Portugal vai despende mais de 1.600 milhões de euros em 2012, valor que se poderá situar acima dos 16.000 milhões de euros no final do período, caso esta “ajuda” não seja rejeitada, isto sem contar com os juros base e as comissões e encargos anunciados ao empréstimo.

<sup>8</sup> O sítio do IGCP refere que “a colocação de BT em mercado primário é assegurada por um grupo de instituições financeiras reconhecidos pelo IGCP, E.P.E. como Especialistas em Bilhetes do Tesouro (EBT)”. <http://www.igcp.pt/gca/index.php?id=77>

Programa da tróica		
	Saldo*	Sobretaxa
<b>FEEF</b>	18.678	481,9
<b>MEEF</b>	20.100	432
<b>FMI</b>	22.190	777
<b>TOTAL</b>	59.467	<b>1.690,7</b>

Fonte: IGCP,EPE; \*saldo a 31 de Agosto, excepto FMI onde está incluída a tranche de 1,5 mil milhões transferida a 24 de Outubro de 2012<sup>9</sup>; Sobretaxa calculada tendo em conta as condições do empréstimo a Portugal; FEEF com uma sobretaxa de 258 pb; MEEF com uma sobretaxa de 215pb; FMI com uma sobretaxa de 350 pb. Os custos administrativos não estão incluídos

## 2. O REFORÇO DA ADMINISTRAÇÃO FISCAL PARA O COMBATE À FRAUDE E EVASÃO FISCAL

Este combate deve abranger não só os impostos mas também as contribuições para a Segurança Social, pois em qualquer uma das áreas a perda de receita devido à fraude e à evasão atinge anualmente milhares de milhões de euros.

A eficácia deste combate passa por um aumento significativo de meios humanos e materiais, assim como pela existência de bases de dados para cruzar dados, bem como da maior eficácia dos tribunais fiscais.

### ♦ ECONOMIA NÃO REGISTADA

*Fixar metas anuais para a redução da economia não registada, com objectivos bem definidos e adoptar políticas concretas para a sua concretização. Esta medida permitirá arrecadar uma receita adicional de 1.162 milhões de euros.*

### Proposta da CGTP-IN

Os níveis de fraude e evasão fiscal exigem o combate sério, determinado e mensurável a estes fenómenos, uma vez que corroem a economia e fomentam injustiças.

A economia não registada em Portugal atingiu, em 2011, o nível mais alto de sempre, contabilizando 43 388 milhões de euros, 25,4% do PIB<sup>10</sup>, muito acima da média da OCDE (16,4%).

Assim, a CGTP-IN propõe:

- 2.1. **A adopção de uma política de redução da economia não registada** através de um aumento significativo dos meios humanos (inspectores, serviços técnicos especializados) e materiais, e da dinamização da inspecção fiscal de forma a identificar o planeamento fiscal abusivo.
- 2.2. **A alteração do quadro penal e processual de forma a penalizar a fraude e evasão de grandes contribuintes**, e a adopção da factura obrigatória em todo o tipo de transacções e de prestação de serviços, bem como uma maior eficácia dos tribunais fiscais.

<sup>9</sup> IMF Country Report n° 12/292, disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12292.pdf>

<sup>10</sup> Com base nas conclusões do estudo *Índice 2011, A Economia Não Observada em Portugal*, divulgado pelo Observatório de Economia e Gestão da Fraude

2.3. **A tributação da economia que passa a ser registada** permitiria o alargamento da base tributária e uma receita adicional (tendo em conta uma taxa média de imposto de 20%) superior a 1 162 milhões de euros – o suficiente para reduzir o défice público para os 3,45% do PIB<sup>11</sup>.

#### ♦ **QUADRO PENAL E PROCESSUAL E GRANDES CONTRIBUINTES**

*Alterar o quadro legal e processual de modo a ter em conta os crimes mais graves, criar condições para uma resposta em relação ao crime económico e acompanhar os grandes contribuintes.*

Contrariamente ao que muitas vezes se pretende fazer crer, a evasão e fraude fiscal e contributiva com maior dimensão, ou seja, aquela que determina maior perda de receita para o Estado, é feita pelos grandes contribuintes.

É preciso, por outro lado, ter em conta: a fraude de elevada complexidade e a falta de preparação que a Administração Fiscal muitas vezes tem nestes processos; a capacidade de planeamento fiscal abusivo dos grandes contribuintes. Importa pois agir quer no aspecto legal quer sobretudo ao nível de organização e de preparação dos quadros da Administração Fiscal.

#### ♦ **TERRITÓRIOS COM REGIMES FISCAIS MAIS FAVORÁVEIS E PLANEAMENTO FISCAL ABUSIVO**

A transferência de e para territórios com regimes fiscais mais favoráveis (paraísos fiscais) é uma das formas mais comuns de evasão fiscal que é necessário combater, tendo em conta que, em 2009, o valor das transferências para estes territórios ascendeu aos 783 milhões de euros (segundo informação da ATA).

Simultaneamente é necessário fiscalizar e controlar as práticas de planeamento fiscal, de modo a evitar que se torne abusivo e redunde em fraude e evasão fiscal, nomeadamente estabelecendo normas anti-abuso e dotando a administração fiscal dos meios e instrumentos adequados.

CGTP-IN defende o fim dos paraísos fiscais que têm sido utilizados para fazer o branqueamento de capitais e fugir ao fisco.

### **3. ALARGAMENTO DA BASE TRIBUTÁVEL PARA UMA JUSTA REPARTIÇÃO DO ESFORÇO FISCAL**

---

#### **3.1. CRIAÇÃO DE UMA TAXA DE 0,25% SOBRE AS TRANSACÇÕES FINANCEIRAS**

##### **Proposta da CGTP-IN**

Os mercados financeiros atingiram uma dimensão que coloca em risco toda a economia. A complexidade e as novas formas de negociação reconhecidas nas transacções de valores mobiliários com a transposição da DMIF significam uma maior opacidade e falta de transparência no mercado financeiro. As transacções de valores mobiliários são executadas por um reduzido número de intermediários financeiros, que reportam à CMVM a totalidade de operações efectuadas.

---

<sup>11</sup> Cálculos CGTP-IN, com base nas conclusões do estudo *Índice 2011, A Economia Não Observada em Portugal*, divulgado pelo Observatório de Economia e Gestão da Fraude

O desenvolvimento e complexidade dos mercados financeiros, a par da sua opacidade, estão na origem de múltiplas crises e são um constrangimento ao desenvolvimento económico dos países.

A nível europeu diversos países criaram já taxas sobre as transacções financeiras, sem que daí resultasse uma fuga de capitais.

A Resolução do Parlamento Europeu, sobre a regulação da negociação de instrumentos financeiros, bem como a Proposta de Directiva do Conselho sobre um sistema comum de imposto sobre as transacções financeiras, atestam a dimensão de um problema que, também no nosso país, condiciona a economia e o emprego pelos elevados montantes aí colocados e a elevada volatilidade resultante do carácter especulativo destes mercados.

Torna-se assim urgente aumentar a supervisão e garantir que, conforme acontece com outras actividades, haja um contributo para a sociedade das transacções de valores mobiliários.

Assim, a CGTP-IN propõe:

- **A eliminação dos mercados não regulamentados**, nomeadamente os Sistemas de Negociação Multilateral, e das operações realizadas “fora de mercado”;
- **A criação de um novo imposto, com uma taxa de 0,25%**, a incidir sobre todas as transacções de valores mobiliários, tal como definidos no artigo 1º do Código dos Valores Mobiliários, independentemente do local onde são efectuadas (mercados regulamentados, não regulamentados ou fora de mercado), exceptuando o mercado primário de dívida pública;
- **A aplicação desta taxa sobre a execução de ordens por conta de outrem ou conta própria** efectuadas pelos intermediários financeiros e a sua liquidação no momento em que é efectuada a transacção;
- **Compete aos intermediários financeiros responsáveis por cada transacção proceder à liquidação do imposto no final de cada mês;**
- **Compete à CMVM organizar e manter a relação de todas as transacções efectuadas** pelos intermediários financeiros, em que se incorporam todas declarações e outros elementos relacionados com cada um deles, e proceder trimestralmente à sua entrega junto da Direcção Geral das Contribuições e Impostos;
- **A CMVM, bem como todas as pessoas ou entidades** que intervierem directa ou indirectamente nas referidas transacções de valores mobiliários, **serão solidariamente responsáveis com os sujeitos passivos pelo pagamento do imposto.**

A criação duma pequena taxa (0,25%) permitirá obter um volume elevado de receita como se mostra a seguir:

Valor das transacções efectuadas pelos intermediários financeiros (milhões de euros)

	Acções	Dívida privada e pública	Outros	Futuros	Opções	Outros derivados	Total	0,25%
<b>2011</b>	53.526,1	362.735,9	104.561,6	279.436,3	2.945,1	12.368,5	815.573,6	2.038,9
<b>2012*</b>	29.788,7	277.369,2	47.808,7	54.496,0	8.365,4	4.059,0	421.887,1	1.054,7
<b>Total</b>	83.314,9	640.105,1	152.370,3	333.932,3	11.310,5	16.427,5	1.237.460,6	3.093,7

Fonte: CMVM; \*valores correspondentes ao 1º semestre, conforme divulgado pela CMVM

### 3.2. ELIMINAÇÃO DA DEDUÇÃO SOBRE OS LUCROS DISTRIBUÍDOS

*Eliminação da dedução constante sobre os lucros distribuídos (art. 51º do CIRC), o que permite às empresas que distribuem dividendos deduzir na base tributável esses rendimentos desde que a entidade beneficiária tenha uma participação na sociedade que distribui de, pelo menos, 10% do capital.*

Por esta via, em 2011 foram transferidos para o exterior 5.892 milhões de euros de dividendos, sendo que a maioria não pagou qualquer imposto em Portugal – por ex., Amorim Energia ou a ENI que têm 33% do capital da GALP. Mas esta isenção não se reduz apenas a dividendos distribuídos para o estrangeiro. Também se aplica a dividendos recebidos por entidades com residência no país. Por ex. o BES, que por ter mais de 10% do capital da PT-também beneficia desta isenção.

De acordo com o INE, em 2011, os rendimentos distribuídos pelas sociedades somaram 16.657 milhões de euros. **Somente os rendimentos recebidos pelos grandes accionistas gozam desta isenção. Já os pequenos, estão sujeitos a uma taxa de 25%.**

### 3.3. SOBRETAXA DE 10% SOBRE OS DIVIDENDOS DISTRIBUÍDOS

#### Proposta da CGTP-IN

O volume de dividendos distribuídos concentra-se num pequeno número de grandes accionistas, que beneficiam de isenções e recorrem a *off-shores*, ou países com taxas reduzidas, para não cumprirem a sua obrigação de contribuir com impostos para o Orçamento de Estado.

Assim, a CGTP-IN propõe:

- **A suspensão da norma que permite a dedução constante sobre os lucros distribuídos (art. 51º do CIRC);**
- **A criação de uma sobretaxa que permita arrecadar um montante equivalente a 10% dos dividendos distribuídos;**
- **Esta sobretaxa incidirá sobre os grandes accionistas, não se repercutindo naqueles que auferem dividendos mais baixos.**

Milhões euros	2001	2009	2010P	2011P
Rendimentos Distribuídos das Sociedades	7.484,7	16.370,8	17.957,7	16.656,5
Sobretaxa de 10%				1.665,7

Fonte: INE, Contas Nacionais.

### 3.4. DEDUÇÃO DOS PREJUÍZOS FISCAIS

*Redução para metade do limite actual (75%) dos lucros distribuídos.*

A legislação em vigor permite deduzir os prejuízos fiscais até 75 % do respectivo lucro tributável (nº 2 do art. 52º do CIRC).

Em 2010, foram deduzidos na matéria colectável 2.070 milhões de euros, o que significa uma perda de IRC estimada em 517 milhões de euros. Se aquele limite de 75% fosse reduzido para metade, a receita fiscal de IRC poderia aumentar mais de 200 milhões de euros.

### 3.5. FIM DO BENEFÍCIO FISCAL ÀS ZONAS FRANCAS DA MADEIRA E DO PORTO SANTO

O benefício fiscal às Zonas Francas **representou, só em 2010** uma despesa fiscal superior a mil milhões de euros (76% do total dos benefícios fiscais). **Porém, as 2981** empresas estabelecidas na Zona Franca da Madeira em 2009 empregavam apenas 1677 trabalhadores efectivos e **somente 51** liquidaram o IRC devido, num valor inferior a 6 milhões de euros (0,6% da despesa fiscal prevista no OE 2009 com a ZFM).

Em 2013, a taxa de IRC que vigorará na zona franca da Madeira e Porto Santo é de apenas 5%. **Propomos que esta taxa**, assim como a isenção, não se aplique aos rendimentos obtidos por instituições financeiras, cujos lucros deviam ser consolidados no continente e sujeitos à taxa normal de IRC.

### 3.6. AUMENTO DA TRIBUTAÇÃO AUTÓNOMA

**Aumento da tributação autónoma**, nomeadamente das taxas aplicadas aos encargos relativos a despesas de representação (art. 88º, nº 7 do CIRC), e os lucros distribuídos a sujeitos passivos de IRC que beneficiam de isenção total ou parcial, “abrangendo, neste caso, os rendimentos de capitais” (art. 88º, nº 11 do CIRC), actualmente tributados a 10 e 25%, respectivamente.

### 3.7. ELIMINAÇÃO DE ISENÇÕES EM IRC

A diferença entre o lucro contabilístico e o lucro sujeito a IRC é cada vez maior, o que tem determinado que, apesar do primeiro ter aumentado, o imposto pago tenha diminuído. Entre 2008 e 2010, o resultado contabilístico aumentou em 65%, o lucro sujeito a imposto diminuiu em 13,9%, e o imposto pago reduziu-se em 20,3%. Uma parcela importante daquela diferença resulta de benefícios fiscais e da dedução de prejuízos. A proposta da CGTP é que os benefícios fiscais concedidos a grandes empresas sejam eliminados e que o lucro tributável que pode ser reduzido em cada ano, através da dedução de prejuízos, diminua dos actuais 75% para metade

#### Proposta da CGTP-IN

- **O fim da isenção de IRC dos rendimentos obtidos pelos fundos de capital de risco** (art. 23º, nº 1, do Estatuto dos Benefícios Fiscais), e tributação dos “rendimentos respeitantes a unidades de participação nos fundos de capital de risco, pagos ou colocados à disposição dos respectivos titulares” à taxa liberatória aplicada a outros rendimentos de capital (art. 23º, nº 2)
- **O fim das isenções em IRC aos fundos de investimento imobiliário** em recursos florestais (art. 24º do EBF).
- **A revogação do art. 27º do EBF com a epígrafe “mais-valias realizadas por não residentes”**, uma vez que se refere a mais valias realizadas em território português (transmissão onerosa de partes sociais, valores mobiliários, warrants autónomos emitidos por residentes e negociados em bolsa, e instrumentos financeiros derivados)
- **A revogação do art. 30º do EBF, com a epígrafe “swaps e empréstimos de instituições financeiras não residentes”**, pela razão enunciada no número anterior.
- **A revogação do art. 32º e 32º-A do EBF e tributação destas sociedades** conforme regime aplicável às restantes entidades empresariais.

Tendo em conta os últimos dados disponíveis, a receita fiscal perdida foi de 9.487 milhões de euros em 2010.

ANOS	Lucro contabilístico	Lucro sujeito a imposto	Imposto pago	Lucro não sujeito a imposto Milhões €	Percentagem que imposto pago representa		Imposto sobre o lucro total da empresa	Despesa Fiscal (receita fiscal perdida) devido benefícios fiscais e deduções (ex. prejuízos fiscais) Milhões €
					Do Lucro contabilístico	Do lucro sujeito a impostos		
Milhões €								
2008	30 213	17 594	<b>3 734</b>	12 618	12,4%	21,2%	7 553	<b>3 819</b>
2009	30 323	16 893	<b>3 492</b>	13 430	11,5%	20,7%	7 581	<b>4 089</b>
2010	49 855	15 150	<b>2 977</b>	34 706	6,0%	19,6%	12 464	<b>9 487</b>

Fonte: AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

### 3.8. APROXIMAÇÃO IMEDIATA DA MATÉRIA COLECTÁVEL AO RENDIMENTO LÍQUIDO DAS EMPRESAS DO SECTOR FINANCEIRO

A aproximação imediata da matéria colectável ao rendimento líquido das empresas do sector por via da eliminação destes benefícios fiscais permite, só no sector bancário e considerando o seu desempenho nos últimos 5 períodos fiscais, **uma poupança de 3.131 milhões de euros**. Caso o Governo aplicasse a **proposta da CGTP-IN de aumentar a taxa de IRC para as Grandes Empresas<sup>12</sup>**, então a receita anual ascenderia aos **1.065 milhões de euros**.

Sistema Bancário (milhões de euros)	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL	Taxa efectiva de IRC 25% + derrama	Poupança fiscal/média anual
Resultado antes de impostos e de interesses minoritários	12.619	6.465	6.407	6.733	-11	32.213	32,213	<b>689,3</b>
Imposto sobre os lucros do exercício	2.182	1.643	1.362	889	-661	5.415	8,861,5	
Resultado antes de interesses minoritários	10.437	4.822	5.045	5.844	650	26.798	23,351,2	
IRC efectivo	17,3%	25,4%	21,3%	13,2%		16,81%	27,5%	

Fonte: Demonstração de Resultados do Sistema bancário, Banco de Portugal; Cálculos CGTP-IN

## 4. REFORÇO DA PROGRESSIVIDADE DOS IMPOSTOS PARA TRAVAR O AGRAVAMENTO DA INJUSTIÇA SOCIAL

O sistema fiscal não visa apenas obter receitas para a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas. Visa também uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza (art. 103º da Constituição da República Portuguesa).

<sup>12</sup> A proposta para a criação de uma taxa adicional de IRC está desenvolvida no ponto 3 do presente documento.

Assim sendo, o IRS foi concebido como um imposto sobre o rendimento pessoal, de carácter único e progressivo, que deve ter em conta os rendimentos e necessidades dos agregados familiares, tendo em vista a redução das desigualdades através de uma tributação adequada à capacidade contributiva de cada um e uma repartição equitativa da carga fiscal (artigo 104); e a tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos (idem).

Nesta perspectiva e considerando os objectivos enunciados, todos os rendimentos auferidos pelos sujeitos passivos de IRS deveriam ser tributados da mesma forma. Porém, na realidade, determinadas categorias de rendimentos continuam a ser mais tributadas do que outras, como é o caso dos rendimentos do trabalho face aos rendimentos de capital (juros, dividendos, mais valias mobiliárias).

#### **4.1. ENGLOBAMENTO OBRIGATÓRIO DE TODOS OS RENDIMENTOS**

Sendo o IRS um imposto progressivo, a respectiva colecta aumenta mais do que proporcionalmente à matéria colectável através da adopção de uma estrutura progressiva de taxas que actualmente oscilam entre os 11,50% e os 46,50% em função dos níveis de rendimentos, fazendo com que o esforço efectuado pelos contribuintes aumente à medida que aumentam os rendimentos.

Porém, a progressividade do imposto é quebrada quando existem rendimentos, nomeadamente os rendimentos de capital e as mais valias mobiliárias, cujo englobamento não é obrigatório para efeitos de determinação da matéria colectável e que ficam sujeitos a uma taxa fixa, chamada taxa liberatória, fixada actualmente em 25%.

A CGTP-IN, considerando que apenas uma tributação global e unitária permite uma adequada tributação progressiva das pessoas singulares, de acordo com a respectiva capacidade contributiva, propõe que passe a ser obrigatório o englobamento de todos os rendimentos auferidos pelos sujeitos passivos, independentemente da sua fonte, para determinação da matéria colectável para efeitos de IRS.

Deste modo, todos os rendimentos auferidos pelos sujeitos passivos deverão passar a ser efectivamente tributados pela taxa correspondente ao respectivo nível, aumentando a progressividade do imposto e consequentemente a equidade da tributação.

#### **4.2. REFORÇO DA PROGRESSIVIDADE NO IRS**

A CGTP-IN defende uma tabela de IRS com mais escalões, que garanta uma maior progressividade do imposto, o que pressupõe a redução das taxas nos escalões mais baixos e um aumento nos escalões de maior rendimento.

#### **4.3. INTRODUÇÃO DE PROGRESSIVIDADE NO IRC**

*Criar um escalão de 33,33% no IRC para empresas com volume de negócios superior a 12,5 milhões de euros, de forma a introduzir o critério de progressividade no imposto. A incidência deste aumento é inferior a 1% do total das empresas. Esta medida permitirá arrecadar uma receita adicional de 1.099 milhões de euros<sup>13</sup>.*

---

<sup>13</sup> Este valor resulta da diferença entre a receita obtida em 2010 (que teve subjacente uma taxa efectiva de IRC de 18,7%) e aquela que se obteria com uma taxa efectiva de 33,33% para as empresas com volume de negócios acima dos 12,5 milhões de euros.

## Proposta da CGTP-IN

### A CGTP-IN, considerando que:

O IRC incide sobre o lucro das empresas (art. 3º, nº 1, al.a) do CIRC<sup>14</sup>), que por sua vez consiste na diferença entre os valores do património líquido no fim e no início do período de tributação (art. 3º, nº 2) e de onde já estão deduzidos todos os gastos e custos desse período, incluindo os custos com pessoal;

A taxa de imposto em sede de IRC é aplicada sobre a matéria colectável, que por sua vez é calculada a partir do lucro tributável, sendo depois descontados os prejuízos fiscais e os benefícios fiscais (art. 15º);

A discrepância entre o rendimento líquido (lucro) das empresas e a sua matéria colectável tem continuamente aumentado, o que significa que, apesar de os resultados líquidos poderem aumentar, a matéria colectável diminuir, bem como a receita fiscal que daí decorre<sup>15</sup>;

A progressividade nos impostos, seja quais forem, promove a equidade fiscal e diminui as desigualdades, havendo exemplos na União Europeia, França e Bélgica, que têm impostos sobre as empresas com diferentes taxas, de acordo com o volume de vendas.

### Propõe:

- **Uma taxa de imposto de 33,33%**, aplicado às empresas com volume de negócios superior a 12,5 milhões de euros incidiria sobre menos 1% das empresas<sup>16</sup>;

Apesar da base de incidência ser extremamente reduzida, a medida representaria o aumento da receita fiscal em 1 099 milhões de euros o que significa o crescimento de 37% relativamente à receita de IRC obtida 2010, com a taxa única de 25%.

Taxa de Imposto	Escalões do volume de Negócios (euros)	Declarações (Nº)	Matéria Colectável (milhões €)	IRC liquidado (milhões €)
25%	Desconhecido	12.539	58	11
	< 0	1	0	0
	= 0	63.616	178	32
	[1 A 150.000 [	186.685	828	115
	[150.000 A 500.000 [	74.080	1.034	163
	[500.000 A 1.000.000 [	23.655	724	130
	[1.000.000 A 1.500.000 [	9.699	747	105
	[1.500.000 A 2.500.000 [	8.729	677	133
	[2.500.000 A 5.000.000 [	7.070	1.014	207
	[5.000.000 A 12.500.000 [	4.569	1.402	350
33,33%	[12.500.000 A 25.000.000 [	1.603	1.135	378
	[25.000.000 A 75.000.000 [	1.153	1.877	626
	[75.000.000 A 250.000.000 [	360	1.720	573
	[Mais de 250.000.000 [	132	3.756	1252
<b>Total</b>		<b>393.891</b>	<b>15.150</b>	<b>4.076</b>

FONTE: Autoridade Tributária e Aduaneira, dados de 2010; última coluna, três linhas finais, cálculos CGTP-IN.

<sup>14</sup> Código do IRC

<sup>15</sup> Estatísticas da Autoridade Tributária e Aduaneira, dados de 2010

<sup>16</sup> Estatísticas da Autoridade Tributária e Aduaneira, dados de 2010

#### 4.4. INTRODUZIR A PROGRESSIVIDADE NO IMPOSTO MUNICIPAL SOBRE IMÓVEIS

A proposta anunciada pelo governo de taxar os imóveis de valor superior a um milhão de euros, para além de determinar um acréscimo de receita fiscal irrisório – sendo por isso meramente simbólico para enganar a opinião pública – não atinge os contribuintes cujo património tenha um valor de vários milhões de euros, mas que o valor de cada imóvel é inferior a um milhão de euros.

A CGTP-IN defende a consolidação do valor fiscal total do património e a sua sujeição a uma taxa extraordinária pequena, a aumentar gradualmente. Caso esse valor global fosse superior a meio milhão de euros, aplicar-se-ia uma taxa progressiva de imposto extraordinário, a qual poderia ser: 0,1% para valor consolidado de património entre o meio milhão e um milhão de euros, 0,2% para a parcela de um a dois milhões de euros, e 0,25% para as parcelas superiores a dois milhões de euros.

Por outro lado, propomos que este agravamento fiscal se aplique a todos os imóveis independentemente da sua afectação, ao contrário da proposta do Governo que incide apenas nos imóveis de valor superior a um milhão de euros afectos a habitação.

### 5. REDUÇÃO COM EFEITOS IMEDIATOS OS ENCARGOS DO ESTADO COM AS PPP

---

Como é do conhecimento geral, os contratos de parceria público-privados (PPP) celebrados entre o Estado e várias entidades privadas para prestação de serviços públicos sobretudo nos sectores rodoviário, ferroviário e da saúde são um dos maiores encargos do Estado em termos de despesa pública, contribuindo em larga medida para o desequilíbrio das contas públicas e sendo, por isso mesmo, um dos grandes sorvedouros do dinheiro dos contribuintes.

Os contratos PPP são um método de contratação pública que surge no quadro das ideias neoliberais de redução do Estado e das suas funções sociais e a sua difusão é impulsionada pelos grandes grupos económicos (empresas de consultoria internacionais, banca de investimento e empresas de construção/gestão de infra-estruturas), que entram assim num negócio extremamente seguro com enormes lucros garantidos durante décadas.

O Estado por seu lado fica com uma margem de actuação reduzida a vários níveis, vendo-se amarrado ao parceiro privado e às condições leoninas estabelecidas nos contratos iniciais – nomeadamente as alterações de circunstâncias por vontade unilateral do parceiro público ou casos de força maior são reguladas exaustivamente nos contratos de PPP, de forma a implicarem sempre reequilíbrios financeiros em favor do parceiro privado; por outro lado, vantagens extraordinárias, eventualmente ocorridas durante a vida do contrato PPP (os chamados benefícios sombra) são absorvidos pelo parceiro privado, ao passo que os riscos do negócio, incluindo o risco da insustentabilidade financeira, correm sempre por conta do parceiro público.

A partilha de riscos entre os parceiros público e privado é, aliás, o cerne das PPP e dos problemas que geram para o Estado. Apesar de o regime legal das parcerias estabelecer como princípio que “os riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respectiva capacidade de gerir esses mesmos riscos”, esta regra tem sido interpretada de forma muito lata, permitindo que a sua maior parcela seja transferida para o parceiro público.

Todas estas questões têm sido agravadas pela grande falta de cuidado, que em alguns casos assume contornos de negligência grosseira, se não mesmo de gestão danosa, que os Governos têm revelado na preparação, negociação e renegociação dos contratos PPP, apesar das

constantes advertências e avisos do Tribunal de Contas nas auditorias realizadas a estes contratos.

Assim, por exemplo, a renegociação dos contratos PPP no sector rodoviário, **nomeadamente com as concessões das ex-SCUT**, que decorreram durante o ano de 2010, trouxe efeitos lesivos para o Estado e para os contribuintes portugueses – esta renegociação permitiu o aumento das taxas de rentabilidade dos accionistas (TIR accionista), que já eram obscenamente elevadas antes de 2010, e da manutenção de “benefícios-sombra”, que são os benefícios financeiros não considerados contratualmente no Caso Base que potenciam o aumento da rentabilidade do parceiro privado sem qualquer contrapartida para o Estado. **A renegociação destes contratos em concreto vale um encargo para o Estado superior a 10 200 milhões de euros**<sup>17</sup>.

**Considerando os 36 contratos analisados pela Ernst&Young (que inclui o sector rodoviário, o sector da Saúde, da segurança e o sector ferroviário), o valor actualizado dos encargos para o Estado ascende aos 18 042 milhões de euros (valor actualizado líquido) – o que resulta num encargo bruto médio anual de 1 101,9 milhões de euros.**

No cerne da questão está a TIR accionista, que actualmente regista o valor médio de 10,42% sector rodoviário e 10,8% no sector da Saúde.

Na Proposta de Orçamento de Estado para 2013, o Governo admite que os riscos de procura nas infra-estruturas rodoviárias "são assumidas em grande medida, ou na sua integralidade, pelo Estado ou pela EP – Estradas de Portugal, S.A. (EP)" e dá conta de um conjunto de diferendos com os concessionário que podem vir a ocasionar mais encargos para o Estado.

### Proposta da CGTP-IN

Considerando que os contratos de parceria entre entidades privadas e o Estado (PPP) são ruinosos para este, que assume praticamente todos os riscos ao mesmo tempo que garante aos privados margens de lucro verdadeiramente obscenas, entendemos que, como parte do esforço nacional de redução do défice, é necessário reduzir com efeitos imediatos os encargos do Estado com as PPP, através das seguintes medidas:

– **Redução da TIR das PPP rodoviárias para 5%, que é superior à TIR de alguns das PPP, determinaria uma redução média de encargos para o Estado estimada em 687 milhões por ano;**

PPP – Rodoviárias – 15.419 Milhões euros (TIR média ponderada dos contratos da PPP consideradas é 10,4%)

#### REDUÇÃO DE ENCARGOS ANUAIS RELATIVAMENTE AOS ATUAIS

Período médio do contrato utilizado: 30 anos

Em milhões de euros

TIR 5%

-687,4

– **Reversão integral para o Estado de todos os benefícios sombra obtidos no âmbito dos contratos PPP em execução.**

Sem prejuízo da necessária renegociação de todos os contratos PPP de modo a alterar a matriz de partilha de riscos para um equilíbrio mais favorável ao parceiro público, nomeadamente através da revogação de todas as cláusulas leoninas contidas nestes contratos, a CGTP-IN entende que as medidas aqui propostas devem ser tomadas pela via legislativa, com invocação da alteração extraordinária de circunstâncias, determinada pela necessidade imperiosa de combater o défice orçamental e reequilibrar as contas públicas, objectivos que têm vindo a ser

<sup>17</sup> Relatório de auditoria do Tribunal de Contas às PPPs do sector rodoviário

identificados pelo governo como de superior interesse nacional, nomeadamente para efeitos de alteração unilateral dos contratos de trabalho estabelecidos com os trabalhadores do sector público.

Considerando ainda que as negociações e renegociações dos contratos de PPP têm, ao longo de todos estes anos, passado à margem do conhecimento público, ao mesmo tempo que sorvem recursos públicos, a CGTP-IN propõe que os processos negociais sejam acompanhados pelo Tribunal de Contas, a fim de que seja garantido o superior interesse público.

## 6. ACOMPANHAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS

A CGTP-IN propõe que os processos negociais sejam acompanhados pelo Tribunal de Contas, a fim de que seja garantido o superior interesse público, considerando que as negociações e renegociações dos contratos de PPP têm, ao longo de todos estes anos, passado à margem do conhecimento público, ao mesmo tempo que sorvem recursos públicos.

## 6. CONCLUSÃO

As propostas que agora apresentamos permitem:

Aumento da Receita no Orçamento de Estado 2013	
Criação de uma taxa de 0,25 sobre as transacções financeiras	2.038,9
Criação de um novo escalão na taxa de IRC dos quais provenientes do sector financeiro	1.474,7 375,7
Tributação adicional dos dividendos	1.665,7
Combate à Fraude e Evasão Fiscal	1.162,9
<b>Total</b>	<b>6 342,20</b>

Diminuição da Despesa no Orçamento de Estado 2013	
<b>Juros da dívida</b>	
Poupança na dívida de longo prazo	3464,11
Poupança na dívida de curto prazo	1249,6
Eliminação imediata da sobretaxa/margem com "ajuda" da troica	1690,7
<b>Total de poupança com juros da dívida</b>	<b>6404,41</b>
Eliminação dos benefícios fiscais e da dedução de prejuízos no sector financeiro	689,3
Redução imediata da TIR das PPP rodoviárias	687,4
<b>Total</b>	<b>7781,11</b>

26.10.2012