



FORUM PARA A  
COMPETITIVIDADE

## **RESPOSTA À CONSULTA PÚBLICA SOBRE A “VISÃO ESTRATÉGICA PARA O PLANO DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA DE PORTUGAL 2020 – 2030”.**

Exmo. Senhor Presidente do Conselho de Ministros,  
Dr. António Costa

Excelência,

Vem, por este meio, o Forum para a Competitividade – Associação Empresarial, com sede na Praça das Indústrias, Edifício Rosa, em Lisboa - apresentar a sua resposta à Consulta Pública sobre a “Visão Estratégica para o Plano de Recuperação Económica de Portugal 2020 – 2030”.

### **1. Apreciação na generalidade**

Construir uma visão estratégica do futuro de Portugal é um objectivo que parece mais fácil em períodos de crise – como se pudéssemos escrever sobre uma folha branca. E é também em período de crise que essa visão estratégica ajuda a seleccionar objectivos e depois os meios necessários à acção, que no mundo real são sempre escassos.

Nessa medida, sugerimos em carta ao Primeiro Ministro, de 14 de Abril de 2020, que confiasse a um responsável a tarefa de conceber e executar uma estratégia para o nosso futuro. Principalmente por nos parecer que teríamos condições para deitar fora muita actividade sem futuro, nomeadamente todas as empresas “zombies” que se arrastam desde a crise financeira de 2007-2009, sem recriar nova actividade e destinadas a viver em morte adiada.

Está apresentada a visão estratégica. A sua avaliação é no entanto difícil. O documento é indiscutivelmente melhor no diagnóstico dos problemas mundiais e nos seus reflexos em Portugal do que na análise dos problema europeus, o que é surpreendente pois que se destinaria a integrar um plano europeu a realizar com fundos europeus.



## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

Nas propostas de soluções, programas e medidas, o texto perde-se entre uma colectânea de pet projects dalguns ministérios, apresentados de forma descoordenada e desproporcionada - quatro linhas para o programa de atração de investimento externo e catorze para o Programa de Transformação de Paisagem...

Não se percebe qual o critério de selecção utilizado; os projectos que criam mais emprego, os que contribuem mais para as exportações, os que fazem crescer o PIB?

E não há qualquer quantificação de qualquer das medidas. Ficaremos a aguardar, com expectativa.

Parece portanto perdida a hipótese de um plano elaborado por um técnico independente contribuir para inverter 25 anos de quase estagnação (1995-2020) em que fomos sucessivamente ultrapassados pelos novos membros da UE, entre outros, e fizemos crescer a dívida de 8% do PIB em 1995 para 110% do PIB em 2011, até rebentar.

Até porque transparece das propostas a vontade de não confrontar, nem na ideologia, nem na prática, os projectos políticos da geringonça.

Ora essa orientação política é a base e a explicação da nossa reduzida atractividade para localização de actividades económicas modernas.

Não dedicar qualquer atenção, digna desse nome, nem à descapitalização do País e das empresas, nem à fiscalidade, nem à atração do investimento estrangeiro só se pode dever a uma esperança de que o apoio financeiro europeu possibilite decisões menos baseadas em cálculos de mercado e mais numa visão do Estado.

Há um ponto cuja ausência, ou mera referência de passagem, tem de ser vivamente lamentada. Referimo-nos à educação e à formação profissional.

Começou a falar-se na geração melhor preparada de sempre. Mas a realidade é que existem duas situações – uma minoria com mestrados, doutoramentos e visão do mundo externo, e uma maioria com dificuldades sérias em conhecimentos básicos para a vida profissional, de que se destacam a comunicação e a quantificação.



## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

A falta de profissionais de nível intermédio – o ensino profissional é detestado pelo sistema educativo, como se viu na reação à proposta alemã de colaboração nesta área onde têm grande sucesso, leva o segmento bem preparado a fazer trabalhos abaixo das suas possibilidades, por isso pouco motivador e também mal pago em termos europeus, nomeadamente devido ao nível absurdo do IRS.

A articulação entre o Ministério da Educação e o que tutela a formação profissional é uma dificuldade antiga de que todos fogem mas que significa o desperdício de parte importante do que a actividade económica, empresas e trabalhadores, paga em TSU para a financiar.

É urgente tratar deste assunto – um dos maiores entraves ao progresso colectivo e às remunerações individuais.

A visão estratégica pode ter, apesar e por causa da sua orientação estatista, a vantagem de servir de revelador do que deveria ser uma visão estratégica para o nosso País. Todos temos obrigação de contribuir para esse exercício, salvando boa parte das ideias, integrando-as num todo quantificado e coerente e beneficiando sempre que possível, da visão de outros nossos parceiros. É essencial acompanhar o exercício que, em Espanha, um governo de ideologia semelhante ao nosso está a fazer em diálogo alargado. E também o que outros, como a Irlanda, vão conseguir, outra vez, fazer muito melhor que nós.

### **2. A Intervenção do Estado na Economia e o Investimento**

#### (a) o que há de positivo no Plano

Há a consciência de alguns dos riscos próximos para as empresas, sobretudo a partir do 3º trimestre de 2020.

Há um foco (nem sempre sustentado) nas empresas: “Colocar as empresas no centro da recuperação da economia, transformando-as no motor real do crescimento e da criação de riqueza (...) ajudando-as também na capacidade de se internacionalizarem e evitarem uma excessiva dependência do mercado interno”.



FORUM PARA A  
COMPETITIVIDADE

Há o reconhecimento da necessidade de uma Reforma do Estado: "Apostar num Estado com mais qualidade, promovendo as suas competências digitais, melhorando toda a interação com os cidadãos e as empresas, simplificando os processos de licenciamento da atividade económica, desburocratizando-os".

(b) o que há de negativo (ou em falta) no Plano

O plano proposto por António Costa Silva tem, desde logo, o problema de partir de um diagnóstico deficiente, o que limita a sua utilidade. Deficiente ao não identificar a estagnação dos últimos 20 anos e ao supor que problemas "estruturais" se devem a um modelo ultraliberal, que nunca vigorou em Portugal.

O erro capital da política macroeconómica de 1995-2011 é ignorado. A insistência nos sectores não-transaccionáveis e o excesso de despesa foram os grandes responsáveis: pela estagnação económica; pela explosão do nosso endividamento, em particular da dívida externa, uma bolha que subiu de 8% do PIB em 1995 para 110% do PIB em 2011; endividamento este que nos levou aos braços da "troika".

Nestas décadas, não se aplicou nenhum modelo liberal ("neo", "ultra" ou qualquer outro), mas sim sobretudo intervencionismo, não numa versão saudável e prudente, mas numa versão com imensos defeitos. Tivemos intervencionismo capturado por grupos de interesse, que nos conduziu a uma economia extractiva em vez de inclusiva.

Tivemos um intervencionismo caprichoso, com volatilidade legislativa, uma das maiores queixas dos investidores estrangeiros e nacionais. Com mudanças não justificadas, que nunca resultaram de uma avaliação da legislação que se pretendia substituir.

Tivemos um intervencionismo mal definido, com uma descrição legislativa incompreensível para os próprios especialistas, que gera incerteza jurídica.



## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

Tivemos uma despesa pública galopante. Como é possível pretender associar os sucessivos recordes de despesa pública (em termos reais e em percentagem do PIB) com um regime “neoliberal”?

Se este Plano assumisse estes problemas e pretendesse corrigi-los, compreendia-se e até se poderia aplaudir. Ao não o fazer e pretender ser ainda mais intervencionista do que se foi no passado não é tranquilizador.

Mesmo assim, muito do texto não está operacionalizado, definem-se objectivos (melhorar, criar condições, etc.), mas não instrumentos.

Para além disso, mostra-se inconsciente das deficiências do Estado, quer ao nível de pensamento estratégico, quer de pessoal qualificado para concretizar, com qualidade, este intervencionismo. Deveria ser mais exigente na reforma da administração pública.

Não há referências ao risco de corrupção, num programa com este nível elevadíssimo de recursos, administrados com um nível elevado de intervencionismo. Segundo o relatório do GRECO (Group of States against Corruption), de 2019. Portugal só concretizou 6,7 por cento das medidas dirigidas a procuradores, deputados e juízes.

Seria preferível que houvesse uma abordagem menos dirigista, que aproveitasse o conhecimento e capacidade do sector privado, para afectar as volumosas verbas europeias que se avizinham.

Infelizmente, um dos exemplos mais claros de um dirigismo equivocado reside no investimento no hidrogénio verde, uma tecnologia que o próprio relatório reconhece que não está madura.

Portugal teve uma experiência, extremamente recente, de investimento público errado e más orientações ao investimento privado, no período 1995-2011, que era muito importante não repetir.



## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

Não aprender com os erros do passado é mau em si mesmo, mas é mais grave fazê-lo neste momento em que a margem para errar é agora muito menor, devido aos elevadíssimos níveis de endividamento entretanto acumulados, quer públicos quer privados.

Para um país tão endividado como Portugal, só atraindo Investimento Directo Estrangeiro se pode sair do ciclo de estagnação-contas públicas frágeis-impostos excessivos-estagnação. Infelizmente, há poucas referências ao IDE (e à necessidade de eliminar os obstáculos para o atrair), quase sempre unicamente para os investimentos mineiros. Há também uma grande desvalorização dos incentivos económicos, em geral. Pode existir tudo o resto, mas se não formos atraentes, não conseguimos atrair – bons – investimentos.

Aliás, um dos aspectos mais surpreendentes do relatório é a desvalorização do excessivo endividamento nacional. Já tínhamos a 3ª maior dívida pública da zona euro, que, com a pandemia, está a caminho de novos máximos, o que coloca um forte travão ao financiamento público deste programa.

A preocupação com o grande défice de recursos humanos que Portugal tem está presente, mas não ocupa o lugar de destaque que mereceria. Ter uma mão-de-obra qualificada é muito mais importante do que dispor de alguns recursos naturais minerais, cuja refinação exige grande especialização e conhecimentos técnicos. Existe um foco excessivo nas infraestruturas físicas e não suficiente nos recursos humanos. Ainda por cima, depois de um brutal – e ineficaz – ciclo de betão (1995-2011).

### **3. Fiscalidade, Redimensionamento e Recapitalização das Empresas – as Grandes Omissões; Propostas Concretas**

O nível da fiscalidade, a instabilidade das regras e a insegurança jurídica derivada da lentidão da justiça fiscal são o maior conjunto de obstáculos ao desenvolvimento da economia portuguesa e não é possível deixar de lhe fazer frente para promover o desenvolvimento rápido de empresas muito mais



## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

eficientes. Qualquer um dos anteriores Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais o pode confirmar.

Sugerimos quanto às regras e à justiça fiscal, o recurso à ajuda de instituições europeias, também como forma de neutralizar as resistências académicas e corporativas, pois que não há tempo a perder.

É excessivo o peso das empresas muito pequenas e é muito exíguo o número das que têm dimensão para, por crescimento orgânico, poderem internacionalizar a sua actividade. Sugere-se por isso um conjunto propositadamente muito limitado de medidas fiscais para facilitar o crescimento através de fusões e concentrações.

Essas medidas exigirão uma posição nacional firme contra uma visão maximalista do que constituem ajudas de Estado e um entendimento de causas justificativas que tenha presente o actual condicionalismo.

Deve por isso ser facilitado o quadro jurídico fiscal da concentração empresarial, também através de um conjunto de incentivos fiscais, novos e existentes, com o indispensável grau de segurança sobre a sua durabilidade e aplicabilidade.

Pela sua relevância começamos por este aspecto. Dar a necessária segurança às decisões de investimento, pela criação de um regime de validação prévia de investimento relevante. Este regime deve permitir a confirmação prévia do regime fiscal concretamente aplicável a uma operação de concentração ou de reestruturação, pela confirmação da aplicação, além de outros incentivos condicionados que venham a ser criados, dos regimes de neutralidade fiscal previstos nos art.s 73 e ss do CIRC (fusão, cisão, entrada de activos e permuta de partes de capital), assim como dos incentivos à concentração constantes do art. 60 do EBF (isenção de IMT e outros encargos). Tal regime deverá basear-se em formulários previamente preparados e uniformes, quer para o pedido, quer para a decisão, inspirados nos acordos prévios em matéria de preços de transferência e nas informações prévias vinculativas e ter uma tramitação online célere e simplificada. As lições recolhidas da sua aplicação prática deverão permitir alargar o seu âmbito em curtíssimo prazo.



## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

O regime de crédito fiscal por investimento em inovação e desenvolvimento constante do SIFIDE II (al. f), do n.º 1, do art. 37, do CFI) tem tido grande adesão por parte das empresas. Esse regime deverá ser agora alargado à aquisição das empresas “zombie” acima referidas com vista à sua reconversão. Este alargamento permitirá salvar emprego e ganhar escala, sem que seja o Estado a ditar os sectores de intervenção e, por isso, com uma alocação tendencialmente mais racional de recursos. Tem além do mais a vantagem de consistir no alargamento de mecanismos já conhecidos.

Dada a magnitude dos prejuízos fiscais que as empresas apresentarão, a concessão daqueles créditos será ineficaz se os mesmos não dispuserem de um prazo de utilização muito alargado. No mínimo, de doze anos como já aconteceu com o prazo de reporte dos prejuízos fiscais. Mas mesmo esse prazo alargado poderá ser ineficaz, dada a falta de liquidez e a incapacidade de acesso a financiamento em condições satisfatórias. Por isso, tais créditos deverão poder ser deduzidos a impostos pagos no passado. Essa dedução não só corresponde a um princípio de justa solidariedade ao longo dos exercícios (as empresas não usam o crédito agora, precisamente porque apuram prejuízos fiscais no presente), como não corresponde a um financiamento em sentido estrito, pois os créditos usados retrospectivamente são créditos que estariam disponíveis para usar no futuro e que pela sua utilização contra impostos passados deixam de o estar para o futuro.

O mesmo regime de crédito fiscal excepcional deve ser estendido às empresas que não participem em operações de concentração mas que aumentem a sua capacidade produtiva por investimento em activo tangível e intangível. Para isso, uma percentagem equivalente do investimento (35% do valor anual e 50% do acréscimo face ao ano anterior) deverá ser convertido em crédito de imposto a deduzir nos mesmos termos.

E o mesmo regime de incentivo mediante crédito fiscal deverá estar acessível às empresas que criem emprego, sendo para o efeito relevante uma dupla contagem: a do incremento dos postos de trabalho (considerando-se como crédito uma dada percentagem da remuneração média multiplicada pelo número





## FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

do aumento) e a do incremento da massa salarial (sendo para o efeito relevante uma dada percentagem desse aumento). Além do apoio ao investimento, a medida tem por virtualidade aliviar a pressão sobre os apoios da segurança social, sendo especialmente relevante por já não estar em vigor, após várias décadas de aplicação com enorme sucesso, o incentivo à criação líquida de emprego.

O apoio à retoma económica deve passar ainda pela majoração dos incentivos actuais durante pelo menos três exercícios, com percentagens de majoração anualmente degressivas: são disso exemplo o regime fiscal de apoio ao investimento (RFAI), a dedução de lucros retidos e reinvestidos (DLRR) e a remuneração convencional do capital social (RCCS).

De modo a não esquecer as micro, pequenas e médias empresas, deverá reduzir-se a taxa de IRC para 12,5% durante três exercícios, a escolher de entre os exercícios iniciados no período compreendido entre 2020 e 2024 (ambos inclusive), para a parte da matéria coletável de IRC que não exceda 2.5 milhões de euros. A possibilidade de escolha deve-se à magnitude dos prejuízos fiscais que serão previsivelmente apurados em 2020. Também por essa razão deverá prorrogar-se, de modo excecional, para doze exercícios, o prazo de reporte dos prejuízos fiscais disponíveis de exercícios encerrados antes do ano de 2020 e daqueles que sejam apurados nos exercícios iniciados nos anos de 2020 a 2022. Além disso, deve ser ainda permitida a utilização desses mesmos prejuízos para dedução aos lucros dos cinco exercícios encerrados antes do ano de 2020, pelas razões acima referidas de solidariedade entre exercícios. Não só a capacidade tributária revela-se num contínuo temporal, em que os fechos anuais são meras simplificações pragmáticas, mas redutoras e enganadoras, como se apoia (sem financiamento, como acima se viu) empresas sãs e rentáveis e não aquelas que são cronicamente deficitárias (dando-se assim, além do mais, um sinal para o futuro de moralização e cidadania fiscal).

Por fim, tendo presente o condicionalismo actual, não deve ser esquecida a revogação, redução ou incremento, conforme os casos e ao menos temporariamente, de várias normas hoje desajustadas ao objectivo de



FORUM PARA A  
COMPETITIVIDADE

manutenção da actividade das empresas e atração de IDE: de entre outras, cobranças antecipadas com natureza de arrecadação por conta (retenções na fonte e pagamentos por conta), tributações autónomas, limitação à dedução em IRC dos encargos financeiros líquidos (30% do EBITDA), taxas de IMT, IMI e AIMI, presunção de rentabilidade do alojamento local em áreas de contenção, regime dos residentes não habituais e autorização de residência por investimento, plafonds do Centro Internacional de Negócios da Madeira.

Este conjunto de medidas de fomento e reconversão deverá ser activamente promovido no estrangeiro, como forma de captar IDE, mediante a actuação proactiva liderada pelo AICEP com apoio das redes de prescritores com largo alcance territorial, como consultoras e firmas de advocacia internacionais.

Ficamos à disposição de V. Excelência., bem como dos restantes membros do Governo, para desenvolver as ideias apresentadas.

Com os melhores cumprimentos, subscrevemo-nos com elevada consideração.

Lisboa, 17 de Agosto de 2020

Pedro Ferraz da Costa  
Presidente do Conselho Directivo