

Política Fiscal do Interior

Miguel Cadilhe, texto final para o relatório do Movimento pelo Interior (revisão em 09 05 2018)

ÍNDICE

- 1) O detalhe das sete sugestões fiscais
 - 2) As linhas gerais de enquadramento
 - 3) Os comentários técnicos
 - 4) As estatísticas básicas
- Siglas

1) O DETALHE DAS SETE SUGESTÕES FISCAIS

1.1) IRC 12,5% para empresas no “interior”, artº 41-B do EBF.

O artº 41º-B do EBF “Estatuto dos Benefícios Fiscais” estabelece o benefício de **taxa de IRC 12,5% no “interior”**. O “interior” é definido pela portaria 208/2017, em conexão com o PNCT. O benefício é praticamente automático, mas sofre duas limitações severas: apenas funciona até 15 mil € de “matéria colectável”, um nível baixíssimo (sublinhe-se “matéria colectável”, não “colecta” do IRC); e apenas vale para micro e pme (estas conforme noção da UE).

Ora, também se justifica atrair empresas de maior porte para o “interior”, por razões de emprego, tecnologia, desenvolvimento, competitividade, mercados externos.

As “micro empresas” já existentes no “interior” merecem ser acarinhadas, elas fazem um tecido empresarial que cria e segura o seu emprego. Não é porém nelas, com todo o respeito pela sua função social e económica, que predominantemente se vai fecundar a competitividade e potenciar os factores do ‘novo’ progresso do “interior”.

A taxa de 12,5% permite uma poupança ‘marginal’ de € 675 por ano. De facto: diferença entre o imposto previsto no regime de interioridade e o já estabelecido para as PME = $(17\% - 12,5\%) \times € 15\ 000 = € 675$ ano, ou seja, 56€ mês.

O regime não exige investimento.

O benefício não é acumulável com “outros benefícios de idêntica natureza”, podendo a empresa optar pelo melhor.

O benefício está sujeito à regra europeia “*de minimis*” (nº 5 do mesmo artº 41-B). Nos limites da regra *de minimis* está o busílis deste regime, pois é o *de minimis* que consente o automatismo do regime.

Sugestão 1:

Melhorar o benefício IRC 12,5%, libertando-o das duas mencionadas limitações, ou seja: **retirar o limite de 15 mil € da matéria colectável e o limite de dimensão da empresa**, desde que cumpra a condição exclusiva do “interior”.

A título ilustrativo, estarão em causa dois cortes, por lei, do texto do nº 1 do artº 41º-B:

<< Às empresas que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços em territórios do interior, que sejam qualificados como micro, pequena ou média empresa, nos termos previstos no anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 143/2009, de 16 de junho, é aplicável a taxa de IRC de 12,5 % aos primeiros (euro) 15 000 de matéria coletável. >>

A alteração sugerida poderá prejudicar a regra europeia “de minimis” mas encontrar, eventualmente, compensação pelo factor “interior” e pela “finalidade regional”.

Se a Irlanda tem IRC 12,5% para todo o seu território, por maioria de razão Portugal há-de fazer valer IRC 12,5%, sem limites, para todo o seu Interior.

1.2) RCI “Regime Contratual de Investimento”, DL 191/2014.

O DL 191/2014 estabelece a versão actual do RCI.

Os contratos em RCI são destinados apenas a “grandes projectos de investimento” (≥ 25 milhões €). Podem incluir benefícios fiscais e outros benefícios, a contratar caso a caso pela AICEP, em nome do Estado. Trata-se de um poderoso instrumento de política pública.

Julga-se poder dizer que a maior parte dos contratos de investimento celebrados até hoje apoiaram e apoiam o “não interior”.

Os critérios contratuais de apreciação do mérito do investimento serão os que o Estado entender; neles, por certo, terá bastante peso o critério dos chamados “transaccionáveis”.

Sugestão 2:

O RCI passar a ser **exclusivo do “interior”**.

Salvaguardar-se-ão casos específicos em que o “interior” careça de sentido absoluto (por ex, um investimento num estaleiro de navios, um investimento numa fábrica de produtos do mar); e, bem assim, casos em que a empresa pretenda investir para melhorar ou aumentar a capacidade já instalada.

Será preciso legislar uma alteração do nº 1 do artº 2º do DL 191/2014. A título ilustrativo, sugere-se:

<< 1 - Podem ter acesso ao regime contratual de investimento os grandes projetos que preencham as duas condições seguintes:

- a) pelo seu mérito, demonstrem possuir interesse especial e estratégico para a economia portuguesa;*
- b) se localizem em territórios do interior, assim definidos por portaria para fins do nº 1 do artigo 41º-B do Estatuto dos Benefícios Fiscais, salvo se essa localização e a natureza do investimento forem inerentemente incompatíveis, ou se o investimento visar a melhoria da capacidade produtiva já instalada fora dos territórios do interior, casos em que só vale a primeira condição. >>*

1.3) Dois regimes alternativos do CFI “Código Fiscal do Investimento”.

BFCIP “Benefício Fiscal Contratual ao Investimento Produtivo”.

RFAI “Regime Fiscal de Apoio ao Investimento”.

São regidos pelos **capítulos II e III do CFI** (DL 162/2014).

Os dois regimes não são acumuláveis.

O BFCIP e o RFAI pertencem à classe dos **regimes de auxílios com finalidade regional** aprovados nos termos do Regulamento (UE) 651/2014 da CE, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno (RGIC, Regulamento Geral de Isenção por Categoria). Esta qualidade de “finalidade regional” é particularmente importante.

O BFCIP implica “contrato” aprovado em Conselho de Ministros e destina-se a investimentos ≥ 3 milhões €. Como caso especial, existe o RCI, supra (nº 1 do artº 15º do CFI), na parte fiscal.

O RFAI não tem montante mínimo de investimento, nem é “contratual”.

Ambos os regimes incluem benefícios em IRC, IMI, IMT e IS.

Sugestão 3:

Sugere-se que o BFCIP e o RFAI sejam por lei, explicitamente, declarados como **regimes exclusivos do “interior”**, na aceção da citada Portaria 208/2017.

Bastará uma norma genérica consagrando a condição exclusiva do “interior”; acompanhada por consentâneas alterações, por lei, dos artº 2º-1 e artº 4º-1, etc, do CFI, quanto ao primeiro regime, e artº 22º-1, etc, do CFI, quanto ao segundo regime.

Poder-se-á salvar os casos de eventual “sem sentido” físico ou económico que impeçam o “interior” de acolher o investimento (tal como na sugestão em RCI, supra).

Sugere-se ainda alongar os regimes até 2030 (por ex, nº 1 do artº 2º do CFI).

1.4) Máximo 45% no Interior para “auxílios de Estado com finalidade regional”, artº 43º CFI.

O conceito europeu de “finalidade regional” não ficou muito claro para o Movimento pelo Interior.

Presentemente, o artº 43º do CFI fixa o máximo de “auxílios estatais com finalidade regional” em 25% para os NUT II Norte, Centro e Alentejo. Este artº 43º faz serventia aos regimes fiscais BFCIP e RFAI, vistos em 1.3), supra, mas admite-se que possa fazer outras serventias.

Importa ter bem presente que os regimes das **sugestões 2 e 3** (RCI, BFCIP e RFAI) são alternativos. E os regimes da **sugestão 3** são já classificados na lei como tendo “finalidade regional”. Precisa-se de esclarecer integralmente o alcance de “finalidade regional”. É óbvio que a expressão ou condição “finalidade regional” não há-de ser contra o “interior”, nem o há-de pôr a par do “não-interior”, não há-de estar na lei para indiferenciar.

Sugestão 4:

Sugere-se renegociar a tabela do nº 1 do artº 43º do CFI, que fixa os limites máximos dos “auxílios estatais com finalidade regional” aprovados pela CE/UE, de modo a que todos os listados “territórios do interior”, pela citada portaria, passem do máximo 25% para o **máximo 45%** (igual ao NUT II Açores).

1.5) DLRR “Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos”, CFI.

Apreciado benefício em IRC, é regido pelo **cap IV do CFI** (Código Fiscal de Investimento, DL 162/2014).

É exclusivo de micro e pme (noção europeia, recomendação 2003/361/CE UE). Vigora no “interior” e no “não interior”. É acumulável com RFAI, ou pode fazer parte dos contratos de BFCI e RCI.

Sugestão 5:

Melhorar o regime DLRR discriminatoriamente, pondo-o no “interior” **sem limites de dedução à colecta de IRC** (até a exaurir) **e sem limites de dimensão da empresa e do investimento**.

Manter os actuais limites para DLRR no “não interior”.

Bastará consentaneamente alterar, por lei, os artº 27º,28º,29º do CFI.

1.6) SIFIDE II “Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial”, CFI.

É regido pelo **capítulo V do CFI** (Código Fiscal de Investimento, DL 162/2014).

É benefício em IRC. Abrange o “interior” e o “não interior”; é compreensível que os benefícios a I&D se espriem pelas empresas de todo o País.

Não é acumulável com outros benefícios fiscais sobre despesas da mesma natureza.

Sugestão 6:

Melhorar o regime SIFIDE discriminatoriamente, pondo-o, no “interior”, **sem limites de dedução à colecta de IRC** (até a exaurir) **e sem limites de dimensão da despesa**.

Manter os actuais limites para SIFIDE no “não interior”.

Bastará consentaneamente alterar, por lei, o artº 38º do CFI.

1.7) Captação/retenção de quadros, artº 72º-6 CIRS e portaria 12/2010.

Beneficia indirectamente as empresas e outras entidades.

O nº 6 do artº 72º do CIRS estabelece a **taxa especial fixa 20%** para os chamados “residentes não habituais” em Portugal que exerçam certas actividades ou profissões que estão elencadas na Portaria 12/2010.

Por sua vez, os nºs 8 a 11 do artº 16º CIRS contêm definições relevantes.

Sugestão 7:

Submeter o benefício do artº 72º-6 à **condição de exclusivo do “interior”**, colocando o “interior” na posição de atrair e reter pessoas do “não interior” de Portugal, além do estrangeiro.

O “não interior” de Portugal continental deixaria de ser abrangido por este benefício fiscal.

Poderia a norma do artº 72º ser alterada, por lei, desta maneira que se sugere a título ilustrativo:

<< 6 - Os rendimentos líquidos das categorias A e B auferidos em atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico, a definir em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, por residentes não habituais ~~em território português~~ em territórios do interior, definidos como tal pela portaria (...), são tributados à taxa de 20 %. >>

Correlativamente, seriam alterados, por lei, os mencionados nºs 8,9,11 do artº 16º, etc, do CIRS. De novo, a título ilustrativo:

<< 8 - Consideram-se residentes não habituais ~~em território português~~ em territórios do interior os sujeitos passivos que (...) não tenham sido residentes ~~em território português~~ em territórios do interior em qualquer dos cinco anos anteriores.>>

<< 9 - O sujeito passivo que seja considerado residente não habitual adquire o direito a ser tributado como tal pelo período de 10 anos consecutivos a partir do ano, inclusive, da sua inscrição como residente ~~em território português~~ em territórios do interior.>>

(...)

<< 11 - O direito a ser tributado como residente não habitual em cada ano do período referido no n.º 9 depende de o sujeito passivo ser considerado residente ~~em território português~~ em territórios do interior, em qualquer momento desse ano. >>

1.8) Em resumo, benefícios ao investimento e à actividade corrente das empresas

Podemos distinguir, de entre os sete benefícios fiscais escolhidos, os que se dirigem mais à actividade corrente das empresas e os que se dirigem mais ao investimento. As sete sugestões podem ser sistematizadas desta forma, tendencialmente:

- É benefício fiscal ao funcionamento corrente: o IRC 12,5%.
- São benefícios fiscais ao investimento: o RCI ou o BFCIP (este contém aquele, na parte fiscal), ou o alternativo RFAI; o limite 45% dos “auxílios estatais com finalidade regional”; e a DLRR, que a lei permite acumular.
- São de teor misto, à exploração corrente e ao investimento: o SIFIDE e, indirectamente, o IRS 20%.

1.9) A salvaguarda dos benefícios em curso

Nas **sugestões fiscais** serão ressalvados, explicitamente, os processos de concessão de benefícios fiscais que já passaram à fase de execução, bem como os pendentes de decisão, quando for o caso. É o princípio geral da confiança que o Estado não pode deixar de cumprir. Um benefício temporário é legalmente válido até ao final do prazo da concessão ou contrato; os que estão na calha, idem.

2) AS LINHAS GERAIS DE ENQUADRAMENTO

2.1) Alguns princípios gerais

Além de tudo o mais que vai enunciado no presente capítulo, pode afirmar-se que as sete sugestões fiscais se enquadram bem, ou são bem enquadráveis, nos seguintes princípios gerais:

- *equidade;*
- *estabilidade, durabilidade, previsibilidade;*

- *clareza, simplicidade, operacionalidade;*
- *impacto, proporcionalidade;*
- *comportabilidade;*
- *coerência, congruência sistémica;*
- *compaginabilidade europeia;*
- *pertinência, efectividade.*

O primeiro princípio, *equidade*, subjaz a uma das funções fundamentais do Estado e prende-se com a justiça social, a igualdade de oportunidades, a coesão dos territórios e das populações, etc. Aqui se cruza, com toda a propriedade, a política do Interior.

O segundo princípio, *estabilidade, durabilidade, previsibilidade*, toca nas motivações dos agentes económicos e no clima de confiança. Influencia a eficácia das medidas fiscais, a qual sofre se a vigência da medida for percebida como curta. Uma medida fiscal vale tanto menos, quanto mais passageira, efémera, ela for. À partida, as sete medidas serão para vigorar por dez ou mais anos. Pode igualmente afirmar-se que as sete sugestões fiscais pertencem ao conjunto de “*cost-reducing policies*”, na perspectiva das empresas do Interior.

O terceiro princípio, *clareza, simplicidade, operacionalidade*, poderia ser chamado anti-custos de contexto, incluindo burocracias. Muitas vezes, os custos de contexto dominam a produção legislativa e a administração dos impostos, e desfocam a valia do instrumento da política.

O quarto princípio, *impacto, proporcionalidade*, põe em equação os meios e os fins, ou seja, os doseamentos dos instrumentos *versus* os objectivos. É a questão do *quantum*, uma das mais difíceis questões da predeterminação da política. Há riscos de se cair na desproporcionalidade, por defeito ou por excesso. Porém, as sete sugestões fiscais, se se revelarem desproporcionadas, não o serão, provavelmente, por defeito; na verdade, elas caracterizam-se por um certo teor de *radicalismo*, conforme vai mencionado em 2.4), infra.

O quinto princípio, *comportabilidade*, questiona-nos sobre o esforço exigido às finanças públicas. A resposta é claramente favorável: a proposta das sete sugestões fiscais é orçamentalmente comportável. A chamada “despesa fiscal” deixará um saldo positivo muito confortável, porque a despesa ‘emergente’ no interior será bastante menor do que a despesa ‘cessante’ no litoral.

O sexto princípio, *coerência, congruência sistémica*, é relativo ao sistema fiscal. Foi reconhecido que as sete sugestões não perturbam a arquitectura pré-existente, aliás aí se inserem plenamente, não implicam destruir ou desconstruir e reconstruir conceitos, impostos e códigos.

O sétimo princípio, *compaginabilidade europeia*, requererá especiais diligências, negociações e demonstrações. É um sério obstáculo, que algumas das sugestões fiscais terão de vencer. Sobretudo, as sugestões 1, 5 e 6 se e quando gozarem de automatismos (IRC 12,5%, DLRR, SIFIDE). E também a sugestão 4 (limite 45% de auxílios estatais).

O último princípio, *pertinência, efectividade*, congrega todos os anteriores princípios e exige que se tenha uma noção, seja *ex ante*, seja *ex post*, sobre o funcionamento, os resultados e o desempenho das políticas, instrumentos e objectivos. Nas palavras de um fiscalista e consultor de

empresas, ouvido sobre as sete medidas, essa noção *ex ante* é resumida assim: “as propostas, a serem implementadas, tornarão o Interior muito atrativo ao investimento”.

2.2) Política fiscal redistributiva

Na óptica das finanças públicas, Portugal concede benefícios fiscais em excesso. A chamada “despesa fiscal” total do Estado, incluindo IVA, IRS, IMI e IMT, IRC, ISP, etc, está estimada em cerca de 10 mil milhões € (ver capítulo 4, *infra*).

O Interior pode ser **o mais legítimo ensejo para rever, reduzir e redistribuir a “despesa fiscal”,** ou pelo menos parte dela.

Admite-se que a “*despesa fiscal emergente*” das sete sugestões seja relativamente comportável. Aliás, plausivelmente, poderá ser mais que compensada pela “*despesa fiscal cessante*”, esta por parcial decorrência da mencionada condição de *exclusivo*. Pense-se, por ex, nos regimes que, passando a ser *exclusivo* do “interior”, deixem concomitantemente de abranger novos investimentos no “não interior”, onde a densidade empresarial é muito mais elevada e é causa de maior “despesa fiscal”.

De resto, as propostas do Movimento devem assentar na pública e notória consideração de uma **política redistributiva**, de que o OE é o maior e melhor instrumento. Este é um pressuposto-mor.

Seria, por outro lado, uma contradição se o Movimento propusesse medidas fiscais que viessem diminuir a **receita das autarquias do Interior**, uma linha vermelha, a não ultrapassar. O que está, está: vigoram alguns benefícios em sede de IMI e IMT, estes serão mantidos, mas as seis sugestões não incluem aumentos de benefícios fiscais a cargo das autarquias. Há, claro, os benefícios dos “regimes contratuais” em que pode ser incluída alguma participação autárquica.

2.3) Discriminante ou exclusivo do Interior

O que se fez foi pegar no que existe de instrumentos fiscais, fazer uma escolha de alguns deles e procurar reconvertê-los a favor do Interior.

Ou seja, recorreu-se apenas ao **menu dos actuais benefícios fiscais** e propôs-se submeter alguns deles, especialmente escolhidos, à vital condição de “**discriminantes ou mais discriminantes ou exclusivos do Interior**”.

Introduziu-se, assim, um *desequilíbrio*, ou melhor, um *reequilíbrio* em outra forma de ver, na distribuição e redistribuição dos benefícios fiscais e, portanto, da carga fiscal. A favor do Interior.

Será justo tentar, durante muitos anos, regimes francamente discriminantes a favor do interior, fiscais e não fiscais. Não haverá milagres nem as sociedades dão saltos; mas haverá provavelmente bastantes melhorias nos campos da coesão e da igualdade de oportunidades.

Acresce o facto de Portugal ter um problema de excesso da “despesa fiscal”, o que leva a este encadeamento de raciocínios: i) se devemos cortar a despesa fiscal, teremos de o fazer onde ela predomina, que é o “não interior”; ii) se o “interior” precisa, deve ser apoiado por política fiscal e outras políticas públicas; iii) poderemos e devemos conjugar os dois lados: cortar em i e fortalecer

em ii, sendo sabido que o corte em i será sempre bastante superior ao fortalecimento em ii, pelo que a “despesa fiscal” total diminuirá.

Deste modo, evitou-se perturbar a *estrutura conceptual*, propriamente dita, do sistema fiscal – o que se afigura digno de nota.

Como nos escreveu o reputado fiscalista, de fora do Movimento, Henrique Freitas Pereira, autor da principal bibliografia consultada (manuais *Fiscalidade*, 5ª ed, 2014, e *Sistema Fiscal Português*, AIP, 2017):

“As sugestões apresentadas caracterizam-se por grande rigor e adequada fundamentação numa área muito difícil e com grandes constrangimentos. (...) É também de saudar a preocupação de respeitar a estrutura conceptual existente, onde ela mereça respeito.”

2.4) Necessidade e legitimidade de um certo teor de *radicalismo*

O mesmo fiscalista escreveu: *“O método seguido e claramente assumido de ‘um certo teor de radicalismo’ é compreensível mas parece que deverá ser atenuado para não gerar **anti corpos** que prejudiquem a discussão e viabilidade das soluções”.*

E um conceituado dirigente de associação empresarial escreveu-nos:

*“O conjunto integrado dos apoios ao interior, de diferente natureza (fiscal e não fiscal), poderia criar estímulos tais que talvez tornassem desnecessário ‘um certo teor de radicalismo’ e a polémica que as **sugestões 2,3,7** poderão suscitar. O conjunto das sugestões fiscais são irrecusáveis, se conseguir evitar a polémica. Melhor, serão sempre irrecusáveis. >>*

O Interior precisa de *radicalismo* de políticas públicas.

A **legitimidade do Interior vale por si mesma** e justifica que o Movimento, nas suas propostas, se incline mais para o *radicalismo* das medidas do que para o *gradualismo*, ainda que este, o gradualismo, haja temperado algumas medidas dos outros dois eixos e haja temperado as medidas do eixo fiscal, comparativamente a alternativas que foram ventiladas e apreciadas.

A questão do *radicalismo* envolve um momento delicado e decisivo da política fiscal do Interior. É um aviso contra o pensamento que pudesse conduzir, uma vez mais, às trivialidades do costume e à prática política das vãs grãs promessas, como, por exemplo, o celebrado IRC 12,5% do interior criado em 2017, aqui objecto da sugestão 1, ou o geral e velho argumento do “efeito difusor” do centralismo.

Por exemplo, as **sugestões 2, parte de 3 e 7** (tornar exclusivos do interior os “contratos de investimento” e a taxa preferencial do “IRS 20%”) são relativamente radicais e, por isso mesmo, naturalmente controversas. Mas questionemo-nos, por que razão não-de os regimes contratuais (RCI ou BFCIP) continuar a beneficiar muito mais o litoral do que o interior? Por que razão há-de o “IRS fixo 20%” atrair profissionais de superior mérito muito mais para o litoral do que para o interior? Por que razão se há-de continuar a usar recursos orçamentais para premiar grandes investimentos e especiais empregos fora do interior? Não precisa o Estado de reduzir a “despesa fiscal” e, nela, ser mais selectivo? Não será o Interior uma boa razão de selectividade?

Todos sabemos, há aqui uma espécie de círculo vicioso, outros dirão virtuoso, porque no litoral é que há massas críticas, e há intangibilidades sociais de todo o tipo, e há ainda o tal efeito *difusor*, ..., logo o litoral é que pode atrair grandes investimentos, nacionais e estrangeiros, e captar certa gente qualificada, etc, logo o litoral fica mais litoral e o interior fica mais interior. O que vêm dizer as **sugestões 2, parte de 3 e 7** é o seguinte: de futuro, uma empresa pode sempre investir no litoral, mas sem beneficiar de contratos de investimento, e sem o pessoal raro e qualificado beneficiar do IRS 20%.

2.5) Os limites ao *radicalismo*

O *radicalismo* tem, todavia, os seus limites nas sete propostas fiscais.

Vejamos alguns exemplos.

Na **sugestão 1** afastámos a hipótese de um “IRC zero” generalizado e fora dos regimes contratuais.

Na **sugestão 2** incluímos duas importantes salvaguardas que excepcionam o exclusivo do interior: i) os investimentos de expansão ou modernização de empresas já instaladas no “não-interior”, ii) os investimentos que seriam um absurdo no “interior”.

Na **sugestão 7** não estendemos o regime “IRS 20%” a todos os deslocados, como se explica de seguida.

O caso dos deslocados começou por ser assim apresentado: *“Ninguém pode impor a deslocação à força e, por isso, poder-se-ia estender a **sugestão 7** (IRS 20%) a todos os trabalhadores das empresas que optassem pela deslocalização para o interior. Um incentivo desta natureza poderia criar um ambiente mais favorável à decisão da deslocalização das empresas. Esta mesma norma seria também aplicada aos funcionários públicos, quando estivesse em causa a transferência de serviços públicos para o interior.”*

Contrapôs-se que, no “interior”, i) também há desemprego; ii) poderá ser pouco político e pouco social discriminar o IRS entre dois trabalhadores iguais, um vindo de fora e o outro de lá, ambos com as mesmas capacidades; iii) a generalização pode estragar a essencial justificação da “despesa fiscal” do IRS 20% que reside na escassez e na qualificação dos RNH em causa.

Indo mais longe, um benefício em IRS 'generalizado' a todos os residentes no "interior", novos e antigos, poderia ser de difícil justificação (um cego "prémio de interioridade") e de difícil controlo.

Se fosse limitado só a quaisquer "novos residentes", raros ou não raros, seria discriminar entre novos e antigos residentes e poderia gerar um grave problema legal, social e político, por falta de causa bastante da segregação fiscal.

Se limitássemos as condições destes "novos residentes", iríamos às tantas cair no regime do existente “IRS taxa fixa 20%” dos RNH raros e qualificados, que na sugestão 7 se propõe passe a ser exclusivo do "interior"; este regime é selectivo e é controlável.

Quanto aos funcionários públicos ‘deslocados’: i) também há função pública no Interior; ii) será pouco político e pouco social discriminar o IRS entre dois funcionários públicos iguais, um vindo de fora e o outro de lá; iii) em alternativa, uma subvenção directa, temporária, de realojamento, será mais recomendável (é despesa pública normal, não é “despesa fiscal”), além de que não implica mexer no ‘conceito’ de selectividade do artigo do CIRS em causa, ou

seja, como se diz acima, não perturba a *estrutura conceptual*. A via iii) foi adoptada na proposta do Movimento, eixo “ocupação do território pelo Estado”.

3) OS COMENTÁRIOS TÉCNICOS

Selectivamente, a convite, algumas pessoas de fora do Movimento aceitaram pronunciar-se, *a posteriori*, sobre as sugestões fiscais de 28 12 2017. Agradecimentos são devidos a todos os que autorizaram as transcrições.

Sobre a noção de quem pertence ao Interior

<< (...) uma questão essencial e prioritária é a definição muito concreta e, na medida do possível, precisa da ligação das pessoas singulares e coletivas beneficiárias com o interior. O critério da residência (sede ou domicílio) não é suficiente pois, como demonstram casos já verificados, é fácil a evasão e um desvirtuamento dos propósitos visados (...). Daí que seja necessário combinar o critério da residência com um critério objetivo e controlável do local do exercício da atividade ou da fonte dos rendimentos. No caso das empresas, poderia servir de inspiração, melhorando-o, o critério já usado no nº 2 do art.º 2º do DL 55/2008: sede ou direção efetiva e concentração no interior de mais de 75% da massa salarial. No caso de trabalhadores (dependentes ou independentes), a condição para ser beneficiário do regime poderia ser – é apenas um exemplo ou hipótese – residir fiscalmente num dos concelhos abrangidos e a totalidade ou parte significativa dos seus rendimentos resultarem do exercício da atividade nesses territórios (...). >>

Sobre as regras europeias

<< (... Algumas sugestões) dificilmente passarão no “colete de forças” das regras comunitárias sobre “auxílios de Estado” – em particular quanto à eliminação total dos limites de dedução à coleta e de dimensão da empresa, do investimento ou da despesa, conforme os casos. Poderá ser mais viável apenas uma melhoria para o interior de alguns desses aspetos. >>

<< Haverá que analisar o eventual espartilho colocado pelas regras europeias em matéria de auxílios de Estado, bem como a forma de o ultrapassar. >>

Sobre a regra *de minimis*

<< Relativamente à **sugestão 1** é também muito difícil que passe no crivo comunitário – bastará ter em conta que para ser aceite teve de ser considerada como aplicável apenas a micro e PME e, mesmo assim, sujeita ao apertadíssimo regime *de minimis*. O limite de 15 000 euros de matéria coletável é, de certo modo, uma consequência dessas limitações, mas é efetivamente muito baixo (...). >>

<< Sobre a **sugestão 1**, a aplicação de uma taxa única de 12,5% no Interior, independentemente da dimensão das empresas e da dimensão dos rendimentos (como se sugere), é uma medida

importante, já que é suscetível de condicionar a localização dos investidores. O regime hoje em vigor não tem qualquer relevância. A atual taxa de 12,5% permite uma poupança de € 675 por ano [diferença entre o imposto previsto no regime de interioridade e o já estabelecido para as PME, que também são a esmagadora maioria das que existem no interior = $(17\% - 12,5\%) \times € 15\,000 = € 675$]. Naturalmente que nenhuma empresa é atraída para o interior por esta poupança. Assim, concordo totalmente com a proposta que é feita. Contudo, haverá que estudar com cuidado a sujeição à regra *de minimis*. Se os benefícios que se pretende atribuir ao “Interior” ficarem sujeitos aos limites da regra *de minimis*, acabam por ser anulados. >>

<< Sobre a **sugestão 1**, art.º 41º-B do EBF, é pouco, muito pouco, o montante da matéria coletável a beneficiar. Para já e pelo menos, ir até ao limite máximo do *de minimis*. >>

[obs: O último comentário tem a vantagem de não perturbar o ‘automatismo’ do benefício “IRC 12,5%”. É claro que isso discrimina contra a actividade ‘corrente’ de muitas empresas que interessam ao Interior. Estas, só quando investirem poderão beneficiar de menos IRC, graças ao RCI ou BFCIP ou RFAI, sugestões 2 e 3, e à DLRR, sugestão 5.]

Sobre a redundância fiscal dos regimes contratuais

<< Sob o ponto de vista técnico, não suscitam quaisquer reservas as **sugestões 2 e 3** (RCI e BFCIP), que estão, como se referiu, muito bem fundamentadas. É claro que tudo dependerá, em termos de juízo definitivo, da sua formulação em concreto. Sublinha-se, no entanto, que a **sugestão 2**, quanto a benefícios fiscais, é totalmente redundante em relação à **sugestão 3**. Os benefícios fiscais que podem ser concedidos ao abrigo do DL 191/2014 [cf. o seu artº 3º, nº 2, alínea b)] são apenas os previstos no cap. II do CFI (DL 162/2014). Daí que a **sugestão 2** poderia, com vantagem em termos de clareza, ser eliminada no âmbito de um documento sobre benefícios fiscais (ou ser mencionada e incluída na sugestão 3), sem prejuízo de poder e dever ser invocada noutra sede quanto às contrapartidas não fiscais previstas no DL 191/2014. >>

[obs: Sim, há alguma redundância fiscal, mas o facto é que esta redundância não inibiu o legislador de assim legislar, antes, e assim ‘re-legislar’, depois (há uns três anos). Quer o RCI quer o CFI reencarnaram no Diário da República. A sugestão 2 respeita a “estrutura conceptual” existente (ainda que parcialmente redundante) ao propor que o RCI se mantenha em diploma autónomo, tal e qual, agora como “exclusivo do Interior”. O que, além do mais, i) parece mais seguro e mais coerente com a lógica geral das nossas sugestões fiscais, ii) preserva melhor a instrumentalidade do RCI junto dos grandes investidores, incluindo IDE; iii) o RCI inclui outras espécies de benefícios, para lá dos fiscais; iv) é mais expressivo no seio do *radicalismo* assumido. A sugestão 2 é uma das mais fortes e pode ser uma das mais fecundas.]

Sobre diferenciar, em vez de excluir, o litoral do RCI na sugestão 2

<< O que importa, na verdade, é que o alcance dos benefícios em questão seja muito diferente do interior para o restante País (...). Isso, porém, não parece que possa conflitar com a intenção de manter sistemas de incentivos aplicáveis nas zonas do não interior, tanto mais que em alguns casos a instalação de empresas fora do interior terá toda a justificação, até pela escassez de mão-

de-obra apropriada para certas indústrias em certas regiões. >>

[obs: Mas também é isso o que o Interior precisa de contrariar. O Interior precisa de ter mais condições para lutar contra o **despovoamento** e lutar pelo **repovoamento**. O cenário é este, interrogativamente: com bons “contratos de investimento” exclusivos do “interior”, incluindo acções de formação, e com a ajuda do regime da sugestão 7 (RNH de “elevado valor acrescentado”), igualmente exclusivo do Interior, acaso poderão empresas médias e médias-grandes ser atraídas para o Interior? Incluindo IDE? A resposta, *ex ante*, é sim, podem ser atraídos novos investimentos, se houver uma *radical* discriminação fiscal.

O Interior começa a dezenas de quilómetros da linha de mar.

O que destas empresas existe no Interior é já alguma coisa, mas é pouco. Não surpreende que seja tão pouco, se os actuais regimes fiscais não discriminam verdadeiramente entre territórios litorais e interiores.

Além de tudo o mais, importa diminuir a “despesa fiscal” como um todo. É excessiva, Isso é visto no capítulo 4, infra. Claro está que a redução da “despesa fiscal” tem a ver sobretudo com o “não-interior”. As sete sugestões fiscais, em prol do Interior, serão sempre uma gota no oceano da “despesa fiscal”, durante alguns muitos anos, oxalá deixem de o ser.]

Sobre os benefícios DLRR e SIFIDE (sugestões 5 e 6)

<< Nos casos da DLRR e do SIFIDE II, estou inteiramente de acordo com as medidas preconizadas, tanto mais que aqui se opta por não instituir a exclusividade dos benefícios para o interior, mas antes pelo estabelecimento de um condicionalismo discriminatório entre as duas zonas. Assim, sem que sejam abandonados estes regimes de incentivos para o não interior, criam-se medidas de favorecimento da instalação no interior (...) – nomeadamente, na ausência de limites nas deduções à coleta, na dimensão das empresas e na dimensão da despesa. >>

Sobre diferenciar, em vez de excluir, o litoral do IRS 20% na sugestão 7

<< Não me choca a exclusividade de aplicação da taxa especial fixa de 20% aos residentes não habituais no interior, mas apenas desde que se considere que a política de captação de não residentes para o nosso País já tenha atingido os objetivos prosseguidos. Se ainda se considerar que existe margem para admissão de residentes não habituais, como admito, então sugiro a criação do chamado “**residente não habitual no interior**”, introduzindo em relação a esta figura uma discriminação assente em duas vertentes: na do período de vigência do benefício e na da taxa de tributação aplicável. Assim, teríamos (por ex): Período de benefício e Taxa de tributação para Residente não habitual (no litoral) 10 anos e 25%, para “Residente não habitual no interior” 15 anos e 15%. Permitiria ainda o acesso dos residentes não habituais que já beneficiam deste estatuto ao regime dos “residentes não habituais no interior”, aumentando em 5 anos a duração do benefício e reduzindo a taxa especial de tributação para 15%. >>

[obs: Esta alternativa, sendo menos simples e mais generosa e menos exclusiva, mitiga o *radicalismo* da sugestão 7. Além disso, subsiste o argumento da “despesa fiscal” em excesso, supramencionado.

As carências de pessoal especializado não são de medida absoluta, do tipo há, não há. se houver progresso económico, haverá sempre ou quase sempre escassez relativa de certos trabalhadores especializados no país. Contudo, a escassez será muito maior no

“interior” se este visar atrair empresas e investimentos.

Seria vantajoso para o debate destas ideias se fosse possível quantificar: i) a efectiva escassez de especializados (ver portaria dos especializados); ii) a efectiva utilização do vigente regime dos “RNH”/categorias “A” e “B” do CIRS em actividades produtivas, de investigação (ver capítulo 4, infra), etc.}]

Sobre o regime de IRS nas Regiões Autónomas

<<Foi vista a hipótese de o movimento se inspirar nos regimes do IRS vigentes na Madeira e nos Açores. Constatou-se que, presentemente, as tabelas de taxas e escalões do IRS das Regiões Autónomas pouco ou nada diferem das do Continente, embora haja nos Açores a possibilidade de aplicar “reduções” de 20%, 25%, 30%. Convirá verificar e completar esta informação.>>

Sobre como atrair e reter pessoas

<< A propósito dos quadros técnicos que poderão trabalhar no interior, valeria a pena pensar em redução, isenção de IMT/IMI na compra de habitação própria. >>

[obs: Poderá justificar-se se for uma forma de 'reter' os quadros qualificados, abrangidos pelo regime temporário do “IRS taxa fixa 20%” – apresentado articuladamente, dentro de um mesmo 'pacote'.]

<< Onde o documento não vai tão longe é no que toca a um dos principais problemas do interior: a sua incapacidade em manter as pessoas que lá vivem e em atrair novas pessoas. De facto, a **sugestão 7** faz todo o sentido ao tornar o incentivo exclusivo do interior e extensivo aos residentes em Portugal, tem uma forte limitação ao aplicar-se apenas a actividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico. A grande questão que se coloca é que me parece que tal medida é de alcance curto (tal como refiro antes, seria interessante ter estatísticas sobre a utilização passada da medida). Julgo que haveria que pensar em medidas fiscais dirigidas às pessoas, incentivando-as a continuarem a viver no interior e incentivando pessoas a mudarem-se para o interior. A título apenas de exemplo: conceder uma “devolução” em sede de IRS para toda a gente e que apenas poderia ser usada para pagar despesas relacionadas com a fixação no interior (por exemplo, a prestação do financiamento para a aquisição de habitação própria). >>

Sobre estabelecimentos estáveis

<< Ponderar a inclusão de estabelecimentos estáveis de empresas com atividade (produção, emprego, ...) nesse *interior*, mesmo com direção efetiva fora do *interior*, com demonstração efetiva (auditável) do seu peso na matéria coletável total (...). Para estimular o investimento no "interior" poderá ser útil e com efeitos mais rápidos, oferecer às empresas que já possuam ou venham a instalar no "interior" estabelecimentos com produção efetiva de bens e serviços (toda a atividade aí desenvolvida ou apenas a que resultar do investimento acréscimo, com ou sem outras exigências como a criação de postos de trabalho) uma tributação em IRC bastante inferior para os resultados aí obtidos, suscetíveis de objetiva auditabilidade. (...). >>

Sobre custos de contexto

<< A articulação a fazer é exigente e complexa; carece de normas simples, claras e de aplicação eficaz (para evitar "altas" interpretações burocráticas/custos de contexto paralisantes). A moldura inequívoca do objeto das medidas - o "interior"- é indispensável para que todos os intervenientes, Estado central, Autarquias e investidores, falem a mesma linguagem. >>

<< Tendo em conta que já há muitas empresas, nomeadamente grandes, a operar no interior seria importante sondar algumas delas sobre os eventuais custos de contexto (relacionados ou não com a fiscalidade) que sofrem por força de estarem localizadas no interior. Tal poderia ajudar a equacionar outras propostas que beneficiem o interior. >>

Sobre o tempo de entrada em vigor das sete sugestões

<< No atual quadro legislativo, algum já publicado expressamente, as sugestões/propostas, pela sua pertinência, estão quase em condições de, a curto prazo, poderem ser utilizadas/aplicadas por investidores e Administração Pública. >>

4) AS ESTATÍSTICAS BÁSICAS

4.1) Despesa fiscal do Estado

A fonte é o Relatório do OE 2018 (ROE, pg 200/4).

Considera-se que ocorre **despesa fiscal** em todas as situações de menor receita fiscal causadas por a lei permitir afastamentos do regime de **tributação-regra** (ROE, pg 200). O cálculo da despesa fiscal é feito por diferença, pelo método da **receita cessante**.

Todavia, em IRS, as deduções à colecta que visam cumprir princípios constitucionais fazem parte da tributação-regra. São "tratadas como **desagravamentos estruturais** e como tal excluídas da quantificação da despesa fiscal" (ROE, pg 202). Somam 3,1 mil milhões de euros em 2017 (ROE, quadro VI.1.5, pg 203).

A despesa fiscal do Estado (não incluindo, pois, aqueles 3,1 mil milhões de desagravamentos do IRS) atingiu **9,4 mil milhões de euros em 2016** e ultrapassa os **10,5 mil milhões em 2017 e 2018**, pelas estimativas e previsões do ROE. Ver mapa 1.

O rácio "despesa fiscal/receita fiscal" pode ser extraído dos mapas 1 e 3. Em 2017, a "**despesa fiscal**" do Estado é da ordem dos **20% ou 25% da sua receita fiscal total**, conforme se incluir, ou não, o numerador no denominador do rácio:

$10567 / (42174+10567) = 20\%$. Ou $10567 / 42174 = 25\%$.

É um esforço orçamental muito elevado. Este facto é particularmente importante e relaciona-se com a seguinte passagem da nossa proposta de 28 12 2017, acima retomada:

<< Na óptica das finanças públicas, Portugal concede benefícios fiscais em excesso (...). O "**interior**" pode ser o mais legítimo ensejo para rever, reduzir e redistribuir a "**despesa**

fiscal”, ou pelo menos parte dela. Admite-se que a “*despesa fiscal emergente*” das sugestões fiscais seja relativamente comportável; aliás, plausivelmente, poderá ser compensada pela “*despesa fiscal cessante*” (...).>>

As **decomposições da despesa fiscal**, por impostos e por tipos de benefício, constam dos mapas 1 e 2. O IVA tem suportado a maior fatia da despesa fiscal do Estado, cerca de 2/3. Seguem-se, longe, o I Selo, o IRS e o IRC. Estes dois, impostos sobre o rendimento, juntos têm arcado com 15% a 16%.

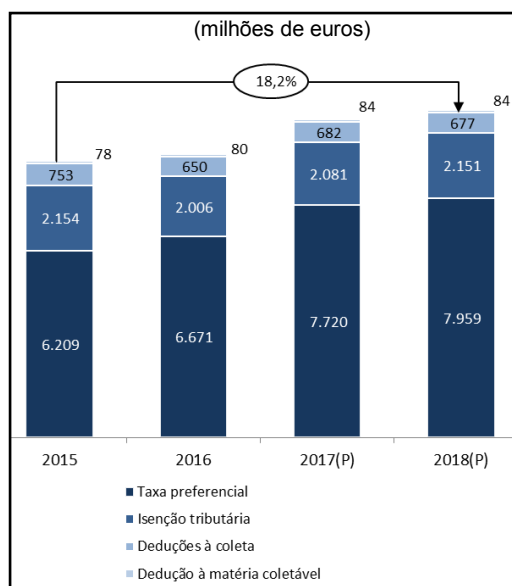
A “taxa preferencial” tem sido a modalidade de benefício mais usada, 73% em 2017 e 2018. Desde logo, reflecte o peso do IVA.

Mapa 1. Despesa fiscal do Estado, por impostos
(ROE 2018, quadro VI.1.4, pg 201)

Imposto	Despesa fiscal			
	em valor absoluto (milhões de euros)			
	2015	2016	2017 ^(a)	2018 ^(a)
Impostos sobre o rendimento	1.458,1	1.502,1	1.616,3	1.611,4
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	628,4	779,6	875,6	875,6
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC)	829,7	722,5	740,7	735,8
Impostos sobre a produção e importações	7.737,1	7.905,6	8.950,8	9.261,1
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP)	280,6	338,2	375,7	415,1
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	5.809,3	6.093,4	7.023,8	7.256,2
Imposto sobre Veículos (ISV)	212,3	275,6	320,9	339,2
Imposto sobre o Tabaco (IT)	0,5	0,6	0,9	0,9
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	123,0	135,2	155,3	155,3
Imposto do Selo (IS)	1.303,0	1.050,3	1.059,3	1.075,2
Imposto Único de Circulação (IUC)	8,4	12,4	14,9	19,3
Despesa fiscal	9.195,1	9.407,7	10.567,1	10.872,6

Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

Mapa 2. Despesa fiscal do Estado, por tipo de benefício
(ROE 2018, gráfico VI.1.2, pg 202)



Mapa 3. **Receita fiscal do Estado, por impostos**
(ROE 2018, quadro VI.1.3, pg 199)

(milhões de euros)

	2017	2018
	Estimativa	Orçamento
Impostos diretos	18 423,2	18 198,7
- IRS	12 226,5	12 142,8
- IRC	5 740,7	5 585,0
- Outros	456,0	470,9
Impostos indiretos	23 750,8	24 848,8
- ISP	3 350,6	3 553,8
- IVA	15 841,3	16 548,1
- Imposto sobre veiculos	774,6	823,3
- Imposto consumo tabaco	1 413,0	1 443,0
- IABA	275,2	292,6
- Imposto do selo	1 479,6	1 511,8
- Imposto único de circulação	356,2	395,4
- Outros	260,3	280,8
Receita fiscal do Estado	42 174,0	43 047,5

4.2) Benefícios fiscais às pessoas colectivas

A fonte é o Portal das Finanças (> Autoridade Tributária > Estatísticas > Listas de contribuintes com benefícios fiscais > 2016).

A informação respeita a todos os **benefícios em qualquer imposto**, desde que os beneficiários sejam **sujeitos passivos de IRC**. E, de entre estes, os que, em sede de cada um dos impostos, “tenham invocado ou obtido benefícios fiscais de valor igual ou superior a € 1000”.

Mapa 4. Benefícios Fiscais às Pessoas Colectivas, por imposto (2016, milhões €)

(Empresas e outras pessoas colectivas, dos sectores privado e público)

[Os mapas 1 e 4 não são directamente comparáveis. No mapa 1 estão todos os benefícios fiscais concedidos pelo Estado mas só pelo Estado (1ª razão de diferença); e do lado dos beneficiários, estão todas as pessoas singulares e todas as colectivas (2ª razão de diferença). No mapa 4 estão todos os concedentes, Estado e RA e Municípios, mas só estão os beneficiários pessoas colectivas.]

IRC	IMI	IMT	IEC	IVA	IUC	ISV	I Selo	Total
831,2	875,2	258,1	473,3	21,9	7,6	6,4	17,7	2491,4

O mapa 4 resulta da fonte citada, onde se usou a entrada “Valores agregados por tipo de imposto e benefício”.

Olhando analiticamente as fontes do Portal das Finanças, pode-se concluir que as **empresas** (que ao “interior”, em tese, importa atrair) **correspondem a uma parte por vezes menor no universo beneficiário**, o qual abrange, como dito, todas as pessoas colectivas.

Por exemplo, **mais de metade dos 831,2 milhões € de benefícios em IRC** vão para outros destinos: 330 milhões vão para instituições de solidariedade social, fundos de pensões, actividades recreativas, culturais e desportivas, etc (em que, atenção, os benefícios fiscais são quase inerências, com as suas legitimidades); 103 milhões vão por via da Zona Franca da Madeira.

Por exemplo ainda, **mais de 90% dos 875,2 milhões € de benefícios em IMI** vão para outros destinos: 807 milhões vão para entidades do sector público.

4.3) Benefícios fiscais às pessoas singulares

Lamentavelmente, não foi possível reunir informação estatística bastante, além do citado ROE 2018 de que já se deu notícia em I), acima: o agregado “despesa fiscal do Estado” em IRS figura no mapa 1 com totais que atingem **780 milhões € em 2016, sobem para 876 milhões em 2017 e em 2018**.

Na modalidade de “taxa preferencial” do benefício em IRS 2018, transcreve-se: “a evolução da despesa fiscal resulta do aumento significativo do número de contribuintes abrangidos pelo regime de tributação dos **residentes não habituais (RNH)**” (ROE, pg 202). Esta observação aparece também em ROE de anos anteriores (por ex, ROE 2016, pg 74). Relaciona-se com a nossa **sugestão 7**.

Mas, por um lado, é de supor que esta observação do ROE abranja outros RNH beneficiários, além de trabalhadores em “*atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico*”.

Por outro lado, não é possível ir pelos incrementos do mapa 2, supra, e saber quanto somam os benefícios de “taxa preferencial” do IRS, porque o mapa inclui outros impostos.

Consultou-se também a Conta Geral do Estado de 2016. Retira-se da pg 68, bem como do quadro A5, pg 270, que a despesa fiscal com o **regime dos RNH em IRS somou 176 milhões € em 2016**.

Mas, de novo, é de supor que esta estatística abranja outros RNH beneficiários, além de trabalhadores em “*atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico*”.

4.4) Quanto vale a despesa fiscal das sete sugestões?

Não se encontrou informação directa, mas é obviamente possível dizer que o **“interior” recebe uma pequena parte dos benefícios fiscais concedidos às empresas**. E dizer que, plausivelmente, essa parte é menos que proporcional ao peso da população e das empresas do “interior”.

A ventilação da **lista nominativa das pessoas colectivas beneficiárias** em 2016 permite inferir isso mesmo. No Portal das Finanças, a respectiva entrada é “Lista de beneficiários por tipo de imposto e benefício”.

O universo em que se inserem as nossas **sugestões fiscais** está retratado no mapa 5. Outros benefícios há que não são registados neste mapa, sejam em IRC e em IRS, sejam em outros impostos, porque não estão conectados com as ditas sugestões. Como fontes, recorreu-se à entrada “Valores agregados por tipo de imposto e benefício”, já usada em II), acima – mapa “Agregado por benefício IRC”. E recorreu-se à Conta Geral do Estado de 2016, citada em III.

Mapa 5. **Benefícios em IRC e IRS, em 2016**
- Subconjunto relevante -

“Sugestões” fiscais	Subconjunto de regimes a que se referem as “sugestões” fiscais	Totais nacionais por regime (2016, milhões €)
1	IRC: 12,5% para PME do interior	(Só foi criado pelo OE 2017)
2 e 3	IRC: RCI e BFCIP (médios e grandes projectos)	18,4
3	IRC: RFAI	133,3
4	Auxílios de Estado com finalidade regional 45%	(Não estimado)
5	IRC: DLRR para PME	49,8
6	IRC: SIFIDE	84,7
7	IRS: RNH de elevado valor acrescentado	< 176,0 (?)
	TOTAL (sem medidas 1 e 4)	< 462,2 (?)

Uma simulação calculatória, ainda que rudimentar, conduz-nos a um esforço relativamente comportável pelo OE.

Se aceitarmos os 462 M€ de 2016, mapa 5, como base de partida, faltando aí as sugestões 1 e 4, e se pudermos supor que **em regimes actuais** o “interior” absorve 20% (*proxy* pelos rácios da população e das empresas, à falta de melhor), obteremos a **estimativa da despesa fiscal** de 5 das 7 sugestões: 92 M€, num ano zero, em IRC e IRS.

Para se ter uma noção comparativa, os 92 M€ representam, em 2018, apenas 0,21% da receita fiscal total do Estado, mapa 3; ou apenas 0,85% da despesa fiscal total do Estado, mapa 1.

Não se pretende com isto, sublinhe-se, traçar **cenários quantitativos das sugestões fiscais**. Tais cenários dependem, principalmente, do valor de partida (92M€?), da aceitação das sete sugestões fiscais, do grau de sucesso dos novos regimes na prática.

Trata-se somente de dar uma ordem de grandeza, mais relativa do que absoluta, não mais do que isso.

Nem tampouco se estima a **despesa fiscal cessante**, que “fora do interior” será efeito de algumas das sugestões de exclusividade. A qual, muito provavelmente, mais do que compensará a despesa fiscal emergente a favor do “interior”.

4.5) Contratos de investimento no interior *versus* litoral

Não encontrámos informação estatística agregada, completa, fidedigna, sobre a **localização dos grandes contratos de investimento celebrados pelo Estado**, ao abrigo do RCI “Regime Contratual de Investimento”, DL 191/2014 e DL 203/2003 (este foi revogado por aquele).

Informação discriminada por:

- anos, de 2003 a 2017, 15 anos;
- territórios do Interior e fora deles, conforme portaria 208/2017;
- valores agregados dos investimentos;
- valores agregados dos benefícios concedidos, fiscais, financeiros e outros.

O mesmo se diga quanto à informação sobre **localização dos outros contratos de investimento** do regime BFCIP/CFI, os quais, como já dito, só incluem benefícios fiscais.

Tais informações, se encontradas, evidenciariam a concentração dos contratos de investimento fora do Interior.

4.6) Conceito de “interior”

As *capitacões* do PIB, do Rendimento Disponível (RD) e do Poder de Compra (PC), que o INE publicou em 2017, confirmam que persistem acentuadas disparidades *entre* NUT II:

NUT II 2015	PIB <i>per capita</i> (mil €)	RD <i>per capita</i> (mil €)	Indicador PC <i>per capita</i> (índices: 100 = Portugal)
Norte	14,6	10,2	92,1
Centro	15,1	11,0	88,8
Alentejo	16,4	11,1	91,0
Algarve	17,9	12,3	95,2
AM Lisboa	23,1	14,2	124,7
RA Açores	15,6	11,8	85,5
RA Madeira	16,5	11,3	86,9
Portugal	17,4	11,7	100,0

Em análise mais fina, estes valores *per capita*, médias que são, escondem muitas diferenças *intra* NUT II, para melhor e para pior.

É uma análise deste tipo, mais fina, que está subjacente à definição de “interior” consagrada na **Portaria 208/2017**. Esta é uma noção multi-critérios, enumerativa e nominativa. É subsequente ao PNCT “Plano Nacional para a Coesão Territorial”. O mapa dos “territórios do interior” foi elaborado por colaboração da Associação Nacional de Municípios Portugueses, como consta do preâmbulo da portaria.

São 165 municípios, mais 73 freguesias não pertencentes àqueles.

4.7) A falácia da convergência do Interior

Há quem alegue uma melhoria da convergência regional, porque Portugal continental reduziu as diferenças de PIB *per capita* entre regiões.

Por exemplo, transcreve-se trecho de um artigo de 19 03 2018, no Jornal de Negócios: “*a diferença entre as regiões mais desenvolvidas e menos desenvolvidas que era de 53 p.p. em 2000 desce para 37 p.p. em 2016*”.

A falácia reside em esquecermos o “efeito denominador” do PIB *per capita*. Ou seja, a população, o despovoamento.

No limite e em certas condições de rendimento e demografia, um território do Interior pode ver-se na infelicidade de perder a maior parte da sua gente, mas subir para o topo da escala do PIB *per capita* regional.

De facto, o Interior de Portugal viu a população cair muito, aqui reside seguramente uma parte da explicação por que a *capitação* do PIB do Interior pode ter resistido a descer mais do que desceu o geral do País, ou do que desceu a região mais desenvolvida. No “não Interior” terá acontecido o inverso.

Sugere-se a consulta do site do PNCT, <http://www.pnct.gov.pt/diagnostico/>, em especial pg 35/6. De que se destaca este excerto:

<<Entre 1960 e 2011, a população residente portuguesa aumentou aproximadamente 20% (...). No conjunto dos territórios do interior a tendência é inversa. Verifica-se, para o mesmo período, uma perda na ordem dos 30%. (...) 2001-2011,(...) nestes 10 anos, a população residente portuguesa cresce apenas cerca de 2% (...). No interior, as perdas rondam os 7%, verificando-se no restante território nacional um ganho médio de 4%.>>

Siglas:

- BFCIP: benefícios fiscais contratuais ao investimento produtivo, CFI.
- CFI: código fiscal de investimento.
- CIRC: código do IRC.
- CIRS: código do IRS.
- DLRR: dedução de lucros retidos e reinvestidos, CFI.
- EBF: estatuto dos benefícios fiscais.
- IDE: investimento directo estrangeiro.
- IRC: imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.

- IRS: imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.
- PNCT: plano nacional para a coesão do território, 2016.
- RCI: regime contratual de investimento (na parte fiscal é caso especial do BFCIP, CFI).
- RFAI: regime fiscal de apoio ao investimento, CFI.
- RNH: residente não habitual, CIRS.
- SIFIDE: sistema de Incentivos fiscais em investigação e desenvolvimento empresarial, CFI.