

HIGHLIGHTS

As condições fiscais e a lentidão judicial penalizam a internacionalização de empresas e de trabalhadores a partir de Portugal (6 exemplos em anexo).

Não faz sentido que continuem em vigor *regimes anteriores à era da economia global e do euro*. E que colocam Portugal em *desvantagem comparativa em face de Espanha e de países do Alargamento da UE*.

É urgente viabilizar as condições fiscais de internacionalização através da consagração das medidas seguintes:

- *Resolução judicial dos litígios no prazo de 1 ano*
- *Tributação do rendimento obtido no mercado estrangeiro nas condições fiscais nele vigentes*
- *Revisão da tributação das empresas não-residentes (v.g. pagamentos a fornecedores ou investidores)*
- *Criação do regime do trabalhador-qualificado temporariamente no estrangeiro ou do trabalhador estrangeiro-qualificado temporariamente em Portugal*
- *Apoio à reorganização empresarial, software, marketing e formação profissional*
- *Revisão do regime de tributação da propriedade intelectual*
- *Maior transparência e estabilidade no funcionamento das normas fiscais*
- *Redução dos custos de cumprimento dos deveres fiscais, simplificando as obrigações de informação fiscal, em especial as das Micro e PME, e as do ‘dossier de preços de transferência’*
- *Urgente agilização das formalidades relativas aos Modelos ‘RFI’*
- *Revigorar a confiança recíproca entre o contribuinte e a administração fiscal*
- *Criação da Arbitragem Fiscal*

Outro factor penalizador é a tributação que influencia a escolha individual entre “trabalho-lazer-formação”. A qual desincentiva a opção pelo esforço de iniciativa empresarial ou formação profissional. Opção que é urgente incentivar através das seguintes medidas:

- *Criação de uma discriminação fiscal positiva para as actividades-nascentes de natureza empresarial, através do regime fiscal do Auto-Emprego.*
- *Criação de um regime para o investimento intelectual a cargo do trabalhador*

1. Introdução

Este texto sintetiza as propostas que resultaram do estudo efectuado. E procede à apresentação do estudo para um fim específico: servir de base às intervenções no painel de comentadores e no debate do Seminário “Internacionalizar Portugal: um modelo de futuro”, dia 25 de Junho de 2009. A versão integral será entregue ao *Fórum para a Competitividade* no curso do mês de Julho de 2009.

O estudo durou 2 meses. E centrou-se na internacionalização empresarial, em contexto de economia global e de união económica e monetária, com um objectivo preciso: o de apresentar propostas para um enquadramento fiscal favorável à internacionalização de empresas portuguesas a partir de Portugal. Para este fim, a internacionalização de empresas foi entendida numa dupla vertente: a da penetração de empresas portuguesas nos mercados externos, e a da atracção de investidores estrangeiros para Portugal.

No sentido de inventariar as situações indesejáveis procedeu-se ao exame das condições fiscais em vigor. Este exame incidiu nos pontos seguintes: 1. Aspectos internacionais do IRS-IRC; 2. Cumprimento das obrigações de imposto; 3. Meios de defesa do contribuinte perante a incorrecta aplicação da lei fiscal pela administração fiscal; 4. Meios de defesa da administração fiscal perante o incorrecto cumprimento dos deveres fiscais pelo contribuinte.

O exame que se referiu beneficiou de reuniões com empresas de vários sectores, de diferentes modelos de negócio ou dimensão. As quais versaram a experiência com o sistema fiscal português, quanto às operações com e no estrangeiro.

Realça-se que os aspectos internacionais do IRS-IRC são os que respeitam à tributação que incide sobre os rendimentos obtidos no estrangeiro, por uma empresa residente em Portugal, ou sobre os rendimentos obtidos em Portugal, por uma empresa não-residente (v.g. fornecedores ou investidores). Realça-se, também, que estes aspectos foram sujeitos a uma comparação internacional, em especial em face dos vigentes na Espanha e nos Estados do Alargamento da UE. Na comparação efectuada, aprofundou-se em particular a relação desses países com as economias dos UE-15, G-20 e alguns países do Médio Oriente (v.g. Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Qatar).

Um outro factor especialmente ponderado foi a influência das condições fiscais vigentes na escolha individual entre “trabalho-lazer-formação”. A qual, por razões que se auto-explicam, foi efectuada na óptica de favorecer o esforço de iniciativa empresarial ou de qualificação profissional.

Com base na ponderação do que se apurou, procedeu-se à concepção das propostas. A qual foi orientada por cinco princípios. Primeiro, o da proximidade às condições de actuação empresarial. Segundo, o do respeito pelos compromissos internacionais que vinculam o Estado Português, em especial o direito comunitário. Terceiro, o da consideração da posição comparada em face das condições fiscais vigentes nos nossos concorrentes. Quarto, o de propor apenas o que é absolutamente necessário: e só na medida do necessário. O quinto, é o de “work closely” entre a administração fiscal e o sector empresarial.

Sintetizado o essencial do estudo efectuado, enunciam-se em seguida as propostas, acompanhadas por uma breve nota introdutória destinada a esclarecer a sua finalidade, origem e razão de ser. As quais naturalmente vinculam apenas o seu autor.

Lisboa, 23 de Junho de 2009

N.S.R.

PROPOSTAS FISCAIS

I

INTERNACIONALIZAR NA ERA DA ECONOMIA GLOBAL E DO EURO

1ª

- *Resolução judicial dos litígios no prazo de 1 ano*

A resolução judicial de conflitos é um dos factores com maior peso na avaliação do risco ligado ao comércio e investimento internacional a partir de Portugal. Dois aspectos são especialmente tidos em conta: a celeridade e a qualidade técnica da decisão judicial. No primeiro aspecto, é facto que, em muitos casos, a decisão judicial não ocorre em tempo útil. Chega mesmo a ultrapassar uma década. Acresce que a prestação de garantia bancária tem um custo muitas vezes inoportável, em especial para as Micro e PME, também porque lhes impõem a diminuição do acesso ao crédito para o financiamento do negócio.

Um outro aspecto indesejável respeita às decisões que envolvam a apreciação de questões de direito fiscal internacional e comunitário. Neste domínio específico, caracterizado por elevado grau de complexidade e especialização técnica, não se afigura, de momento, possível afastar a ideia de, que muitas vezes, as sentenças exaradas confirmam a ausência de sensibilidade para as soluções e práticas habituais de técnica fiscal, subjacentes à organização e financiamento de operações internacionais. Confirma, ainda, que os conhecimentos jurídicos necessários à proficiente resolução destas questões fiscais, não obstante a evolução ocorrida, não alcançaram, de momento, a necessária divulgação e maturidade no conjunto da magistratura tributária.

Assim propõe-se que seja estabelecido o objectivo da resolução judicial dos litígios de natureza fiscal no prazo de 1 ano. E a promoção de acções de formação destinadas a magistrados tributários na área do direito fiscal internacional e comunitário.

2ª

- *Tributação do rendimento obtido no mercado estrangeiro nas condições fiscais nele vigentes*

O Código do IRC, via de regra, tributa o rendimento obtido fora do território nacional, por empresas residentes nas condições vigentes em Portugal (método da imputação ordinária), salvo nos casos previstos em regimes de excepção. Como já se assinalava na Recomendação n.º3 da Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros, “quando a tributação vigente no Mercado da residência do investimento for inferior à que existe no Mercado da residência do investidor, tal opção deixa de ser neutra, pois é fiscalmente onerado o investimento efectuado fora do País, afectando negativamente as condições de competitividade, no Mercado de acolhimento, das empresas residentes em Portugal (...). Neste contexto, a sujeição do investimento a uma tributação mais elevada representa uma opção dificilmente sustentável, em vista do citado objectivo de internacionalização de empresas residentes em Portugal”. A Comissão referida, que o autor teve a honra de integrar sob a presidência do Senhor Professor Paulo de Pitta e Cunha, propôs, em 1999, a alteração do regime regra referido e pronunciou-se pela consagração do método da isenção, com base nos fundamentos que enunciou, os quais se dão aqui por repetidos. E que no essencial aderiam ao princípio de sujeitar o rendimento obtido no estrangeiro às condições fiscais nele vigentes.

Sublinha-se que a evolução legislativa internacional ocorrida entretanto validou a oportunidade da mesma. Basta referir que a Espanha em 2001 alterou o seu regime neste sentido, e que a França desde 1 de Janeiro de 2005 deixou de tributar o rendimento obtido fora de França, por empresas residentes. Um outro factor a favor

da sua consagração é o de que a solução que em seguida se propõe, simplifica e reduz os custos no funcionamento, porquanto, como vem sendo demonstrado internacionalmente, é um regime mais fácil de implementar e cumprir.

Sublinha-se, também que este é um domínio das Finanças Públicas, em que é especialmente intensa a desarticulação entre o objectivo orçamental e o de internacionalização empresarial. Desarticulação que até certo ponto reflecte a ausência de visão de conjunto decorrente da falta de um conceito estratégico fiscal no âmbito da política económica nacional. Cujas importâncias a mencionada Comissão também sublinhou. Um exemplo basta para o demonstrar: o da renegociação da convenção de dupla tributação entre Portugal e o Brasil, efectuada em 2001. Nos termos da qual Portugal tributa os dividendos obtidos com fonte no Brasil, aplicando um crédito de imposto ao imposto pago no Brasil. Sublinha-se que ao tempo da renegociação, Espanha já previa na convenção celebrada com o Brasil, a aplicação de uma isenção em Espanha para os dividendos recebidos do Brasil (nos termos da qual, apesar de isentos, são tidos em conta no computo do rendimento tributável).

Numa palavra: urge actualizar a tributação do rendimento obtido no estrangeiro à dinâmica da era da economia global e da união económica e monetária, assegurando às empresas portuguesas condições fiscais de afirmação plena do seu potencial competitivo nos mercados internacionais.

Assim propõe-se, na linha da Comissão mencionada, que a dupla tributação internacional sobre o rendimento activo seja eliminada em Portugal através da aplicação do método da isenção, no pressuposto de este rendimento estar, na fonte estrangeira, sujeito e não isento a imposto sobre o rendimento ou equivalente – eliminação a ser determinada com base em requisitos a definir.

3ª

- *Rever a tributação das empresas não-residentes que obtenham rendimento em Portugal (v.g. fornecedores e investidores)*

Na óptica do decisor empresarial, está em causa a tributação aplicável à importação de capital e tecnologia. O que se reflecte no preço pago aos fornecedores ou na rentabilidade do investimento efectuado em Portugal. Para a identificação da opção fiscal vigente é relevante ponderar em especial três domínios: o da tributação na fonte (localizada em território nacional), em especial as taxas de retenção; o da protecção da base tributária e o da atracção de comércio e investimento. Com base nesta ponderação concluiu-se pela já apontada desarticulação, entre o objectivo orçamental e o da internacionalização empresarial. Desarticulação que em certa medida confirma a já referida ausência de uma visão de conjunto ou dos problemas de desadequação à era da economia global e do euro assinalados na introdução à Proposta 1ª.

No domínio da tributação do rendimento obtido por um não-residente com fonte em Portugal, as opções negociais de Portugal mantêm-se no essencial inalteradas. O que significa persistir em soluções anteriores à era da economia global, do euro ou do alargamento da UE, em que a política fiscal não tinha a importância estratégica que tem hoje, decorrente de ser o único meio macro económico, decidido a nível nacional, com potencia para actuar sobre as desvantagens da localização geográfica, da dimensão do mercado nacional, da falta de tecido industrial forte ou de mão-de-obra qualificada.

Na prática, o resultado é a aplicação de taxas de retenção sobre os pagamentos de dividendos, juros e *royalties* efectuadas por empresas residentes em Portugal a residentes em países do G-20, UE-15, ou do Médio Oriente, em média, significativamente mais altas do que as aplicadas pelos nossos concorrentes directos como a Espanha, ou pelos seguintes países do Alargamento da UE: Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Malta, Polónia, Roménia, República Checa. Um exemplo basta para o demonstrar. Em 2007, Espanha celebrou uma convenção com a Arábia Saudita, nos termos da qual os dividendos, originados por uma participação de 25% no capital de uma sociedade residente em Espanha, beneficiam de 0% de retenção na fonte ao serem pagos a um residente na Arábia Saudita. Portugal na mesma situação, em resultado da ausência de convenção, tributa na fonte à taxa de 20%.

Uma outra conclusão da ponderação efectuada respeita à legislação relativa às correcções para efeitos de determinação da matéria colectável a qual é significativamente mais exigente do que a vigente nos referidos Estados. Acresce que é caracterizada por elevada imprecisão técnico-jurídica ou excesso de obrigações de informação fiscal (ver também Proposta 7.ª e 8.ª).

Às situações indesejáveis apontadas acrescem ainda os problemas específicos da tributação da propriedade intelectual e do procedimento administrativo nacional relativo à aplicação das Convenções de Dupla Tributação (Modelos RFI), as quais são objecto de propostas específicas.

Assim e tendo presente a Proposta 1.ª, propõe-se que sejam revistas as opções subjacentes à tributação aplicável às empresas não-residentes que obtenham rendimento em Portugal. Essa revisão deve ser orientada pelo duplo princípio de fomentar a internacionalização das empresas a partir de Portugal, e da consagração de soluções que deverão comparar favoravelmente com as vigentes em Espanha ou nos países dos Alargamento. Nesse sentido:

- deverá renegociar-se os tratados de dupla tributação com os países considerados prioritários, em especial no tocante às taxas de retenção na fonte sobre dividendos, juros e royalties. Esta revisão deverá recolher o contributo das organizações representativas dos sectores económicos interessados (ver Proposta 8.ª).

- deverá ser reapreciada a legislação relativa à protecção da base tributária, no sentido de não sujeitar as empresas portuguesas a regimes mais exigentes do que os vigentes em Espanha.

4ª

- *Criação do regime do trabalhador-qualificado temporariamente no estrangeiro ou do trabalhador estrangeiro-qualificado temporariamente em Portugal*

A mobilidade internacional de trabalhadores qualificados é essencial ao processo de internacionalização empresarial. Essa mobilidade é especialmente intensa entre empresas do mesmo grupo ou em *joint-ventures*, e funciona numa dupla vertente: o trabalhador residente (fiscal) que se ausenta do país, ou a estadia no país de um trabalhador não-residente (fiscal).

A economia global de certa forma refaz o horizonte temporal associado às estadias profissionais ou de formação profissional, tornando habitual um horizonte temporal com lapso entre 12-48 meses. Porém, as soluções fiscais vigentes para os trabalhadores estão, no momento, ligadas a opções que pressupõem uma época em que esta estadia se restringia no essencial a emigrantes ou funcionários públicos em missões exercidas no estrangeiro. Esta falta de actualidade dos pressupostos subjacentes aos regimes vigentes resulta em custos elevados para as pessoas e empresas envolvidas. Estes custos são particularmente intensos no ano de partida e no ano de regresso, e podem incluir a perda do direito do trabalhador às deduções fiscais relativas à habitação, PPR, saúde, etc.

Um outro problema é de natureza para-fiscal e respeita às contribuições efectuadas para a Segurança Social. Não obstante existirem alguns acordos internacionais nesta matéria, a experiência prática confirma a enorme dificuldade em saber se as contribuições efectuadas “contam ou não”. Acresce que no caso “em que contam”, a sua expressão financeira, é muitas vezes menor do que a que lhe corresponderia se efectuada no país de origem.

As situações indesejáveis referidas vêm suscitando crescente atenção internacional, também no plano das políticas fiscais. Um desses casos é o regime holandês designado pela ‘30% facility’. No OE 2009, Portugal parece ter reconhecido, no plano fiscal, os benefícios da mobilidade de pessoas altamente qualificadas. Porém, tratou-se de uma opção, cujos termos concretos aguardam ainda regulamentação, mas que não abrange o trabalhador-dependente temporariamente no estrangeiro. E que também não parece vocacionada para o trabalhador estrangeiro temporariamente em Portugal nos termos de internacionalização empresarial que aqui se configuram.

Assim propõe-se a criação do regime do trabalhador-qualificado temporariamente no estrangeiro ou do trabalhador estrangeiro-qualificado temporariamente em Portugal, através da criação de uma dedução fiscal para o ano de chegada e de partida, em condições e requisitos de elegibilidade a definir – na linha da solução vigente na Holanda. Esta revisão deverá recolher o contributo das organizações representativas dos sectores económicos interessados (ver Proposta 8.ª e 10.ª).

5ª

- *Apoio à reorganização empresarial, marketing, formação profissional e software*

A afirmação no mercado internacional exige decisões operacionais com impacto directo na estrutura funcional, material e humana da empresa. Estas decisões implicam um esforço financeiro significativo, sobretudo em quatro domínios concretos: 1) organização empresarial; 2) acções de *marketing* nos mercados alvos; 3) formação profissional dos recursos humanos; e 4) *software*. As Micro e PME são mais penalizadas, porquanto ou não dispõem ou dispõem de menores recursos financeiros para custearem esta necessária fase de afirmação internacional, o que muitas vezes a inviabiliza.

Esta situação indesejável vem suscitando crescente atenção internacional, também no plano das políticas fiscais. A comparação internacional realizada confirmou que os Estados vêm criando regimes de apoio fiscal destinado a mitigar o impacto financeiro do esforço operacional referido. Sem preocupação de exaustão apontam-se os apoios aos investimentos efectuados ligados à criação de estabelecimento estável no estrangeiro ou na aquisição de sociedades existentes no estrangeiro, despesas de Micro e PME, tais como as ligadas à promoção, publicidade e *marketing* efectuadas no estrangeiro por períodos que excedam um ano, em actividades ligadas à *internet* ou *e-commerce*, tais como a aquisição de computadores e *software*, a construção de *websites*, a formação de trabalhadores.

O regime português vigente não consagra soluções que concretizem uma política, orientada por igual filosofia de apoio à internacionalização empresarial, em especial das Micro e PME. Urgindo consagrá-la no âmbito de uma visão de conjunto da política económica-fiscal, com ênfase na articulação entre o objectivo orçamental e o da internacionalização empresarial.

Assim propõe-se a criação de uma solução fiscal de apoio à reorganização empresarial, marketing, formação profissional e software, em especial das Micro e PME. Esta solução deverá assentar numa criteriosa selecção e distribuição do apoio fiscal, em termos a definir e de harmonia com as regras de auxílio de estado da UE, de modo a resultar numa combinação de medidas individuais que produzam um efeito ‘full circle’, incluindo na coordenação com os outros aspectos internacionais do IRS e IRC já referidos, em especial o rendimento obtido no estrangeiro ou o pago a investidores ou fornecedores, não-residentes. Esta solução deverá recolher o contributo das organizações representativas dos sectores económicos interessados (ver Proposta n.º8).

6ª

- *Revisão do regime de tributação da propriedade intelectual*

A criação e utilização de bens intelectuais é crescentemente exigida pela economia do conhecimento. Estas criação e utilização são centrais para a diversificação da estrutura produtiva, na perspectiva da modernização industrial e inovação tecnológica da economia portuguesa.

A tributação de propriedade intelectual vigente reflecte bem a ausência de uma visão de conjunto decorrente da falta de um conceito estratégico fiscal a que já se aludiu. Além de ser complexa, concretiza-se em diversos mecanismos jurídicos, cujo funcionamento gera, em alguns casos, perplexidade e mesmo estupefacção, sobretudo atendendo a que é uma área sujeita a forte concorrência fiscal internacional. O regime vigente é na sua globalidade irracional, juridicamente pouco sofisticado e nada atractivo do ponto de vista da gestão de propriedade intelectual a partir de Portugal (ver Proposta 3.ª). Situação que é urgente resolver.

Não sendo viável proceder exaustivamente, optou-se por seleccionar dois tópicos em atenção ao seu relevo estratégico do ponto de vista do impacto nas condições de actuação empresarial: o da gestão de marcas e o da investigação e desenvolvimento, em especial na perspectiva da criação e gestão, incluindo o do licenciamento de patentes a partir de Portugal.

Um outro aspecto merecedor de referência é o de que a Comunicação da Comissão Europeia em matéria de Auxílios de Estado, neste domínio, criou margem de criação de oportunidades económicas por via fiscal, sem

necessidade de recurso à autorização prévia da Comissão Europeia. Como de resto confirma o regime dito ‘Patent Box’ e ‘Group Interest Box’ criado pela Holanda e em vigor desde 1 de Janeiro de 2007.

Assim propõe-se a urgente revisão global da tributação aplicada à propriedade intelectual. A qual deverá ser executada em harmonia com as Propostas 2.ª e 3.ª, por forma a tirar partido da coordenação com os outros aspectos internacionais do IRS e IRC já referidos, em especial o rendimento obtido no estrangeiro, ou o pago a investidores ou fornecedores não-residentes.

Esta revisão deverá recolher o contributo das organizações representativas dos sectores económicos interessados (ver Propostas 8.ª e 10.ª).

7ª

- *Maior transparência e estabilidade no funcionamento das normas fiscais*

A determinação de qual é a norma aplicável e a entendibilidade do seu conteúdo são cruciais, em especial para o cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Neste domínio, multiplicam-se as situações indesejáveis originadas pela falta de transparência e estabilidade da lei fiscal, em particular nos aspectos internacionais do IRS-IRC.

A falta de transparência referida é originada muitas vezes pela deficiente redacção legislativa, bastando para o demonstrar referir a denominada cláusula geral anti-abuso (artigo 38.º, n.º2 da Lei Geral Tributária), ou por normas contraditórias. Outras vezes tem origem na ausência de orientações e *guidelines* escritas emitidas pela administração fiscal, e que permitam apoiar o contribuinte a encontrar resposta, em tempo útil, para as dúvidas quanto ao sentido da norma ou do dito “espírito legislativo”, por exemplo na qualificação de uma operação “como intragrupo” para efeitos de preços de transferência, ou nas zonas de sobreposição entre disposições das convenções de dupla tributação.

Acrescem as demasiado frequentes mudanças na legislação ou na orientação administrativa, bem como as situações indesejáveis ligadas ao funcionamento da administração fiscal e que se enunciam nas Propostas 8.ª, 9.ª e 10.ª, e que tornam o cumprimento da lei fiscal num verdadeiro quebra-cabeças, incluindo profissional. Sublinha-se que esta realidade não é condizente com os deveres de colaboração da administração com o contribuinte tal como estabelecidos na Lei Geral Tributária. E que penaliza a internacionalização de empresas a partir de Portugal, porquanto tem impacto negativo na certeza e na segurança dos direitos, obrigações e expectativas adquiridas, isto é dizer no risco jurídico-fiscal da decisão de investir. Sublinha-se, também, que esta realidade agrava os custos de cumprimento dos deveres fiscais, cujos efeitos adversos se examinam na já citada Proposta 8.ª.

Assim propõe-se que as organizações representativas dos sectores económicos (ver Propostas 8.ª e 10.ª), através de acções institucionais junto da sociedade em geral, e em particular da Assembleia da República e do Ministério das Finanças, reforcem a ênfase em que as boas práticas de maior transparência e estabilidade no funcionamento das normas fiscais, são uma exigência do dever legal de colaboração com o contribuinte. Igual ênfase deverá ser colocada na percepção social sobre os graves efeitos negativos da sua falta.

8ª

- *Redução dos custos de cumprimento dos deveres fiscais, simplificando as obrigações de informação fiscal, em especial as das Micro e PME, e do ‘dossier de preços de transferência’*

Os custos administrativos e financeiros inerentes ao cumprimento dos deveres fiscais são especialmente penalizadores da actividade empresarial. E são hoje um importante factor de comparação internacional, com efeitos concretos na atracção, ou não, de fluxos de comércio e investimento. Estes custos afectam o cumprimento voluntário das obrigações fiscais, penalizando em particular as Micro e PME.

Esta situação indesejável vem suscitando crescente atenção também no plano das políticas fiscais. Na OCDE, o *Forum on Tax Administration* tem um sub-grupo de trabalho dedicado a um programa sobre a

redução da carga administrativa das obrigações fiscais. É relevante realçar que este sub-grupo concluiu já pela importância de *“work closely with business to better understand their concerns and the causes of irritation”*. E aderiu à ideia de que *“developing a thorough understanding of business concerns is the key to delivering real impacts”*” (ênfase adicionada).

Em Portugal, a Lei Geral Tributária, como se referiu, prevê o princípio da colaboração da administração com os contribuintes. Entre as formas de colaboração incluiu expressamente *“a criação, por lei, em casos justificados, de regimes simplificados de tributação e a limitação das obrigações acessórias necessárias ao apuramento da situação tributária dos sujeitos passivos”*. Um recente bom exemplo, vem do Decreto-Lei n.º 136-A/2009, de 5 de Junho que decretou uma medida de simplificação no IVA, através da eliminação das obrigações acessórias que constituam obrigações desproporcionadas em termos de relação custo/benefício e que não apresentem contrapartida relevante para a administração fiscal.

Como o próprio diploma reconheceu, a eliminação das obrigações declarativas, que prevê, em nada afecta o controlo das operações efectuadas pelos sujeitos passivos em causa, antes resultando numa redução do respectivos custos de cumprimento. É uma evolução no bom sentido, mas não pode relativizar-se os custos originados pelo seu tardio reconhecimento. Até porque a experiência prática confirma que as obrigações de informação fiscal em vigor, em particular as associadas às Micro e PME ou ao Dossier de Preços de Transferência são excessivas e exigem uma urgente revisão à luz dos critérios enunciados pelo citado Decreto-Lei.

O exposto convida à afirmação em Portugal de uma cultura de maior aproximação (*‘work closely’*), entre a administração fiscal e o sector empresarial, em ordem a viabilizar uma mais nitida percepção das preocupações e interesses recíprocos (ver Proposta 10.^a). Convida, igualmente, à afirmação de uma consciência normativa de consagração de deveres de informação fiscal norteada pelo princípio de incidir no absolutamente necessário, e só na medida do necessário.

Assim propõe-se a criação de um programa de redução dos custos do cumprimento dos deveres fiscais, com ênfase na simplificação das obrigações de informação fiscal. Numa primeira fase, a sua prioridade deverá centrar-se nas Micro e PME, e no ‘dossier de preços de transferência’. Propõe-se igualmente a promoção do princípio segundo o qual a criação de obrigações de informação fiscal deverá incidir no absolutamente necessário e só na medida do necessário.

9^a

- *Urgente agilização das formalidades relativas aos Modelos ‘RFI’*

A experiência operacional confirma que o procedimento administrativo nacional relativo à aplicação das Convenções de Dupla Tributação (Modelos RFI) inviabiliza frequentemente que os pagamentos a não-residentes possam beneficiar das isenções ou taxas reduzidas previstas nessas Convenções.

Na origem das dificuldades está muitas vezes a impossibilidade de o contribuinte observar as formalidades exigidas, não por falta sua, mas porque a administração fiscal portuguesa exige que o Estado contra-parte proceda de um modo que este, no âmbito das suas prerrogativas soberanas, recusa efectuar.

Trata-se de um problema que penaliza fortemente a internacionalização de empresas, porquanto de um ponto de vista empresarial, tal significa a subida do preço pago aos fornecedores ou a diminuição da rentabilidade do investimento efectuado em Portugal. Realça-se que esta situação indesejável encarna já acentuada desvantagem comparativa da tributação das empresas não-residentes, que se identificou na Proposta 3^a.

Assim propõe-se a urgente flexibilização do procedimento administrativo inerente aos RFI

10ª

- *Revigorar a confiança recíproca entre o contribuinte e a administração fiscal*

Cumprir reconhecer que a relação entre os interlocutores naturais da relação de imposto está de momento, marcada por um sentimento de desconfiança, bem patente no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 29/2008, de 25 de Fevereiro, a qual deve merecer uma reflexão serena da sociedade portuguesa. Além de Portugal existe algum outro país que tenha criado a declaração de planificação fiscal agressiva? Não é esta a ocasião para proceder exaustivamente, nem para debater as razões. Cabe realçar que os benefícios da confiança recíproca entre o contribuinte e a administração fiscal reforçam a legitimidade do imposto e potenciam o crescimento da economia, a criação de emprego e o cumprimento voluntário das obrigações fiscais.

É verdade que no plano da lei, os órgãos da administração tributária e os contribuintes estão sujeitos a um dever de colaboração recíproco. Mas a vida empresarial debate-se com situações indesejáveis de objectiva falta de colaboração da administração no cumprimento voluntário dos deveres fiscais.

Uma situação é de natureza mais geral: é que também na administração tributária não se afigura, de momento, possível afastar a ideia que muitas vezes, as orientações, confirmam a ausência de sensibilidade para as soluções e práticas habituais de técnica fiscal, subjacentes à organização e financiamento de operações internacionais. Confirma, ainda, que os conhecimentos jurídicos necessários à proficiente resolução destas questões fiscais, não obstante a evolução ocorrida, não alcançaram, de momento, a necessária divulgação e maturidade no conjunto da administração tributária.

Uma outra situação é a que resulta de a organização e o funcionamento da administração fiscal afecta às relações internacionais, apesar das melhorias introduzidas, estar ainda longe de corresponder a um interlocutor acessível, tecnicamente preparado e com resposta em tempo útil. O que penaliza sobretudo as Micro e PME, sem recursos financeiros para recorrerem a prestadores de serviços fiscais, a estratégias de planificação fiscal internacional ou à tutela judicial do que julgam ser o seu direito.

Outras duas situações em que o funcionamento da administração penaliza a actividade empresarial respeitam ao exercício do direito à informação e às inspecções tributárias. No primeiro caso, as Informações Prévias Vinculativas não surgem em tempo útil, ou são muitas vezes desfavoráveis ao contribuinte. No segundo domínio, realça-se a acentuada discrepância entre as posições interpretativas das várias equipas de inspecção. A que acrescem os inconvenientes ligados a uma falta de proximidade do ano inspecionado e os da falta de celeridade na sua concretização.

Assim propõe-se a criação de um canal de contacto permanente entre a administração fiscal e o sector empresarial norteado pela metodologia da OCDE ‘work closely’ referida na Proposta 8.ª. O seu funcionamento deverá dar ênfase à monitorização de problemas e ao aprofundamento do conhecimento recíproco. Propõe-se também que os meios dos serviços afectos às Informações Prévias Vinculativas sejam reforçados, e as inspecções tributárias sejam sujeitas a maior celeridade e homogeneização de interpretações. Propõe-se ainda a promoção de acções de formação destinadas a funcionários da administração tributária na área do direito fiscal internacional e comunitário.

11ª

- *Criação da Arbitragem Fiscal*

A arbitragem em assuntos fiscais internacionais está prevista na Convenção Modelo da OCDE. Trata-se de uma evolução recente longamente reclamada pela comunidade fiscal internacional, em especial a empresarial. A relevância desta evolução extrai-se do significado da própria convenção modelo, a qual está bem sintetizada nas palavras do Secretário Geral da OCDE na ocasião do seu 50.º aniversário “*Throughout these five decades, the OECD Model has established itself as the means of settling the most common problems that arise in the field of international taxation on a uniform basis. Three elements have been crucial in building its success: the capacity to adapt international tax rules to the changing business environment, the enhanced participation of the business community and the progressive involvement of non-member countries. Today, the OECD Model includes the positions of thirty non-Member economies, in addition to those of our Member countries. This*

brings the total number of countries that have officially stated their position on the Model to sixty, a number I am sure will keep increasing with the next update of the Model, targeted for 2010.” Portugal não prevê, no momento, a possibilidade desta modalidade de arbitragem. Julga-se que a sua consagração em Portugal, reveste especiais méritos. Destaca-se um: sinalizar internacionalmente a adesão às boas práticas internacionais na resolução de conflitos fiscais.

Assim recomenda-se que seja criada na ordem jurídica nacional a arbitragem fiscal.

II

PROMOVER O ESFORÇO INDIVIDUAL NA DECISÃO ENTRE “TRABALHO-LAZER-FORMAÇÃO

12ª

- *Criação de uma discriminação fiscal positiva para as actividades-nascentes de natureza empresarial, através do regime fiscal do Auto-Emprego.*

Está em causa o início da actividade empresarial. Muitos empreendedores iniciam a sua actividade em regime de Auto-Emprego. Desde logo, porque a actividade empresarial, pela sua incipiência, pode não justificar de início a adopção de forma societária. Até pelos significativos custos institucionais que implica, incluindo o pagamento especial por conta. Neste caso, os rendimentos gerados ficam sujeitos à tributação em IRS por taxa progressiva. O que pode sujeitar o rendimento assim obtido a uma tributação superior à que resultaria da sujeição desse mesmo rendimento, em IRC.

Esta situação, além de discriminar negativamente a pessoa-singular como agente empreendedor, pode constituir um obstáculo fiscal à viabilização económico-financeira da actividade empresarial-nascente e ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Acresce que no caso de o empreendedor-nascente ser casado, os efeitos negativos da progressividade poderão ainda ser agravados. Podendo também implicar efeitos perversos nos objectivos de aumento da natalidade. Desta forma, a escolha individual entre “trabalho-lazer-formação”, que recaia no esforço de iniciativa empresarial é fiscalmente penalizada. Assim, desencorajando a exposição ao risco ou a assunção de maiores responsabilidades pelos cidadãos.

Esta situação indesejável não é condizente com o objectivo anunciado de estimular o empreendedorismo, nem com o imperativo social de criação de emprego. E vem suscitando crescente atenção internacional, também no plano das políticas fiscais. Um caso recente é a criação em França do programa público “L’auto-entrepreneurs”. O qual sujeita a iniciativa empresarial realizada em regime de auto-emprego, ao regime fiscal das micro-empresas. No essencial, tal regime prevê a não liquidação de IVA e a faculdade de opção pelo ‘novo regime micro fiscal simplificado’ (*versement libératoire sur le revenu*) o qual implica a declaração, mensal ou trimestral, e pagamento do imposto sobre o rendimento à taxa entre 1%, 1,7% e 2,2% (dependendo da natureza da actividade), sobre o volume das receitas geradas, no período mensal ou trimestral declarado. Sujeito a um tecto máximo anual de 80,000€ para a actividade de compra e venda, venda para consumo no local e a prestação alojamento e de 32,000€ para a prestação de serviços. Este programa está em vigor desde 1 de Janeiro de 2009, e os seus aspectos operativos podem ser conhecidos no sítio: www.lautoentrepreneur.fr

Assim, propõe-se a criação de uma discriminação fiscal positiva para a actividade-nascente de natureza empresarial através do Regime Fiscal do Auto-Emprego. Cujos aspectos operacionais deverão ter em atenção as especificidades da realidade da sociedade portuguesa.

- *Criação de um regime para o investimento intelectual a cargo do trabalhador*

Está em causa o investimento intelectual, que na modalidade de qualificação pessoal ou profissional ocupa um papel-chave na obtenção de ganhos de produtividade e no crescimento económico, cuja rendibilidade social é muitas vezes mais elevada do que a rendibilidade pessoal obtida pelo agente que realiza o investimento. Rendibilidade social que assume expressão concreta nas Finanças Públicas, pelo aumento da base de tributação, senão mesmo do esforço fiscal individual, por via da progressividade do imposto.

Na prática, a concretização deste tipo de investimento resulta ou da iniciativa do empregador, do próprio trabalhador ou da de ambos. Nas duas últimas situações o financiamento junto da banca constitui muitas vezes a única solução que permite ao trabalhador custear tal investimento.

O regime fiscal vigente prevê nos artigos 25.º e 83.º ambos do Código do IRS, a possibilidade de dedução à colecta das despesas de educação e formação profissional das pessoas singulares. Atentando nos valores aí previstos, conclui-se serem insuficientes em face dos custos envolvidos com a formação, em especial quando realizada no estrangeiro. Tal como já se assinalava na Recomendação nº 7 da Comissão de Estudo citada torna-se necessário criar condições favoráveis ao fomento da valorização profissional, melhorando as condições de produtividade e competitividade da economia no seu todo. E não tratar desfavoravelmente os trabalhadores que optem pelo mesmo tipo de investimento sem recurso ao crédito.

Assim, propõe-se que seja revisto o regime dedução à colecta do IRS, no âmbito do qual possam ser deduzidos até 50% dos encargos a seguir enumerados, com limites a definir, sem prejuízo dos artigos n. 25.º, n.º3, alínea b) e 83.º do Código do IRS:

- a) juros e amortizações de dívidas contraídas com a inscrição, frequência e conclusão de acções de formação profissional, desde que devidamente comprovadas através de declaração emitida por entidade habilitada para a formação em apreço;*
- b) prestações devidas em resultado da frequência de acções de formação profissional, desde que devidamente comprovadas através de declaração emitida por entidade habilitada para a formação em apreço*

ANEXO

OBSTÁCULOS FISCAIS

Exemplo €1: A resolução judicial de conflitos fiscais não ocorre em tempo útil. Chega a ultrapassar uma década. A prestação de garantia bancária, tem um custo muitas vezes incomportável, em especial para as Micro e PME, também porque lhes impõem a diminuição do acesso ao crédito para o financiamento do negócio.

Exemplo €2: O rendimento obtido fora de Portugal, por uma empresa residente, é tributado nas condições vigentes em Portugal. O que implica que quando a tributação vigente no Mercado estrangeiro é inferior à do IRC, a empresa Portuguesa actua em posição de desvantagem em face dos concorrentes a actuar nesse Mercado. Trata-se de uma opção que penaliza fortemente a internacionalização de empresas a partir de Portugal.

Exemplo €3. As taxas de retenção na fonte sobre os pagamentos de dividendos, juros e *royalties* efectuadas por empresas residentes em Portugal a fornecedores ou a investidores residentes em países do G-20, UE-15, ou do Médio Oriente, são, em média, significativamente mais altas do que as aplicadas pelos nossos concorrentes directos como a Espanha, ou pelos seguintes países do Alargamento da UE: Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Malta, Polónia, Roménia, República Checa. Acresce que o procedimento administrativo nacional relativo à aplicação das Convenções de Dupla Tributação (Modelos RFI) inviabiliza frequentemente que os pagamentos referidos possam beneficiar das isenções ou taxas reduzidas previstas nessas Convenções. O que acentua a referida desvantagem comparativa de Portugal. De um ponto de vista empresarial, tal significa a subida do preço pago aos fornecedores ou a diminuição da rentabilidade do investimento efectuado em Portugal.

Exemplo €4. Muitos empreendedores iniciam a sua actividade em regime de Auto-Emprego. Desde logo, porque a actividade empresarial pode não justificar de início a adopção de forma societária, pelos significativos custos institucionais associados, incluindo o pagamento especial por conta. Neste caso, os rendimentos que obtêm ficam sujeitos à tributação por taxa progressiva em IRS. O que pode sujeitar o rendimento assim obtido a uma tributação superior à que resultaria da sujeição desse mesmo rendimento à taxa do IRC. Esta situação, além de discriminar negativamente o agente económico pessoa-singular, é um obstáculo à viabilização económico-financeira da actividade empresarial-nascente. E ao cumprimento voluntário das obrigações fiscais. Acresce que no caso de o contribuinte ser casado os efeitos negativos da progressividade poderão ainda ser agravados.

Exemplo €5. A tributação que incide sobre o trabalhador-qualificado temporariamente no estrangeiro ou do trabalhador estrangeiro-qualificado temporariamente em Portugal penaliza a mobilidade, em especial dentro de empresas do mesmo grupo. Sobretudo nos anos de partida e de regresso podem originar-se custos fiscais acrescidos, incluindo a perda do direito do trabalhador às deduções fiscais relativas à habitação, PPR, saúde, etc. Acresce o problema da contagem das contribuições efectuadas, nesse periodo, para a segurança social.

Exemplo €6. A elevada complexidade técnica da fiscalidade internacional e as constantes mudanças na legislação ou na orientação administrativa exigem um apurado grau de especialização no cumprimento das obrigações fiscais. Sucede que a organização e o funcionamento da administração fiscal afecta às relações internacionais, apesar das melhorias introduzidas, está ainda longe de corresponder a um interlocutor acessível, tecnicamente preparado e com resposta em tempo útil. O que penaliza sobretudo as Micro e PME, sem recursos financeiros para recorrerem a prestadores de serviços fiscais, a estratégias de planificação fiscal internacional ou à tutela judicial do que julgam ser o seu direito.