

O INTERIOR, AS EMPRESAS E A POLÍTICA FISCAL

Miguel Cadilhe, 2018, revisto, final

O interior de Portugal é um desafio às principais políticas públicas, um dos mais antigos desafios que a democracia não soube enfrentar e vencer em muitas das valências do desenvolvimento económico e social. A solução poderá estar no accionamento, em junção e convergência, de um largo painel de políticas, de que é respeitável exemplo a proposta de 25 medidas do *Movimento pelo Interior*¹. O que se pressupõe é que a conjugação de muitas condições necessárias pode fazer uma condição suficiente.

O presente artigo decorre da proposta de sete medidas que o autor preparou para o eixo da política fiscal do *Movimento pelo Interior*. Longe de ser matéria encerrada e incontestada, o que este artigo sobretudo visa é colocar contributos em discussão e aprofundamento, com a relatividade, a seriedade e a dignidade de que o interior é merecedor e credor.

A definição do interior de Portugal continental consta da portaria 208/2017, a qual resulta de análises multi-critérios e é, por natureza, evolutiva. O interior, digamos oficial, abarca 165 municípios completos, mais 73 freguesias pertencentes a outros concelhos. A noção não usa a costa marítima como factor de plena destrição. Por exemplo, exclui alguns territórios de Viseu, mas, por outro lado, inclui territórios a umas escassas dezenas de quilómetros da linha do mar, por vezes mesmo territórios costeiros, pelo que a palavra litoral perde parte do seu sentido próprio. Quando no texto se diz litoral, é o não-interior segundo a portaria, o que se quer dizer.

Em números redondos, o interior cobre 3/4 do território e detém 1/5 da economia expressa em PIB, população, empresas.

1) SETE SUGESTÕES FISCAIS EM PROL DAS EMPRESAS DO INTERIOR²

A lógica é esta: no interior, as empresas existentes, as novas empresas e os novos projectos de investimento podem trazer valiosos efeitos de *arrastamento* económico, social, demográfico, institucional. Podemos dizer que, em muitos aspectos, os *multiplicadores sociais* do investimento são bastante maiores nos territórios do interior do que nos territórios do litoral.

¹ O *relatório* do Movimento, incluindo 24+1 medidas de três eixos – o da política fiscal, o da educação e ciência, o da ocupação do território pelo Estado –, foi entregue aos senhores Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues, e Primeiro Ministro, António Costa, em sessão pública de 18 05 2018, www.movimentopelointerior.org

² As remissões do texto referem-se a legislação em vigor em 2018. A primeira versão da proposta fiscal foi apresentada pelo autor ao *Movimento pelo Interior* em fins de Dezembro de 2017.

As sete sugestões de política fiscal para empresas do interior, objecto deste texto, configuram-se como um todo em que as partes se complementam e se inter-reforçam. E são congruentes com o sistema fiscal português, na verdade as sugestões não perturbam a estrutura tributária vigente, nela bem se inserem, não implicam desconstruir e reconstruir conceitos nem códigos nem impostos.

Sugestão I: IRC 12,5%

a) O art.º 41.º-B do EBF, *Estatuto dos Benefícios Fiscais*, estabelece o IRC de taxa 12,5% no interior. O benefício é praticamente automático, mas sofre duas limitações severas: apenas vale para micro e PME (estas conforme noção da UE); e apenas funciona até 15 mil € de matéria colectável, um nível baixíssimo (sublinhe-se matéria colectável, não colecta do IRC); a taxa de 12,5% permite uma poupança ‘marginal’ de 675€ por ano às empresas abrangidas ³.

Ora, também se justifica atrair empresas de maior porte para o interior, por razões de emprego, tecnologia, qualidade de organização e gestão, mercados externos, produtos transaccionáveis, e correspondentes *efeitos-demonstração*.

As micro empresas e as PME existentes no interior devem 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 de um novo, realce-se novo, progresso do interior.

O benefício não é acumulável com *outros benefícios de idêntica natureza*, podendo a empresa optar pelo melhor. Não está perfeitamente clara esta condição de o IRC 12,5% ser não cumulativo, bem como o real alcance da expressão “idêntica natureza”. O benefício está sujeito à regra europeia *de minimis* (n.º 5 do mesmo art.º 41º-B). Nos limites da regra *de minimis* está o busílis, pois é esta regra que consente o automatismo do regime.

O regime não exige investimento.

b) Sugere-se 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 esta cumpra a condição exclusiva do interior.

Estarão em causa alterações ao citado n.º 1 do art.º 41.º-B do EBF.

Se, no futuro, ocorrer a descida do IRC geral, designadamente por razões de concorrência fiscal internacional, dever-se-á indexar o benefício do IRC do interior ao IRC geral, de modo a manter-se a vantagem relativa do interior.

A sugestão I poderá ser prejudicada, como sobredito, pela regra europeia *de minimis*, mas assistem-nos as razões do interior e da *finalidade regional*. Se a Irlanda tem IRC 12,5% para todo o seu território, por maioria de razão há-de Portugal fazer valer IRC 12,5%, sem limites, para todo o seu interior.

³ De facto, a diferença entre o imposto previsto no regime de interioridade e o já estabelecido para as PME é, no máximo, $(17\% - 12,5\%) \times \text{€ } 15\ 000 = 675\text{€}$ ano.

Sugestão II: RCI regime contratual de investimento ⁴

a) O DL 191/2014 estabelece a versão actual do RCI. Os contratos em RCI são destinados a empresas e entidades de grande dimensão consolidada ou/e grandes projectos de investimento (25 milhões €). Podem incluir benefícios fiscais, benefícios financeiros e benefícios de outra ordem, 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. Em 10 anos, 2008 a 2017, o interior obteve entre 26 e 27% dos contratos, quer em número quer em valor, segundo informação recolhida pela Assembleia da República em 2018.

b) Sugere-se que o RCI passe a ser exclusivo do interior em novos investimentos. Será preciso legislar uma alteração do n.º 1 do art.º 2.º do DL 191/2014, entre outros. Salvar-se-ão situações em que o interior possa perder sentido, tais como: i) actividades ligadas ao litoral (por ex., um investimento em estaleiro naval ou em fábrica de produtos do mar); ii) melhoria ou aumento da capacidade instalada de empresa localizada no litoral.

Quanto ao *mérito do investimento* beneficiário de RCI, a apreciação pela AICEP incluirá, por certo, o critério dos chamados “transaccionáveis”, com bastante peso, tanto quanto as regras europeias o consentirem.

Sugestão III: BFCIP e RFAI, dois regimes alternativos

a) O BFCIP, *Benefício Fiscal Contratual ao Investimento Produtivo*, e o RFAI, *Regime Fiscal de Apoio ao Investimento*, constam dos capítulos II e III do CFI, *Código Fiscal do Investimento* (DL 162/2014).

Os dois regimes não são acumuláveis.

O BFCIP e o RFAI pertencem à classe dos regimes de *auxílios com finalidade regional* ⁵, a que se refere a sugestão IV.

O BFCIP implica contrato aprovado em Conselho de Ministros e destina-se a investimentos de, pelo menos, 3 milhões €. Como caso especial do BFCIP, existe o RCI (sugestão II, supra), nos termos do n.º 1 do art.º 15.º do CFI, na parte fiscal; como dito, o RCI pode incluir benefícios de outra natureza, no que se distancia do BFCIP. ⁶

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

⁴ Veja-se, do autor, “As razões do interior e o regime contratual de investimento”, *Cadernos de Economia*, Ordem dos Economistas, nº 125, 2018.

⁵ Regimes 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).

⁶ Os benefícios fiscais que podem ser concedidos ao abrigo do RCI [cf. o seu art.º 3.º, n.º 2, alínea b)] são os previstos no BFCIP, capítulo II do CFI. Há alguma redundância fiscal dos dois regimes contratuais, mas o facto é que esta redundância não inibiu o legislador de assim legislar, antes, e assim ‘re-legislar’, depois. Quer o RCI quer o CFI são reencarnações de anteriores regimes. 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 sete sugestões fiscais, ii) valoriza a instrumentalidade do RCI junto dos grandes investidores, incluindo IDE; iii) é mais expressivo no seio do radicalismo assumido, em que a sugestão 2 é uma das mais fortes e pode ser uma das mais fecundas; iv) o RCI inclui outras espécies de benefícios, para lá dos fiscais.

Ambos os regimes, o BFCIP (ou o RCI) e o RFAI, incluem benefícios em IRC, IMI, IMT, IS.

b) Sugere-se que o BFCIP e o RFAI sejam por lei, explicitamente, declarados como regimes exclusivos dos territórios do interior. A explicitação permitirá fazer coincidir, para o efeito, as condições de *interior oficial e finalidade regional*.

Bastará uma norma genérica consagrando a exclusividade do interior; acompanhada por alterações, por lei, de alguns artigos do CFI, como ilustrativamente: art.º 2.º-1 e art.º 4.º-1, quanto ao primeiro regime, e art.º 22.º-1, quanto ao segundo regime. Poder-se-á salvaguardar as situações de eventual falta de sentido físico ou económico do investimento no interior (tal como na sugestão II, RCI, supra). Sugere-se ainda alongar os regimes até 2030 (por ex., n.º 1 do art.º 2.º do CFI).

Sugestão IV: Auxílios de Estado com finalidade regional

a) Presentemente, o art.º 43.º do CFI fixa em 25% o máximo de “auxílios estatais com finalidade regional” para os NUT II Norte, Centro e Alentejo. Estes NUT II sobrepõem-se, em grande parte, ao interior, porém o art.º 43º é anterior à definição de interior. Os limites máximos do art.º 43.º são expressamente aplicáveis aos regimes fiscais BFCIP e RFAI, vistos em sugestão III), supra, mas admite-se que os limites possam fazer outras serventias.

b) Sugere-se renegociar a tabela do n.º 1 do art.º 43.º do CFI, que fixa os limites máximos dos “auxílios estatais com finalidade regional” aprovados pela Comissão Europeia, de modo a que todos os territórios do interior, oficialmente listados, passem do máximo 25% para o máximo 45% das “aplicações relevantes” (igual a NUT II Açores).

Sugestão V: DLRR

a) O benefício “Dedução de Lucros Retidos e Reinvestidos” é regido pelo Capítulo IV do CFI. É exclusivo de micro e PME (noção europeia, recomendação 2003/361/CE UE). Vigora no interior e não-interior. É acumulável com o RFAI ou com os contratos de BFCIP ou RCI.

b) Sugere-se melhorar o regime DLRR discriminatoriamente, pondo-o no interior sem limites de dedução à colecta de IRC (até a exaurir, ou quase, em cada ano) e sem limites de dimensão da empresa e do investimento.

Sugere-se manter os actuais limites de DLRR no não-interior.

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

Sugestão VI: SIFIDE II

a) O “Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial” é regido pelo Capítulo V do CFI. É benefício em IRC. Abrange o interior e o não-interior. Não é acumulável com outros benefícios fiscais sobre despesas da mesma natureza.

b) Sugere-se melhorar o regime SIFIDE discriminatoriamente, pondo-o no interior sem limites de dedução à colecta de IRC (até a exaurir, ou quase, em cada ano) e sem limites de dimensão da despesa.

Sugere-se manter os actuais limites do SIFIDE no não-interior.

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

Sugestão VII: IRS taxa fixa 20% por 10 anos

a) Beneficia indirectamente as empresas e outras entidades empregadoras.

O n.º 6 do art.º 72.º do CIRS estabelece a taxa especial fixa 20% para os chamados “residentes não habituais”, RNH, em Portugal que exerçam certas actividades ou profissões que estão descritas na portaria 12/2010, consideradas *de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico*. Por sua vez, os nºs 8 a 11 do art.º 16.º do CIRS contêm definições relevantes.

b) Sugere-se submeter o benefício do art.º 72.º-6 à condição de exclusivo do interior, colocando o interior na posição de atrair e reter tais pessoas, quer oriundas do não-interior de Portugal, quer oriundas do estrangeiro. Ou seja, a sugestão de alteração do regime é quanto ao destino e é quanto à origem dos profissionais *de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico*.

O não-interior de Portugal continental, como destino, deixaria de ser abrangido por este benefício fiscal.

Poderia a norma do art.º 72.º do CIRS ser alterada, por lei. Correlativamente, seriam alterados, por lei, os mencionados nºs 8,9,11 do art.º 16.º do CIRS, etc.

2) FUNDAMENTAÇÃO

2.1) Comportabilidade orçamental

Quanto ao esforço exigido às finanças públicas, podemos dizer que as sete sugestões fiscais são orçamentalmente comportáveis, seja pelo valor absoluto em causa, seja porque a *despesa fiscal* emergente no interior será provavelmente menor do que a *despesa fiscal* cessante no não-interior; se bem que tal cessação possa tomar o seu tempo, porque, como é razoável, as sugestões fiscais, uma vez acolhidas, não deverão atropelar o que estiver em curso; serão ressalvados e cumpridos todos os processos de concessão de benefícios fiscais, em fase de execução ou pendentes de decisão.

Não se encontrou informação directa, mas é possível dizer que o interior recebe uma pequena parte dos actuais benefícios fiscais concedidos às empresas. Como fonte, recorreu-se ao relatório da proposta do OE 2018, p 199/204.

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. Todavia, em IRS, as deduções à colecta que visem cumprir princípios constitucionais fazem parte da tributação-regra e são tratadas como *desagravamentos estruturais*, não como *despesa fiscal*; somam 3,1 mil milhões de euros em 2017.

A *despesa fiscal* do Estado (não incluindo, pois, aqueles desagregamentos do IRS) ultrapassa os 10,5 mil milhões de euros em 2018, também em 2017.

As decomposições da *despesa fiscal* do Estado por impostos e por tipos de benefício mostram que o IVA tem suportado a maior fatia, cerca de 2/3. Seguem-se, muito abaixo, o I Selo, o IRS e o IRC. Estes dois impostos sobre o rendimento, juntos, têm arcado com 15% a 16% da *despesa fiscal* do Estado e são os que mais contam no conjunto das sete sugestões fiscais para o interior.

O rácio *despesa fiscal/receita fiscal* do Estado é, em 2017, da ordem dos 20% ou 25%, o que traduz um esforço orçamental muito elevado⁷. Na óptica das finanças públicas, Portugal concede benefícios fiscais em excesso. Embora predominem os benefícios em IVA, e ainda que muitos benefícios acorram a fins permanentes e socialmente consagrados, nos quais será praticamente impossível tocar, todos os benefícios fiscais deveriam ser periodicamente chamados a passar em crivos de sistemática reapreciação e contenção⁸. Tais crivos, presume-se, não reprovariam os sete benefícios fiscais a favor do interior.

2.2) Política fiscal redistributiva

O interior pode ser o mais legítimo ensejo para rever, reduzir e *redistribuir a despesa fiscal*, ou pelo menos parte dela. Admite-se, como foi dito, que a *despesa fiscal emergente* das sete sugestões fiscais seja relativamente comportável; aliás, plausivelmente, poderá ser compensada pela *despesa fiscal cessante*, esta por parcial decorrência da mencionada condição de exclusivo. Pense-se nos regimes que, passando a ser exclusivos do interior, deixem concomitantemente de abranger novos investimentos ou novas situações no não-interior, onde a densidade empresarial é muito mais elevada e é causa de maior *despesa fiscal*.

De resto, as propostas fiscais para o interior devem assentar na pública e notória consideração de uma *política redistributiva*, de que o Orçamento do Estado é o maior e melhor instrumento. O princípio da *equidade* subjaz a certas funções fundamentais do Estado que se prendem com a justiça social, a igualdade de oportunidades, a coesão dos territórios e das populações. As políticas de equidade incluem, em primeira linha, as políticas do interior.

Seria, por outro lado, uma contradição se as propostas de medidas fiscais viessem diminuir a receita das autarquias do interior. Vigoram alguns benefícios em sede de IMI e IMT, estes serão mantidos; há os benefícios dos “regimes contratuais” em que, por lei, já pode ser incluída alguma participação autárquica; mas as presentes sugestões fiscais não incluem novos benefícios a cargo das autarquias.

2.3) Discriminação e exclusividade

⁷ Conforme se incluir, ou não, o numerador no denominador do rácio. Em milhões de euros, em 2017: 10567 / (42174+10567) = 20%. Ou 10567 / 42174 = 25%.

⁸ A propósito, o despacho 4222/2018, MF, de 26 de Abril, define objecto e nomeia o “Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais”. À data do presente artigo, não é conhecido, porque está em curso de laboração, o relatório deste GT, mas o GT conhece as setes sugestões fiscais para o interior.

Será justo tentar, durante muitos anos, regimes francamente discriminantes a favor do interior.

O que se fez nas sete sugestões fiscais foi pegar no que existe de instrumentos da política de benefícios fiscais, fazer uma escolha de alguns deles e procurar reconvertê-los e revocacioná-los a favor do interior. Ou seja, recorreu-se apenas ao elenco 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, uma ideia de desequilíbrio, ou melhor, de reequilíbrio em outra forma de ver, na distribuição e redistribuição dos benefícios fiscais. Uma forte *recomposição fiscal* a favor das empresas do interior, é disso que se trata. Deste modo, também se evita modificar a estrutura conceptual, propriamente dita, do sistema fiscal, o que se afigura digno de nota e a que se alude em cima, a abrir o ponto 1.

2.4) Necessidade e legitimidade

A legitimidade do interior vale por si mesma e justifica que as propostas se inclinem mais para o *radicalismo* das medidas do que para o *gradualismo*, ainda que este, o gradualismo, haja trazido temperanças, comparativamente a alternativas que foram ventiladas e apreciadas. O radicalismo teve, pois, os seus balizamentos nas sete sugestões fiscais. Vejamos alguns exemplos. Na sugestão I, afastámos a hipótese de propor um “IRC zero” generalizado, que poderia flagelar fundamentos de racionalidade económica, além de pôr outras dificuldades⁹. Na sugestão II, incluímos duas salvaguardas de investimento no litoral, que quebram o exclusivo do interior no acesso ao RCI. Na sugestão VII, não generalizámos o regime “IRS 20%” a todos os deslocados para o interior, porque uma tal generalização equivaleria a um cego prémio de interioridade e estragaria o essencial (*ratio legis*) que deriva da escassez e da qualificação dos RNH.

O radicalismo envolve um momento delicado e decisivo da política fiscal do interior, como também das restantes propostas dos outros dois eixos do *Movimento pelo Interior*. No fundo, o radicalismo é um aviso contra o pensamento que possa conduzir, uma vez mais, às trivialidades do costume e à prática política das vãs promessas, como, entre outros casos, ocorre com o vigente IRC 12,5% do interior, criado em 2017, aqui objecto da sugestão I; ou há muito vem ocorrendo com o alegado efeito *spillover* ou difusor (*vide* adiante, 2.6).

2.5) Por que razão não-de as coisas continuar assim

Por exemplo, as sugestões II, parte de III, e VII (tornar exclusivos do interior os contratos de investimento e a taxa preferencial fixa do IRS 20%) são relativamente

⁹ Na sessão de entrega do relatório do *Movimento pelo Interior*, o Primeiro Ministro anunciou a possibilidade de instituir o IRC zero no interior em certas condições, não ditas quais, associadas à criação de emprego. Antevemos três problemas, o das condições de acesso, o da teoria económica, o da UE. Quanto às condições, não sabemos se o Governo irá repetir a insignificância do IRC 12,5% do interior, ora vigente (*vide* sugestão I), impondo baixos máximos de acesso. Quanto à questão económica de fundo, essa vem da teoria e da política económica que rejeitam um IRC zero, quando um país tem, como regime regra, o IRC de taxa bastante acima de zero. Quanto à UE, há as objecções tanto mais severas quanto mais de zero se aproximar o IRC.

radicais e, por isso mesmo, naturalmente controversas. Mas, questionemo-nos, por que razão hão-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 raros e de superior mérito muito mais para o litoral do que para o interior? Por que razão se há-de continuar a usar recursos do Estado para beneficiar investimentos e especiais talentos muito mais fora do que dentro dos territórios mais necessitados? Não precisa o Estado de reduzir a *despesa fiscal* junto das empresas e, neste domínio, ser muito 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, há intangibilidades sociais de todo o tipo, há as melhores instituições de ensino, investigação, saúde, cultura, lazer, transportes, há as melhores infra-estruturas. E há ainda o efeito dito difusor. Logo, o litoral é que atrai mais investimentos, nacionais e estrangeiros, e capta mais pessoas qualificadas. O que as sugestões II, parte de III e VII vêm dizer é o seguinte: de futuro, uma empresa pode sempre investir no não-interior, e muito bem, mas investirá sem beneficiar de contratos de investimento, e sem o seu pessoal beneficiar do IRS 20% para RNH; se a empresa pretender beneficiar destas vantagens, pois terá de localizar o investimento no interior; este não é oficialmente muito distante da linha do mar. Se muito da orografia do interior não consente densificação populacional e empresarial, também é certo que hoje as estradas, as telecomunicações e as redes de ensino superior do interior são valências relativamente bem conseguidas, que, passe a expressão, viabilizam coisas antes inviáveis.

2.6) Outras dúvidas e objecções ¹⁰

De seguida, em breve análise, são abordadas algumas interrogações, por vezes são falácias, a respeito das sete sugestões fiscais.

O interior dá votos?...

Não, não dá votos que se vejam.

Perante uma nova política, a caricatura é esta. O economista pergunta: isso vale quantas milésimas do PIB? O político pergunta: isso vale quantos votos das legislativas? É evidente que o interior conta pouco, cada vez menos, nestas aritméticas do PIB ou dos votos. Talvez essa razão explique a longuíssima falha, em muitos

¹⁰ Algumas passagens são retiradas de textos ou entrevistas do autor, publicados entre Fevereiro e Julho de 2018 nos jornais Eco, Económico, Expresso, Jornal de Negócios, Jornal de Notícias, Público, Sol. Em especial, os artigos: “Política fiscal do interior”, *Expresso*, 09 05 2018; “Posso responder pelo interior?”, *Público*, 30 05 2018; “Assim se esquece o interior?”, *Público*, 19 06 2018; “O interior de Portugal avistado de Nova York”, *Expresso*, 28 07 2018. E também o supracitado nº 125 de *Cadernos de Economia*.

aspectos, do político reformador no que ao interior diz respeito, quer dizer, falha de políticas de “P” grande. Mas a maior de todas as razões chama-se *centralismo*. Discriminar a favor do interior é discriminar contra a essência do *centralismo*. Antes de tudo, há as razões da geografia e da história, que são fortíssimas, e o *centralismo* serve-se delas para se autojustificar. O *centralismo* não alcança grande parte da inteligibilidade do interior e dificilmente sente o interior. Só o sente verdadeiramente quando há tragédias.

Interior contra litoral?...

Não, nem uma coisa nem outra, nem o litoral está contra o interior, nem o interior está contra o litoral. Todavia, se a propósito das sete sugestões fiscais aceitarmos ouvir o senhor Ministro da Economia dizer uma sentença deste teor: “não deve a política fiscal beneficiar o interior à custa do litoral, não podemos pôr os portugueses do litoral contra os do interior” – sentença que, desde logo, poderia impossibilitar uma justa política redistributiva, em quadro de geral contenção da despesa fiscal –, também teremos o direito de dizer o simétrico, dizer que o sistema de benefícios fiscais, como está, há muito poderia ter levantado o interior contra o litoral, porque o sistema acentua a desigualdade das duas realidades; intrinsecamente potencia os desequilíbrios; favorece as forças do litoral e desfavorece as forças do interior.

Efeito *spillover*, quem ajuda quem?...

Políticos e burocratas usam o chamado efeito *spillover*, ou difusor do centro para a periferia, como defesa técnica, algo convincente, seja da utilização de verbas da coesão fora das regiões da coesão, seja da instituição de regimes fiscais gerais, não discriminantes. Contudo, poderíamos argumentar ao contrário, em duplo sentido. Em primeiro lugar, muitas vezes, o efeito *spillover* nega-se a si próprio, porque resulta em efeito *centripetor* em vez de *difusor*, acaba por puxar mais para o centro, atrai jovens do interior, desmotiva e despoeva o interior. Em segundo lugar, deveríamos considerar um novo *spillover*, agora do interior para o litoral, isto é: os efeitos difusores positivos que haveria, se novas políticas do interior pudessem provocar a descompressão do litoral.

Iríamos afugentar uma Autoeuropa?...

Dizem que jamais teria havido Autoeuropa se a sugestão II estivesse a funcionar, ou seja, se o RCI, regime contratual de investimento, fosse exclusivo do interior. Esquecem que a Autoeuropa começou precisamente no interior de então, inícios dos anos noventa. O caso da Autoeuropa, se é paradigmático, é-o a favor do RCI exclusivo do interior. Se hoje Palmela não é interior, deve-o justamente e em grande parte ao pioneiro e específico “contrato de investimento” da Autoeuropa.

O interior não interessa à maioria dos grandes investidores?...

Com RCI exclusivo do interior, dizem, haverá grandes investimentos, nacionais ou estrangeiros, que optarão por outros países. Esta asserção assenta em algum desconhecimento do que é o interior, legalmente definido. Se o investidor preferir mais litoral, pois terá muito por onde escolher, por ex, o interior abrange concelhos do litoral alentejano, como Alcácer do Sal, etc, e concelhos do Minho, como Arcos de

Valdevez, etc, e concelhos do distrito de Leiria, como o trágico Pedrógão Grande, etc, e alguns concelhos dos distritos de Aveiro e Coimbra, ou certas freguesias de municípios como Tavira, Santarém, Tomar, Águeda, Guimarães, Viana do Castelo. E mais adentro, no interior, há cidades e vilas que oferecem boas condições de instalação e trabalho. É muito pouco pré-figurável que um ‘novo’ investimento, nacional ou estrangeiro, não encontre um racional sítio do interior onde se localizar.

Além disso, rediga-se, a sugestão II prevê salvaguardas a favor de se aplicar excepcionalmente o RCI fora do interior.

Afinal, o interior converge?...

Há quem alegue uma melhoria da convergência regional, porque Portugal continental reduziu as diferenças de PIB *per capita* entre regiões. Por exemplo, afirma-se: *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, pensões 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*.

Contradição intelectual, interior versus PME?...

Postulemos o seguinte princípio: a razão do interior tem supremacia sobre a razão das PME. Se bem que não haja antagonismo, esta hierarquia de valores desfaz uma aparente contradição do autor, porque nas sugestões I,V,VI, ao alargar os respectivos regimes fiscais a todas as empresas do interior, estaria o autor, segundo alguns, a cair em incoerência relativamente a anteriores posições. De facto, tem o autor defendido uma política fiscal mais favorável às PME a nível nacional – como se pode ver, entre outros escritos, em *O Sobrepeso do Estado em Portugal, 2013*, p 189/90. Agora, porém, ao circunscrever-se ao interior *versus* o todo nacional, entende o autor dever respeitar aquele postulado da supremacia de valores, enquanto o interior for interior.

Compaginabilidade europeia?...

A proposta fiscal das sete medidas requererá especiais diligências e negociações junto da UE. Adivinha-se um sério obstáculo, mais ao nível das sugestões I,V,VI, se e quando gozarem de automatismos (IRC 12,5%, DLRR, SIFIDE); e também ao nível da sugestão IV (limite 45% de auxílios estatais). Aqui se verá e medirá a força das ideias e a sinceridade dos políticos de Lisboa e de Bruxelas.

3) NOTAS FINAIS

Investimento e funcionamento corrente das empresas...

Distinguindo os benefícios fiscais que se dirigem mais à actividade corrente das empresas e os que se dirigem mais ao investimento, as sete sugestões fiscais podem ser sistematizadas, tendencialmente, desta forma:

- É benefício directo à exploração, e indirecto ao investimento: a sugestão I, ou seja, IRC 12,5%.

- São benefícios directos ao investimento: as sugestões II,III,IV,V, ou seja, 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 e ao investimento: as sugestões VI e VII, ou seja, o SIFIDE e, indirectamente, o IRS 20%.

Quadro sinóptico...

Em conformidade com a dimensão da empresa e/ou do investimento, o quadro seguinte esquematiza, aproximativamente, a aplicabilidade dos regimes a que se referem seis das sete sugestões fiscais, sendo que a sugestão IV está horizontalmente subjacente. O quadro fala por si, mas não dispensa a leitura de todo o ponto 1, supra.

Aplicabilidade dos sugeridos regimes fiscais do interior por dimensão da empresa ou do investimento

(✓nc: benefício não cumulativo) (✓ou: regimes alternativos entre si)

Dimensão	IRC 12,5% *	RCI **	BFCIP ***	RFAI	DLRR	SIFIDE ****	IRS 20%
Micro/pequena	✓nc			✓	✓	✓nc	✓
Média	✓nc		✓ou	✓ou	✓	✓nc	✓
Grande	✓nc	✓ou	✓ou	✓ou	✓	✓nc	✓

* Não cumulativo com outros benefícios “de idêntica natureza”.

** Investimento ≥ 25 milhões €, etc. O RCI pode também incluir benefícios não-fiscais.

*** Investimento ≥ 3 milhões €.

**** Não cumulativo com benefícios em IRC para “despesas da mesma natureza”.

Um exemplo simples...

Admitamos que as sete sugestões fiscais são acolhidas e postas em vigor, e suponhamos uma média empresa localizada no interior. Poderia, então, esta empresa beneficiar de IRC 12,5% sobre todos os lucros da sua actividade no interior, livre de limites; poderia, ao investir no interior, auto-financiar-se com lucros retidos, e beneficiar em IRC do regime de DLRR, capítulo IV do CFI; poderia celebrar com o Estado um contrato em regime de BFCIP para apoiar um investimento no interior, suponhamos, de 5 milhões de euros, desde que este passasse bem nas exigências do CFI e nos critérios de mérito; colheria assim os benefícios fiscais previstos no capítulo II do CFI, mas poderia ver o IRC 12,5% deixar de se lhe aplicar por não ser acumulável (regime a confirmar); nada impedindo que benefícios em IRC fossem incluídos no contrato de investimento, nos termos consentidos pelo CFI; não teria acesso ao RCI, desde logo por falta de dimensão do investimento e da empresa, aliás, se o tivesse, o RCI substituiria o BFCIP; não teria acesso ao RFAI, por haver optado pelo BFCIP; não poderia obter benefícios fiscais ao investimento acima de 45% das chamadas aplicações relevantes; poderia ainda beneficiar do SIFIDE, capítulo V do CFI, mas sem acumular outros benefícios em IRC relativamente às despesas em causa; poderia ver alguns dos seus recursos humanos provenientes do não-interior ou do estrangeiro, se raros e qualificados, beneficiar durante 10 anos do IRS 20%.

Conclusão...

A questão do interior configura uma das maiores responsabilidades políticas em Portugal. O interior precisa de muito mais condições para lutar pelo desenvolvimento, contra o despovoamento. Nesse longo e difícil combate, haverá que reconhecer e atribuir às empresas um papel axial, insubstituível.

O cenário é este: com bons e distintivos benefícios fiscais às empresas do interior e aos seus “talentos”, estes vindos do estrangeiro ou do litoral português, e com os benefícios dos outros dois eixos do *Movimento pelo Interior*, acaso poderá o interior atrair empresas nacionais e estrangeiras, de entre as mais modernas e competitivas? A resposta do *Movimento* é sim.

Um sim que o autor subscreve, despido de proselitismos. Um sim utópico, contraporão alguns, porque dotado de insuficientes condições; ao que o autor reiterará: no interior, *a conjugação de muitas condições necessárias pode fazer uma condição suficiente*. Os riscos de utopia não estarão aí, estarão ao nível da vontade política, aí mesmo, muito mais do que ao nível da capacidade de formular, conjugar e executar políticas e avaliar impactos.