



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Gabinete do Presidente

Exmo. Senhor,
Chefe de Gabinete de S.Exa. o Presidente
da Assembleia Legislativa Regional dos Açores

À sessão

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ADMITIDO, NUMERE-SE E
PUBLIQUE-SE
Baixa à Comissão: *Economia*

Para parecer até, *15 / 10 / 07*
26 / 9 / 07

O Presidente,
[Signature]

Para efeitos do nº 2 do Artº 229º da Constituição da República Portuguesa e do artº 152º do Regimento da Assembleia da República, encarrega-me Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República de enviar cópia do Projecto de Lei 403/X – “*Alteração de diversos benefícios fiscais com carácter estrutural previstos no Decreto-Lei 215/89, de 1 de Julho (Estatuto dos Benefícios Fiscais) e em regimes afins previstos no Decreto-Lei nº 442-B/88, de 30 de Novembro (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas)*”.

Com os melhores cumprimentos, *fmois*

O CHEFE DE GABINETE

[Signature]

(Eduardo Ambar)

Palácio de S. Bento, 19 de Setembro de 2007

1050/GPAR/07-pc

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA
REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES
ARQUIVO

Entrada *2896* Proc. Nº *02/08*

Data: *07 / 09 / 24* Nº *126 / VIII*

Palácio de S. Bento - 1249-068 Lisboa

Projecto de Lei nº 403/X

18/9/07
O PRESIDENTE,

“Alteração de diversos benefícios fiscais com carácter estrutural previstos no Decreto-Leiº 215/89, de 1 de Julho (Estatuto dos Benefícios Fiscais) e em regimes afins previstos no Decreto-Lei nº 442-B/88, de 30 de Novembro (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas)”

via RA,
> c

Exposição de Motivos

Tem sido subestimado entre nós o contributo da política fiscal para a elevação do PIB potencial. E, no entanto, a moderna teoria económica recomenda-o, como objectivo estratégico, em particular para pequenas economias abertas como a nossa, com problemas estruturais de crescimento e de competitividade.

O objecto do presente Projecto de Lei é o de, através de reorientações estratégicas e alterações simples em alguns dos benefícios fiscais em vigor, proporcionar às empresas nacionais um forte impulso adicional à sua modernização e competitividade externa, sem aumento da despesa fiscal.

A taxa de crescimento do nosso PIB potencial caiu para cerca de 1,5% ao ano, metade da que já foi e da que se vem registando em economias nacionais com as quais nos devemos comparar.

A elevação do nosso PIB potencial depende crucialmente de duas variáveis, da taxa sustentada de crescimento da produtividade e do nível relativo de competitividade externa. A primeira necessita de melhorar para o dobro e a segunda pelo menos o suficiente para voltarmos a ganhar sistematicamente quotas nos mercados externos.

Ambas exigem políticas económicas estruturais mais vigorosas e eficazes na promoção da valorização do padrão de especialização produtiva e do aproveitamento dos riscos e oportunidades que a globalização oferece.

A meta a atingir é a criação de uma massa crítica mínima de PME e de grandes empresas que ambicionem crescer através da melhoria permanente dos seus factores dinâmicos de competitividade.

Apesar de alguns bons exemplos recentes, ainda estamos longe de atingir tal meta.

A relevância deste objectivo estratégico é ainda maior porque, entre nós, as PME pesam relativamente mais do que na UE-25, quer no volume total de vendas (70% contra 56%) quer no do emprego (80% contra 66%) e apenas 10% delas recebem apoios comunitários para a sua modernização.

E porque as nossas grandes empresas, com algumas excepções, vendem e investem no exterior dramaticamente pouco.

O papel da política fiscal neste conjunto de políticas económicas estruturais depende essencialmente dos efeitos de substituição e de complementaridade que existam entre ela e as outras, nos domínios chave de promoção dos factores dinâmicos de competitividade.

Projecto de Lei nº 403/X

18/9/07
O PRESIDENTE,
[Signature]

“Alteração de diversos benefícios fiscais com carácter estrutural previstos no Decreto-Lei nº 215/89, de 1 de Julho (Estatuto dos Benefícios Fiscais) e em regimes afins previstos no Decreto-Lei nº 442-B/88, de 30 de Novembro (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas)”

*Uvia RA,
>C*

Exposição de Motivos

Tem sido subestimado entre nós o contributo da política fiscal para a elevação do PIB potencial. E, no entanto, a moderna teoria económica recomenda-o, como objectivo estratégico, em particular para pequenas economias abertas como a nossa, com problemas estruturais de crescimento e de competitividade.

O objecto do presente Projecto de Lei é o de, através de reorientações estratégicas e alterações simples em alguns dos benefícios fiscais em vigor, proporcionar às empresas nacionais um forte impulso adicional à sua modernização e competitividade externa, sem aumento da despesa fiscal.

A taxa de crescimento do nosso PIB potencial caiu para cerca de 1,5% ao ano, metade da que já foi e da que se vem registando em economias nacionais com as quais nos devemos comparar.

A elevação do nosso PIB potencial depende crucialmente de duas variáveis, da taxa sustentada de crescimento da produtividade e do nível relativo de competitividade externa. A primeira necessita de melhorar para o dobro e a segunda pelo menos o suficiente para voltarmos a ganhar sistematicamente quotas nos mercados externos.

Ambas exigem políticas económicas estruturais mais vigorosas e eficazes na promoção da valorização do padrão de especialização produtiva e do aproveitamento dos riscos e oportunidades que a globalização oferece.

A meta a atingir é a criação de uma massa crítica mínima de PME e de grandes empresas que ambicionem crescer através da melhoria permanente dos seus factores dinâmicos de competitividade.

Apesar de alguns bons exemplos recentes, ainda estamos longe de atingir tal meta.

A relevância deste objectivo estratégico é ainda maior porque, entre nós, as PME pesam relativamente mais do que na UE-25, quer no volume total de vendas (70% contra 56%) quer no do emprego (80% contra 66%) e apenas 10% delas recebem apoios comunitários para a sua modernização.

E porque as nossas grandes empresas, com algumas excepções, vendem e investem no exterior dramaticamente pouco.

O papel da política fiscal neste conjunto de políticas económicas estruturais depende essencialmente dos efeitos de substituição e de complementaridade que existam entre ela e as outras, nos domínios chave de promoção dos factores dinâmicos de competitividade.

Destacam-se, entre estes domínios, os seguintes:

- *aumento do nível da cadeia de valor dos produtos e serviços oferecidos;*
- *aceleração do crescimento da produtividade;*
- *ganho sistemático de quotas e de novos mercados de exportação; e*
- *crescimento preferencial no exterior, orgânico ou por aquisições.*

Os referidos efeitos de substituição e de complementaridade verificam-se, em especial, em relação às seguintes políticas estruturais:

- *subsídios financeiros comunitários a que as empresas poderão aceder, actualmente e até 2013, no âmbito do QREN;*
- *eliminação dos chamados custos de contexto; e*
- *redução gradual das debilidades estruturais competitivas que temos, entre outras, em trabalhadores e gestores qualificados e capazes de acelerar o desempenho das empresas em I&D e nos mercados externos.*

A evidência sugere que, em geral, os referidos efeitos de substituição são significativos. E que, nuns casos, os instrumentos mais eficazes são os benefícios fiscais e noutros são os que correspondem àquelas políticas estruturais.

Mas a evidência sugere também que os efeitos de complementaridade são robustos e que, em geral, sobrelevam os custos de ineficiência eventualmente decorrentes da respectiva sobreposição.

Por último, constata-se que, em certos nichos específicos das políticas económicas centradas na produtividade e competitividade, os benefícios fiscais são, não apenas mais eficazes, mas insubstituíveis.

Em consequência, os países não abdicam de possuir instrumentos de fiscalidade competitiva internacional e a sua proliferação suscitou mesmo um problema de fiscalidade prejudicial, para o qual se encontrou uma solução de cooperação, razoavelmente satisfatória, através do Código de Conduta, em vigor na UE desde 1998.

Ora, no domínio da fiscalidade competitiva internacional, a posição relativa da economia portuguesa tem vindo sistematicamente a deteriorar-se e é actualmente desvantajosa, com prejuízo significativo nos fluxos de destino e de origem dos investimentos directos produtivos.

Encontra-se pois justificado o objecto do presente Projecto de Lei.

A questão seguinte consiste em saber qual é o limite orçamental a que se deve confinar o incremento da despesa fiscal daí eventualmente adveniente, considerando

que o País está a realizar um programa de consolidação orçamental cujo termo não acontecerá antes de 2010 (PEC 2006-10).

A resposta do presente Projecto-Lei é simples.

O impacto que ele provoca no valor global actual da despesa fiscal é seguramente nulo e, provavelmente, até negativo.

O que permite concentrar a avaliação do presente Projecto de Lei, à luz de uma análise custo benefício, apenas na eficiência com que ele atinge ou não os objectivos a que se propõe, acima identificados.

Este princípio de neutralidade orçamental remove a objecção que têm a projectos de lei como este aqueles que defendem que, até ao termo do PEC 2006-10, não deverá haver qualquer redução da carga fiscal nem qualquer agravamento da despesa fiscal.

Nem todos porém pensam assim.

Alguns entendem que, pelo contrário, se deve reduzir já a taxa de IRC, para captar mais investimento e para pressionar o Governo a reduzir mais depressa o peso da despesa pública, e que isso é possível por haver folga orçamental para tal.

Outros entendem que, no Orçamento de 2009, se deverá dar um sinal às famílias de alívio da carga fiscal, reduzindo as taxas do IVA ou do IRS, e não antes por não haver condições para tal.

Por fim, há também quem entenda que só faz sentido reduzir a carga fiscal depois da conclusão do PEC 2006-10 e se a economia reentrar em recessão, não antes de 2012.

Qualquer destes entendimentos enfatiza o papel da política fiscal como política conjuntural, para suavização do ciclo económico, e não como política estrutural, para elevação do PIB potencial, da produtividade e competitividade, como é o caso do presente Projecto de Lei.

É evidente que este não contende com nenhum daqueles entendimentos e, por isso, os respectivos proponentes poderão também subscrevê-lo.

Deve sublinhar-se, porém que existem fundadas objecções a entendimentos de que a política fiscal deve ser utilizada como instrumento da política conjuntural, excepto quando muito no último caso assinalado.

A razão de fundo é que os Governos tendem a errar no uso da política orçamental e a aproveitá-la em seu benefício, gerindo para o efeito o ciclo político eleitoral.

Neste sentido, ter-se-á por reprovável qualquer medida de redução da carga fiscal ou de agravamento não compensado da despesa fiscal nas leis orçamentais do próximo biénio, para melhorar a popularidade dos proponentes, na vizinhança das próximas eleições legislativas de 2009.

A ocorrer tal erro, ele não terá um impacto a prazo tão negativo quanto o da absurda política fiscal expansionista empreendida entre 1996 e 2000, responsável pela prolongada consolidação orçamental em que temos vivido.

Mas deve à mesma ser evitado e, por isso, a única utilização da política fiscal que se afigura aceitável, e até indispensável, é a do tipo que este Projecto de Lei preconiza.

Há um outro tipo de objecção que alguns podem levantar ao presente Projecto de Lei com o argumento de que ele é desnecessário.

Pensam que a economia não precisará de estímulos adicionais para eliminar o presente hiato negativo do produto e que crescerá a bom e sustentado ritmo, após a conclusão do PEC 2006-10.

Eles esquecem porém que o “policy mix” do PEC 2006-10 é apenas sofrível.

Com efeito, ele baseia-se em aumentos de carga fiscal a mais e reduções de despesa corrente a menos, travando desnecessariamente a taxa sustentada de crescimento do PIB.

Permitirá, provavelmente, atingir o objectivo programado de redução estrutural do défice, em 2010.

Mas contribuirá também, desnecessariamente, para o nosso empobrecimento relativo, obrigando a economia a manter-se, até ao final da presente década, em divergência real.

Convirá recordar que o nosso PIB per capita relativo caiu de um máximo de 73% da UE-15, em 1999, para 66% em 2005, igualando assim o mínimo de 1991 e que continuará a cair, se as actuais políticas económicas estruturais entretanto não mudarem.

Ora, o presente Projecto-Lei pode contribuir significativamente para que tal inversão seja possível, sem comprometer o actual ritmo de consolidação orçamental e ele propõe alterações que já deviam estar em vigor há muito.

Pode surgir uma última objecção da parte dos que defendem que qualquer alteração de política fiscal só é aceitável se melhorar a equidade.

A resposta a dar a esta objecção desdobra-se em dois planos.

Em primeiro lugar, o presente Projecto-Lei gera, ele próprio, mais equidade.

Reduz o hiato entre as taxas de tributação efectivas das PME e das grandes empresas, na vertente interna. Diminui as desvantagens de concorrência fiscal das empresas nacionais nos mercados globais, na vertente externa. E atenua as actuais desvantagens fiscais do País na captação de IDE, sobretudo face aos novos estados membros da UE.

Em segundo lugar, ele reduz indirectamente a tributação final dos rendimentos de capital, ao diminuir a respectiva tributação nas empresas, deixando invariante a sua tributação em IRS. Nesta medida, ele reduz, de facto, a equidade na distribuição funcional do rendimento

Mas o mesmo ocorreu, em países de forte equidade na distribuição do rendimento como a Dinamarca e a Suécia.

O que aí se fez, e se deve fazer, é compensar tal efeito neutralizando-o na distribuição pessoal de rendimentos, reforçando as transferências orçamentais para as famílias de menores rendimentos ou dando-lhes acesso, com discriminação positiva, aos bens públicos ou mistos produzidos ou financiados pelo Estado.

Ora tudo isto tem vindo a ocorrer entre nós a níveis que sobre compensam o efeito em causa.

Posto isto, importa sublinhar que este Projecto de Lei assenta também no princípio de uma maior selectividade na concessão dos benefícios fiscais às empresas, em função do mérito dos respectivos projectos ou dos resultados conseguidos.

A este respeito, pode-se optar por reduzir a taxa estatutária em IRC ou por isentar total ou parcialmente alguma componente de respectiva base tributária.

A evidência sugere que, em geral, é mais recomendável a segunda opção.

Assim, nas decisões em "short list" sobre a localização de importantes investimentos de multinacionais, muitas vezes a política de incentivos fiscais dos países em concorrência é relevante ou decisiva.

E é frequente que a escolha recaia, não no país que possua a taxa estatutária de IRC mais baixa, mas naquele que, por via de incentivos fiscais selectivos, garanta uma mais alta taxa efectiva de retorno àquele investimento.

Acresce que, em Portugal, a cobrança do IRC está bem mais concentrada do que na média da UE, num pequeno número de grandes empresas com actividades dominantes não transaccionáveis.

O presente Projecto de Lei escolheu pois preferencialmente a referida segunda opção.

Por último, ele teve ainda em conta as restrições aplicáveis por sermos membros da UE e da OMC.

De entre as primeiras, destacam-se o regime de auxílios de Estado, o Código de Conduta sobre a Fiscalidade das Empresas e a Estratégia Fiscal da Comissão de 2001 que, no essencial, visam defender a concorrência leal no Mercado Único e elevar o crescimento do produto potencial e a coesão regional no seio da UE.

Assim, considera a Comissão Europeia que existem falhas de mercado, designadamente ao nível da transferência de activos, reporte de prejuízos transfronteiriços, preços de transferência e incentivos fiscais para I&D, que

justificam alterações urgentes nas jurisdições nacionais, desejavelmente melhor coordenadas.

E que, a médio prazo, essa melhor coordenação passa pelo estabelecimento de uma base tributária societária consolidada comum, de natureza opcional ("CCCTB").

Por fim, como membro da OMC, Portugal está juridicamente vinculado ao respectivo Acordo sobre Subvenções e Medidas de Compensação, que considera os incentivos fiscais equivalentes às expressamente proibidas subvenções financeiras, se eles distorcerem a livre concorrência internacional nas exportações e importações de bens e serviços.

Ponderado o que precede, o presente Projecto de Lei visa os seguintes domínios:

I. Reporte de Prejuízos

II. Redução Condicionada da Taxa de IRC das PME

III. Regimes para a Produtividade e o Investimento Produtivo

3.1 Artigo 39º do EBF e Decreto-Lei nº 409/99, de 15 de Outubro

3.2 Decreto-Lei nº 401/99, de 14 de Outubro

3.3 Pólos de Competitividade ("Clusters")

3.4 I&D

3.5 Interioridade

3.6 Emprego

IV. Regimes para a Competitividade Internacional das Empresas

4.1 Eliminação da Dupla Tributação Económica

4.2 Preços de Transferência

4.3 Reestruturação Empresarial

V. Regimes Especiais de Tributação – SGPS, SCR e ICR

5.1 SGPS ("Holdings")

5.2 SCR (Sociedades de Capitais de Risco) e ICR (Investidores de Capital de Risco)

VI Zonas Francas

No que se segue, justifica-se de forma mais específica cada alteração proposta.

I. Reporte de Prejuízos

As empresas assumem riscos nos mercados concorrenciais em que actuam e investem, podendo ter, na continuidade dos exercícios, prejuízos e lucros.

O "rationale" do regime de reporte de prejuízos é o de que o Estado deve ser um parceiro silencioso na assunção desses riscos, permitindo que os prejuízos de um dado ano sejam parcial ou totalmente deduzidos nos lucros tributáveis de outros anos.

Assim, este regime assemelha-se a um seguro gratuito de cobertura automática total ou parcial de um risco.

Dele podem beneficiar relativamente mais as empresas com maior autonomia financeira.

O risco em causa é relativamente maior no caso de empresas novas de actividade industrial de alta intensidade capital produto que podem acumular prejuízos consideráveis na fase inicial ou em fases depressivas do respectivo ciclo internacional.

Existe uma assinalável heterogeneidade nos sistemas fiscais nacionais.

Em muitos, permite-se o reporte de 100% dos prejuízos de um dado ano nos lucros de seis a dez anos subsequentes e nalguns até de anos anteriores.

Noutros, porém, o reporte permitido é inferior a 100% e num número mais limitado de anos subsequentes.

Em Portugal, o regime geral actual, previsto no n.º 1 do artigo 47.º do CIRC, é o de reporte de 100% dos prejuízos de um ano nos seis anos subsequentes.

Justificam-se, no âmbito de uma análise de custo benefício, as seguintes alterações a este regime geral: redução do número de anos de seis para cinco e do reporte de 100% para 50%; e a criação de uma regra financeira travão, segundo a qual em cada ano não poderá ser reportado mais de 10% do montante total do prejuízo a reportar.

Estas alterações induzirão as empresas a ter uma maior vigilância sobre a sua conta de resultados.

E, ao diminuir-se o esforço público, neste tipo de parceria silenciosa com as empresas que têm prejuízos, libertam-se recursos para que o Estado apoie mais as empresas que ambicionem crescer e melhorar a sua rentabilidade de forma continuada, com um ganho de eficiência global na economia

Estão pois justificadas as alterações propostas.

Há porém que atender ao caso especial, anteriormente referido, de empresas que operam em permanência com uma relação capital produto muito acima da média e que, mesmo sendo eficientes, podem registar sucessivos e avultados prejuízos, designadamente nos anos iniciais.

Para este caso de excepção, justifica-se a manutenção do actual regime de reporte de prejuízos, sujeita a condições prévias objectivas e a despacho favorável do Ministro das Finanças,

Por último, no artigo 47º do CIRC, um dos casos previstos no nº 8 implica uma sobrecarga administrativa desnecessária e prejudicial.

Trata-se da alteração da titularidade de, pelo menos, 50% do capital social ou da maioria dos direitos de voto da sociedade titular do direito de reporte.

Este caso não deve ser tratado de modo igual aos casos em que são alterados de forma substancial o objecto ou a natureza da actividade da sociedade

Ora, o previsto no nº 9 é aplicável por igual a todos eles.

E, no caso controvertido, exige que a empresa adquirida apresente requerimento dirigido ao Ministro das Finanças que justifique a referida alteração de titularidade do capital social como sendo de especial interesse económico.

Pelo seu lado, as instruções emitidas pela Administração Tributária, exigem que a requerente apresente ainda um estudo demonstrativo das vantagens económicas de tal alteração, antes mesmo que ela esteja totalmente concretizada.

Ora, não faz sentido presumir que a alteração da titularidade do capital social afecte, em si mesma, a capacidade de geração futura de proveitos pela sociedade.

Tal presunção só importaria acautelar se tal capacidade fosse deliberadamente afectada pela negativa, situação cuja protecção melhor se enquadraria na aplicação das normas anti-abuso previstas na Lei Geral Tributária.

Desejável e normalmente, tal capacidade virá a ser futuramente afectada pela positiva, mas só depois da nova liderança realizar a reestruturação da actividade operacional da empresa.

Não é pois, razoável, exigir tal informação à adquirente, no momento ou mesmo antes dela se tornar detentora da maioria do capital social ou dos direitos de voto da adquirida.

Deve pois neste caso dispensar-se o referido estudo e a justificação de especial interesse económico.

Como nota final, importa sublinhar que estas modificações do regime de reporte de prejuízos se estendem na íntegra ao correspondente regime específico na tributação dos grupos e sociedades (artigo 65º do CIRC) e ao da transmissibilidade do direito de reporte de prejuízos em sociedades fundidas, em resultado de operações de reestruturação empresarial efectuadas ao abrigo do regime de neutralidade fiscal (artigo 69º).

Com as modificações preconizadas no regime geral de reporte de prejuízos verificar-se-á uma redução substancial do impacto negativo que este regime tem na colecta anualmente liquidada em IRC.

Este efeito, que é equiparável a uma redução de despesa fiscal em sentido lato, será muito significativo mas, para ser bem estimado é necessária informação que não é oficialmente disponibilizada.

Com efeito, os dados oficiais do Ministério das Finanças apenas assinalam que, nos anos de 2003 a 2005, o número de sociedades que reportou prejuízos variou entre cerca de 57 mil e 67 mil e que os montantes reportados se situaram entre cerca de 3.700 M€ e 4.700 M€ (Milhões de Euros).

Não são conhecidas estimativas oficiais sobre como irão evoluir futuramente estes valores, nem sobre a antiguidade e outros elementos do stock acumulado de prejuízos reportáveis.

Não obstante, assume-se que a redução da despesa fiscal em sentido lato que se obterá com as alterações que de seguida se propõem, superará em muito o aumento da mesma, aliás limitado, que decorrerá das demais alterações preconizadas pelo presente Projecto de Lei.

Nestes termos, o artigo 47º do CIRC é alterado do seguinte modo:

Artigo 47º

Dedução de prejuízos fiscais

- 1- Os prejuízos fiscais apurados em determinado exercício, nos termos das disposições anteriores, são deduzidos aos lucros tributáveis, havendo-os, de um ou mais dos cinco exercícios posteriores.*
- 2- O montante a deduzir dos prejuízos fiscais referidos no número anterior não poderá exceder 50% do respectivo total, nem 10% do lucro tributável, havendo-o, de cada um dos cinco exercícios posteriores.*
- 3- No caso das sociedades com existência inferior à realização de cinco exercícios completos, cuja actividade económica principal seja industrial e exercida, em permanência, com um rácio de intensidade de custo de capital no custo total de exploração, superior ao dobro da média da indústria nacional, os prejuízos fiscais apurados em qualquer desses exercícios podem ser deduzidos aos lucros tributáveis, havendo-os, de um ou mais dos seis exercícios posteriores, mediante despacho favorável do Ministro das Finanças.*
- 4- Para o efeito previsto no número anterior, a sociedade apresentará o respectivo requerimento, instruído com todos os meios de prova que a Direcção Geral de Impostos considerar necessários, findo o que a mesma produzirá parecer no prazo máximo de 45 dias, sendo o correspondente despacho ministerial emitido nos 15 dias subsequentes.*
- 5- (igual anterior 2)*
- 6- (igual anterior 3)*

7- (igual anterior 4)

8- (igual anterior 5)

9- (igual anterior 6)

10- (igual anterior 7)

11- (igual anterior 8)

12- *A demonstração, pelo requerente, no caso mencionado no n.º 11 de alteração da titularidade de, pelo menos, 50% do capital social ou da maioria dos direitos de voto, de que tal alteração preenche o requisito de reconhecido interesse económico constante do número anterior, será tacitamente aceite, se daquele requerimento constar declaração expressa de que a capacidade da sociedade em gerar futuros proveitos não será por tal facto alterada ou, se o for, sê-lo-á, positivamente.*

13- *O Ministro das Finanças das Finanças pode autorizar, em casos especiais de reconhecido interesse económico e, mediante requerimento a apresentar na Direcção Geral de Impostos, antes da ocorrência das alterações referidas no n.º 11, que não seja aplicável a limitação aí prevista.*

14 - (igual anterior 10)

II. Redução Condicionada da Taxa de IRC das PME

É reconhecido, designadamente, pela Comissão Europeia que as PME se encontram em situação de desvantagem competitiva, nos mercados globais e em especial no Mercado Único, face às grandes empresas.

Em consequência, as primeiras têm um tratamento mais favorável no acesso aos auxílios de Estado com finalidade regional que se traduzem por incentivos fiscais ao investimento produtivo e à internacionalização das empresas.

Entre nós, os referidos instrumentos autorizados pela Comissão Europeia correspondem, respectivamente, aos auxílios estatais N 97/99 e N 96/99.

Eles concretizam os benefícios fiscais com carácter estrutural previstos no artigo 39.º do EBF (Estatuto dos Benefícios Fiscais) cujos regimes de concessão se encontram consagrados nos decretos-leis n.º 409/99, de 15 de Outubro e n.º 401/99, de 14 de Outubro.

Os resultados da aplicação destes benefícios fiscais não são porém satisfatórios.

E sendo enviesados, em favor das grandes empresas que a eles acedem mais facilmente ou deles tiram melhor partido, em vez de atenuar, ainda agravam mais as aludidas desvantagens competitivas relativas das PME.

Justifica-se assim, corrigir esta distorção de equidade, proporcionando às PME, e apenas a elas, um desagravamento estrutural da taxa estatutária do IRC, sob condição ligada ao seu desempenho económico.

E tal condição deverá constituir, igualmente, uma norma travão que assegure o princípio da neutralidade orçamental, mantendo invariante a respectiva receita fiscal.

Assim, ao artigo 80º do CIRC é adicionado um novo nº2, nos seguintes termos:

Artigo 80º do CIRC

Taxas

1 - ...

2 – Tratando-se de sujeitos passivos legalmente definidos como pequenas e médias empresas com sede e direcção efectiva em território português, a taxa de IRC é de 20%, sujeita à verificação do disposto nas alíneas seguintes:

- a) A taxa prevista no corpo deste artigo só será aplicada a partir do exercício em que o valor da matéria colectável exceda em 25%, em termos reais, o maior de dois valores, o do exercício de 2007 ou o da média do triénio 2005 a 2007.*
- b) Para o efeito da verificação do disposto no número anterior aplicar-se-ão os coeficientes de correcção monetária em vigor ao valor de base escolhido, a partir de 1 de Janeiro de 2008.*
- c) Para os sujeitos passivos referidos no nº2, com actividade iniciada há mais de um e menos de três exercícios completos, a taxa prevista no corpo deste artigo só será aplicada a partir do exercício em que o valor da matéria colectável exceda o maior de dois valores, o aplicável por força da alínea a) anterior e o dobro do limite máximo do pagamento especial por conta previsto no nº 2 do artigo 98º do CIRC.*

3- (igual a anterior 2)

- a) (igual a anterior 2 a))*
- b) (igual a anterior 2 b))*
- c) (igual a anterior 3 c))*
- d) (igual a anterior 3 d))*
- e) (igual a anterior 3 e))*
- f) (igual a anterior 3 f))*
- g) (igual a anterior 3 g))*
- h) (igual a anterior 3 h))*

4 – (igual a anterior 3)

5 – (igual a anterior 4)

6 – (igual a anterior 5)

- a) (igual a anterior 5 a))*
- b) (igual a anterior 5 b))*
- c) (igual a anterior 5 c))*

III. Regimes para a Produtividade e o Investimento Produtivo

Importa tornar os regimes seguintes mais adequados para incentivar as empresas a crescer investindo na melhoria dos seus factores dinâmicos de produtividade e competitividade.

Também é necessário tornar mais simples e racional a apreciação das candidaturas e viabilizar a concessão destes apoios a um maior número de empresas.

Por outro lado, deve observar-se que há limites estreitos para alterar estes regimes decorrentes dos compromissos internacionais a que estamos vinculados.

De entre estes, cabe destacar o regime de auxílios de Estado autorizado pela UE para Portugal, as obrigações decorrentes do Código de Conduta que previne a concorrência fiscal prejudicial, designadamente na captação de IDE, e as decorrentes do acordo da OMC sobre Subvenções e Medidas de Compensação que previne a concorrência desleal, designadamente nos mercados de exportação de bens e serviços.

Por último, importa ter em conta que o novo QREN 2007-2013, assinado no passado dia 2 de Julho, bem como o novo sistema de incentivos financeiros a projectos de investimento apoiáveis pelos seus Programas Operacionais podem constituir, em simultâneo com o que aqui se preconiza, uma maior alavanca para o prosseguimento dos objectivos de extra fiscalidade acima assinalados.

As soluções aqui propostas passam por algumas alterações ao artigo 39º do EBF e a artigos dos decretos-leis 409/99 e 401/99 das quais se espera um efeito conjugado muito significativo, praticamente sem agravamento da actual despesa fiscal.

3.1 Artigo 39º do EBF e Decreto-Lei nº 409/99, de 15 de Outubro

Visam, em especial, este artigo e este Decreto-Lei promover projectos de investimento produtivo relevantes em Portugal, acima de € 4 987978,97, através da concessão de benefícios fiscais significativos de natureza contratual.

Este benefício fiscal constitui um auxílio estatal com finalidade regional, notificado e aprovado pela Comissão Europeia (N 97/99).

A avaliação dos efeitos produzidos por ele produzidos é positiva mas pode ser melhorada e ampliada.

Com efeito, os dados oficiais disponíveis revelam que, entre 1999 e 2004, apenas 58 projectos de investimento receberam o incentivo fiscal que este benefício prevê em sede de IRC, cifrando-se a despesa fiscal anual entre 2000 e 2004, entre 2,4 M€ e 8,1 M€, com um máximo de 10,6 M€.

A colecta destas empresas todavia não diminuiu, situando-se entre 170,4 M€ e 180,3 M€, com um máximo de 183,5 M€.

A primeira alteração que se propõe é a subida, de 5% para 10%, do limite mínimo do intervalo previsto no crédito de imposto referido na alínea a) do n.º 2 do artigo 39.º do EBF.

Isso tornará a concessão do incentivo mais simples, racional e uniforme e não induzirá necessariamente mais despesa fiscal.

Com efeito, em regra nos casos em que o incentivo foi concedido a percentagem das aplicações relevantes considerada situou-se acima de 10% e próxima do máximo permitido de 20%.

Com esta alteração, o intervalo passa a ser igual ao previsto no n.º 5 que respeita aos projectos de investimento de empresas portuguesas no estrangeiro (cujo regime de concessão se encontra no Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro) e permite graduar de forma idêntica o mérito relativo dos projectos de investimento em ambas as situações.

Em consequência, esta primeira alteração conjuga-se com a dos artigos 2.º e 5.º do decreto-lei n.º 409/99 e a dos artigos 4.º e 6.º do decreto-lei n.º 401/99, como se seguida se propõem.

Assim:

Artigo 39.º EBF

Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

1 - ...

2 - ...

a) Crédito de imposto determinado com base na aplicação de uma percentagem, compreendida entre 10% e 20%, das aplicações relevantes do projecto efectivamente realizadas, a deduzir ao montante apurado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 83.º do Código do IRC na parte respeitante à actividade desenvolvida pela entidade no âmbito do projecto;

b) ...

c) ...

d) ...

3 - ...

4 - ...

5 - ...

a) ...

b) ...

6 - ...

7 - ...

8 - ...

Decreto-lei n.º 409/99, de 15 de Outubro

Artigo 2.º

Condições de acesso

1- Podem ter acesso a benefícios fiscais em regime contratual e condicionados os projectos de investimento de montante igual ou superior a € 4987978,97 em aplicações relevantes que demonstrem ter viabilidade técnica, económica e financeira e que preencham pelo menos duas das seguintes condições:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

2- ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

3-

4- ...

5- ...

Artigo 5.º

Critérios de determinação do crédito fiscal

1 – O crédito fiscal em sede de IRC a conceder aos projectos de investimento corresponde a 10% das aplicações relevantes do projecto efectivamente realizadas.

2 – A percentagem estabelecida no n.º 1 poderá ser majorada da seguinte forma:

a) Em 5% caso o projecto de investimento preencha três das condições de acesso constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º;

b) Em 10% caso o projecto de investimento preencha todas as condições de acesso constantes da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º.

3 – A verificação do preenchimento das condições referidas no número anterior obedece aos seguintes critérios:

a) A condição da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º ao critério de que o projecto de investimento se insira num dos sectores constantes do anexo I ao presente diploma;

b) A condição da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º ao critério de que o projecto de investimento se localize numa região elegível nos termos do anexo II ao presente diploma;

c) A condição da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º ao critério de que o projecto de investimento proporcione a criação de, pelo menos 250 postos de trabalho e

sua manutenção até ao final da vigência do contrato referido no artigo 9º do presente diploma.

d) A condição da alínea d) do nº 1 do artigo 2º ao critério de que o projecto de investimento dê um contributo excepcional para a inovação tecnológica, a protecção do ambiente, a valorização da produção de origem nacional ou comunitária, o desenvolvimento e revitalização das PME nacionais ou a interacção com as instituições relevantes do sistema científico nacional.

4 – O Conselho de Ministros pode atribuir majorações de 2,5% nos casos de verificação das condições referidos nas alíneas c) e d) do número anterior, caso o projecto de investimento dê um contributo relevante mas não excepcional.

5 – (igual a anterior 3)

6 – (igual a anterior 5)

7 – (igual a anterior 6)

8 – (igual a anterior 7)

3.2 Decreto-Lei nº 401/99, de 14 de Outubro

Como se referiu, este Decreto-Lei regula a concessão de benefícios fiscais contratuais a projectos de investimento de empresas nacionais no exterior, previsto no nº 4 do artigo 39º do EBF.

Estes benefícios constituem auxílios de Estado, compatíveis com o Mercado Único, especialmente se promoverem um outro objectivo primordial da UE, o desenvolvimento das PME.

O regime actual foi notificado e aprovado pela Comissão Europeia, como o auxílio N96/99 e, para além do cumprimento do estabelecido no citado Acordo da OMC e, em alguns casos, da regra de minimis, a Comissão exige ainda que, se o auxílio for prestado a uma grande empresa, que o mesmo seja objecto de notificação prévia para que ela o examine e o autorize ou não, caso a caso.

A aplicação deste regime tem sido até à data profundamente insatisfatória, nomeadamente no que às PME diz respeito.

Com efeito, segundo os dados oficiais disponíveis, entre 1999 e 2004 apenas se registaram 43 candidaturas, das quais 20 foram indeferidas e apenas três tinham contratos assinados, estando as demais pendentes há demasiado tempo.

Impõe-se pois a sua revisão, com acento tónico na sua utilização pelas PME e em sintonia com a importância e as dificuldades que o desafio da internacionalização para elas representa.

Deste modo, propõe-se a alteração do actual regime sobretudo em duas direcções.

A primeira, no sentido de tornar mais fácil e expedita a concessão dos benefícios por uma melhor avaliação automática dos respectivos méritos.

A segunda, no sentido de permitir, designadamente às PME, uma maior capacidade competitiva na aquisição ou criação de participações estratégicas em sociedades essenciais para a sua penetração em novos mercados.

Deste modo se cria um regime de dedução do "goodwill" com duas importantes restrições: dele se excluem, designadamente, as sociedades participadas na União Europeia; e, caso a participação seja alienada, a amortização acumulada do correspondente valor volta a ser de imediato integrada no lucro tributável da sociedade alienante.

Trata-se, pois, de um importante e novo incentivo fiscal, não objectável pela Comissão Europeia uma vez que a sua natureza é reversível, caso o facto que o justificou não se mantenha.

Seria desejável uma revisão mais profunda deste tipo de incentivo, face ao tremendo desafio macro económico que para o País representa o défice externo persistente que enfrenta, com a balança corrente e de capital por mais de uma década com altos valores negativos em relação ao PIB.

Mas tal é incompatível com a demora que a respectiva renegociação com Bruxelas levaria.

Assim, optou-se por propor deste já as seguintes alterações.

Decreto-lei n.º 401/99, de 14 de Outubro

Artigo 2.º

Condições de acesso

1 – Podem ter acesso a benefícios fiscais, em regime contratual e condicionados, nos termos e condições fixados nos n.ºs 4 e 5 do artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, os projectos de investimento que preencham cumulativamente as seguintes condições e simultaneamente satisfaçam, pelo menos, duas das alíneas do n.º 1 do artigo 4.º do presente decreto-lei:

- a) ...*
 - b) ...*
 - c) ...*
- 2 - ...*
- 3 - ...*
- a) ...*
 - b) ...*
 - c) ...*
 - d) ...*

4 - ...

5 - ...

6 - ...

Artigo 4º

Benefícios fiscais

1 - O benefício fiscal a conceder consiste num crédito de imposto fiscal correspondente a 10%, 15% ou 20% das aplicações relevantes efectivamente realizadas e relacionadas com:

a) ...

b) ...

c) Campanhas de projecção plurianual para lançamento e promoção internacional de marcas ou produtos, prospecção e consolidação de mercados no estrangeiro, incluindo as realizadas em feiras, exposições e outras manifestações análogas com carácter internacional;

d) Produção própria ou aquisição, de patentes, licenças, alvarás, estudos e assistência técnica, necessários à realização dos fins referidos na alínea anterior.

2 - ...

3 - ...

a) ...

b) ...

4 - ...

5- Caso a aquisição de participações ou a criação de sociedades prevista na alínea b) do nº 1 preencha o requisito adicional da sociedade participada não ser residente na União Europeia nem em país, território ou região cujo regime de tributação se mostre claramente mais favorável, constante de lista aprovado por portaria do Ministro de Finanças, é dedutível ao valor apurado nos termos do nº 1 do artigo 71º do Código do IRC, um montante anual até 5% do saldo positivo entre o valor de aquisição daquela participação e o valor líquido contabilístico dos elementos do activo e passivo que a integram.

6 - Caso a participação referida no número anterior venha a ser alienada a uma entidade que não preencha os requisitos e condições estabelecidos nos artigos 2º e 3º da Directiva nº 90/435/CEE, de 23 de Julho, a dedução acumulada referida no número anterior e verificada até à data da alienação será adicionada à determinação do lucro tributável da sociedade alienante no exercício seguinte.

7 - (igual anterior 5)

8 - (igual anterior 6)

Artigo 6º

Critério de determinação do crédito fiscal

A percentagem estabelecida no nº 1 do artigo 4º é de 10% sempre que o promotor não seja uma PME e, se o promotor for uma PME, será de:

- a) 10%, caso o projecto de investimento preencha apenas duas das quatro alíneas do nº 1 do artigo 4º;*
- b) 15%, caso preencha três.*
- c) 20%, caso preencha todas.*

2 – (Revogado)

3 – (Revogado)

3.3 Pólos de Competitividade (“Clusters”)

Para a política económica os pólos de competitividade constituem um instrumento de aglomeração e articulação de factores dinâmicos de competitividade capazes de impulsionar sinergias e subidas na cadeia de valor, designadamente nas PME do mesmo sector de actividade e com sede e estabelecimentos estáveis localizados numa mesma região.

Existem experiências de políticas nacionais de incentivos à formação e expansão de pólos de competitividade com assinalado sucesso, designadamente na França e na Finlândia.

A União Europeia encara favoravelmente que outros estados membros ponham em prática políticas de incentivos com idênticos fins.

O seu Programa-Quadro para a Competitividade 2007-13, bem como a sua nova política de Fundos Estruturais visam, em especial, a mobilização de recursos adicionais e de instrumentos inovatórios para estimular a inovação, produtividade e competitividade internacional das PME e a potenciação de tais efeitos quando articuladas em redes.

Justifica-se pois que os pólos de competitividade tenham acesso a benefícios fiscais específicos.

Na experiência francesa, por exemplo, eles representam cerca de 20% do total dos incentivos públicos previstos para a criação e desenvolvimento dos seus 66 pólos de competitividade certificados, dos quais 16 são pólos mundiais ou têm vocação mundial.

A possibilidade deste acesso a benefícios fiscais já existe, aliás, entre nós, através do nº4 do artigo 56º- B do EBF.

Nele se prevêem benefícios fiscais condicionados às empresas que se reorganizem em resultado de actos de cooperação que dêem origem, como prevê a alínea) deste nº 4, à formação de ACE (Agrupamentos Complementares de Empresas) ou de AEIE (Agrupamentos Europeus de Interesse Económico).

Ora o modelo organizativo dos Pólos de Competitividade pode tomar tais formas jurídicas ou outras semelhantes e envolver, como prevêem as alíneas b) e c) do mesmo número, empresas públicas e sociedades de capitais públicos ou de maioria de capitais públicos e abranger contratos de consórcio e de associação em participação.

Deve obedecer, igualmente, às restrições aplicáveis constantes do nº 5 deste mesmo artigo.

E deve ter acesso aos mesmos benefícios fiscais que consistem em isenções, quer do imposto municipal sobre transmissões onerosas de imóveis, quer do imposto de selo aplicável a tais transmissões ou à constituição, aumento de capital ou do activo de sociedade de capitais necessária à constituição do Pólo, quer ainda dos emolumentos e outros encargos legais devidos pela prática dos actos inseridos no respectivo processo.

Posto isto, a questão que se coloca é a de saber se as iniciativas de criação de pólos de competitividade devem ter ainda algum outro benefício adicional cumulável com os anteriores.

Existirá apenas uma razão de extra fiscalidade para o justificar que, aliás, constitui a medida do êxito de um pólo de competitividade – o efeito sinérgico que acrescenta maior e melhor crescimento às PME integrantes do pólo do que se estas continuarem a operar isoladamente.

Uma forma simples de verificar se existe tal efeito sinérgico é exigir que surja um incremento das vendas das PME integrantes, líquidas das transacções entre elas, acima de um limiar mínimo.

É o que se propõe de seguida, através da criação de um nº 6 novo no artigo 56º - B do EBF.

Como este artigo também passará a incluir um novo regime condicionado para certas operações de aquisição do controlo de uma sociedade participada optou-se por apresentá-lo desde já com tal inclusão, fazendo-se a respectiva justificação no local próprio.

Artigo 56º - B do EBF

Reorganização de empresas em resultado de actos de concentração, de aquisição de controlo ou de acordos de cooperação

1 - ...

a) ...

- b) ...
- c) ...
- 2 - ...
- 3 - ...
 - a) ...
 - b) ...
 - c) ...
- 4 - ...
 - a) ...
 - b) ...
 - c) ...
- 5 - ...
 - a) ...
 - b) ...
 - c) ...

6 – Os actos de cooperação referidos no n.º 4 que conduzam à criação de uma sociedade de capitais necessária à constituição e gestão de um pólo de competitividade, adiante designada por sociedade gestora, podem dar origem a um benefício fiscal em sede de IRC, a conceder às PME integrantes do pólo, se cumpridas cumulativamente as seguintes condições:

- a) A sociedade gestora está sujeita à taxa normal mais elevada de IRC e exerce a sua actividade há pelo menos dois exercícios completos;
- b) Às PME participantes da sociedade gestora que apresentem um valor de vendas para fora da NUT II de localização do pólo, superior ou igual a 25%, em termos reais, ao registado no exercício anterior à constituição da referida sociedade, é concedido um benefício fiscal que consiste na aplicação de uma taxa de IRC de 20% à sua matéria colectável proporcional ao peso do referido valor de vendas no valor de vendas total.
- c) Aos cálculos em termos reais aplicam-se os coeficientes de correcção monetária em vigor.

7 – Na determinação do lucro tributável das sociedades que detenham participações sociais na sociedade gestora, aplica-se o regime de eliminação da dupla tributação económica previsto no n.º 1 do artigo 46.º do Código do IRC com dispensa dos requisitos previstos na alínea c) excepto quanto ao prazo de permanência da titularidade.

8 – À sociedade gestora, se for concedido à maioria das PME nela participantes o benefício fiscal referido na alínea b) do n.º 6, e se este corresponder pelo menos à maioria simples do volume de vendas total realizado fora da NUT II do pólo, será igualmente aplicada a taxa de IRC de 20% à respectiva matéria colectável.

9 – Às empresas, adiante designadas por sociedades de controlo que exerçam, directamente e a título principal, uma actividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços e que adquiram o controlo de outra ou outras empresas, com o fim de as reorganizarem e elevarem significativamente a

respectiva produtividade e competitividade, podem ser concedidos os seguintes benefícios:

- a) os previstos no n.º 1 do presente artigo, se o cumprimento dos objectivos da reorganização exigir transmissões onerosas de imóveis, não destinados à habitação ou aumentos de capital ou do activo da sociedade em reorganização, realizados pela sociedade adquirente do controlo;*
- b) Não concorrem, para o lucro tributável da sociedade de controlo, as mais valias e menos valias por esta realizadas, mediante transmissão onerosa, qualquer que seja o título por que se opere, das partes de capital que representam o seu direito de controlo, desde que detidas por período não inferior a três anos e desde que o VAB por empregado da sociedade reorganizada tenha subido, em termos reais, pelo menos 25% desde o exercício em que se verificou a aquisição do controlo.*

10 – Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se que uma sociedade detém o controlo sobre outra quando adquire partes de capital que representam pelo menos 50% do capital e dos direitos de voto desta e não está de nenhuma forma impedida de exercer na plenitude os correspondentes poderes de gestão.

11 – Os benefícios previstos no presente artigo são concedidos por despacho do Ministro das Finanças, precedido de informação da Direcção Geral de Impostos (DGCI) a requerimento das empresas interessadas, o qual é entregue na DGCI acompanhado de estudo demonstrativo das vantagens económicas e dos elementos comprovativos a que se referem as condições aplicáveis.

12 – Do requerimento, no caso previsto no n.º 3, devem constar expressamente os actos realizados, e o mesmo deve ser entregue até à data de apresentação a registo dos actos de concentração ou cooperação ou, não havendo lugar a registo, à data da produção dos efeitos jurídicos desses actos, aplicando-se estes requisitos, com as devidas adaptações, aos demais actos previstos no presente artigo.

13 – A DGCI poderá solicitar ao ministério da tutela da actividade da empresa objecto de reorganização, sob qualquer das formas prevista no presente artigo, um parecer valorativo sobre a substância da operação de reestruturação empresarial, bem como poderá solicitar à Autoridade da Concorrência um parecer sobre a natureza do impacto da operação projectada no nível de concorrência no mercado.

14 – A DGCI, prestadas pelo requerente todas as informações e estudos que lhe sejam solicitados, no prazo de 45 dias apresentará a sua informação ao Ministro das Finanças para efeitos de emissão do respectivo despacho, o qual será proferido no prazo de 15 dias.

15 – (igual a anterior 10)

16 – (igual a anterior 11)

Como é claro, a despesa fiscal associada à criação destes benefícios só surgirá depois de verificados os benefícios pretendidos, superando estes em muito aquela.

3.4 I&D

A UE pretende, em consonância com a Estratégia de Lisboa que nos seus estados membros o rácio do investimento em I&D em relação ao PIB atinja um mínimo de 2% em 2010.

Em Portugal este rácio ronda actualmente os 0,8% e apenas 40% deste é realizado pelas empresas (na UE ronda os 70%).

Mas a Finlândia consegue muito mais. O seu rácio na última década foi de 3,45% e o seu objectivo para 2010 é de 4%.

Portugal, se quiser atingir o padrão europeu em 2010, terá que incentivar os empresários a, pelo menos, quadruplicarem os seus investimentos em I&D.

Foi criado, pela Lei nº 40/2005, de 3 de Agosto o SIFIDE (Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial).

A extra fiscalidade associada a estes incentivos justificaria a sua integração no EBF, no Capítulo VI que agrupa os benefícios fiscais com carácter estrutural ao investimento produtivo.

Mas a questão que se coloca neste momento é a de saber se a Lei em apreço contém ou não os incentivos adequados face à exigência do desafio que nos está colocado.

E a resposta é que, contendo aspectos positivos, ela é insuficiente.

É certo que esta insuficiência pode ser, pelo menos em parte, suprida por substituição, através de um incremento dos incentivos financeiros o que, desejavelmente, ocorrerá no âmbito das novidades que a operacionalização do QREN poderá trazer mas que momento se não conhecem.

Todavia, mesmo que tal ocorra, justifica-se introduzir a alteração a seguir preconizada, existentes noutros sistemas nacionais, como o da Holanda, e salientado pela API, como um obstáculo à captação de IDE orientado para sectores produtivos de I&D.

Assim, propõe-se:

Lei nº 40/2005, de 3 de Agosto

SIFIDE

*Artigo 3º
Despesas elegíveis*

I - ...

a) ...

b) ...

c) ...

- d) ...
- e) ...
- f) ...
- g) ...
- h) ...
- i) ...

2 - Nas despesas previstas na alínea b) do n° 1 considera-se um incremento percentual sobre as remunerações de pessoal estrangeiro contratado temporariamente, a título de despesa especial de instalação, igual a $0,2 \times 100/80$, correspondendo 80 ao total das remunerações do referido pessoal que seria pago a pessoal residente com idênticas qualificações, sendo tal incremento aplicável, a cada indivíduo uma só vez e por um período não superior a cinco anos.

3 - (igual a anterior 2)

4 - (igual a anterior 3)

3.5 Interioridade

O regime de incentivos à interioridade dirige-se às micro e pequenas empresas que suportam desvantagens competitivas fruo da sua localização territorial.

Este regime deve inscrever-se na lógica de uma política global destinada a inverter a tendência para a desertificação que experimentam, designadamente, muitos concelhos do interior.

Na presente situação, quer aquele regime quer esta política são profundamente insatisfatórias.

Cabendo tratar apenas do primeiro, deve referir-se que ele foi objecto de demasiadas alterações desde que nasceu em 1999 (Lei n° 171/99, de 18 de Setembro) e que está actualmente sujeito à regra comunitária de minimis que limita a redução da taxa do imposto em IRC a € 100 000 por entidade beneficiária, durante três anos.

A despesa fiscal associada à sua utilização, em geral modesta, caiu a pique em 2004.

De acordo com os dados oficiais disponíveis, enquanto em 2002 e 2003 o número de sociedades beneficiárias rondou os 30 mil e a despesa fiscal os 23 M€ (Milhões de Euros) em 2004, os valores registados foram, respectivamente, 2,7 mil e 1,6 M€.

Este regime foi também alvo, inadequadamente, da norma travão introduzida pelo n° 1 do artigo 86° do CIRC, através da Lei n° 55-B/2004, de 30 de Dezembro, segundo a qual o imposto liquidado em IRC não pode ser inferior a 60% do montante que seria apurado se o sujeito passivo não usufruísse de benefícios fiscais.

Face ao exposto, atenta a importância extra fiscal deste benefício e o objectivo de equidade que lhe subjaz, torna-se imperativo retirá-lo do elenco de benefícios fiscais sujeitos àquela norma travão.

Entretanto, o Governo anunciou a intenção de, em sede do Orçamento de Estado para 2008, incrementar este benefício nos seguintes termos:

- a) reduzir de 20% para 15% a taxa de IRC para as empresas já instaladas previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 39.º - B do EBF;*
- b) reduzir de 15% para 10% a taxa de IRC para as empresas a instalar previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 39.º - B do EBF.*

É uma forma de reconhecer que os resultados até agora obtidos com a política geral de desenvolvimento do interior são muito insatisfatórios.

Existe, todavia, uma solução com a mesma preocupação e mais eficiente, de acordo como que a evidência sugere que é alterar antes as alíneas c) e d) do referido artigo que respeitam, não à taxa de IRC, mas a regimes especiais de amortização e reintegração e de encargos patronais obrigatórios relativos à criação líquida de postos de trabalho.

Isto é, a evidência sugere que, com a mesma despesa fiscal, se obtêm melhores resultados, do ponto de vista do crescimento do produto potencial, da produtividade e da competitividade, com estas últimas alterações do que com as primeiras que o Governo anunciou modificar.

Assim, propõem-se, diferentemente do Governo e também eliminando a acima referida norma travão, as seguintes alterações:

Artigo 39.º - B do EBF

Benefícios relativos à interioridade

1 - ...

- a) ...*
- b) ...*
- c) As reintegrações e amortizações relativas a despesas de investimentos até €750 000, com exclusão das respeitantes à aquisição de terrenos e de veículos ligeiros de passageiros, dos sujeitos passivos de IRC que exerçam a sua actividade principal nas áreas beneficiárias podem ser deduzidas, para efeitos de determinação do lucro tributável, com a majoração de 50%;*
- d) Os encargos sociais obrigatórios suportados pela entidade empregadora relativos à criação líquida de postos de trabalho por tempo indeterminado nas áreas beneficiárias, são deduzidos, para efeitos de determinação do lucro tributável, com uma majoração de 60%, uma única vez por trabalhador admitido nessa entidade ou outra entidade com a qual existam relações especiais nos termos do artigo 58.º do Código do IRC.*

2 - ...

- a) ...*
- b) ...*

c) ...

d) ...

3 - ...

a) ...

b) ...

4 - ...

5 - ...

6 - ...

7 - ...

8 - ...

Artigo 86º do CIRC

Resultado da liquidação

1 - ...

2 - ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) (*Revogado*)

e) ...

3 - ...

4 - ...

5 - ...

6 - ...

7 - ...

8 - ...

3.6 Emprego

A evidência aponta para escassos resultados obtidos com o benefício fiscal consagrado no artigo 17º do EBF (Criação de emprego) que se traduz numa dedução ao lucro tributável, majorada em 50%, dos encargos correspondentes à criação líquida de determinados postos de trabalho criados e mantidos por um período mínimo de tempo, com sujeição a um limite máximo anual por posto de trabalho e a outras restrições.

E, no entanto, a despesa fiscal associada a este benefício tem sido relativamente elevada.

Existe, como substituto próximo, um outro benefício que se traduz na redução da contribuição patronal para a segurança social pela criação dos referidos postos de trabalho o qual se tem revelado mais eficaz do que o primeiro.

Sendo ambos cumuláveis há uma sobreposição de benefícios, pelo menos parcial o que reduz por seu turno, a eficácia global de ambos.

Face ao exposto, cabe estudar e ponderar a hipótese de suprimir o primeiro destes benefícios e de alargar o segundo, estendendo a sua aplicação aos postos de trabalho criados para desempregados de longa duração, e aumentando o seu período de concessão, de 36 para 60 meses.

O Governo optou porém por manter ambos e por alargar o primeiro aos postos de trabalho criados para desempregados de longa duração, modificando em conformidade o artigo 17º do EBF através do artigo 82º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro.

Não sendo apropriado introduzir alterações, sem que o estudo e a ponderação atrás referida sejam levados a cabo, valerá porém a pena introduzir uma ligeira alteração, em benefício da criação de emprego em concelhos marcados pelas desvantagens associadas à interioridade, como a seguir se propõe:

Artigo 17º do EBF

Criação de emprego

1 - ...

2 - ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

3 - O montante máximo da majoração anual, por posto de trabalho, é o correspondente a 14 vezes a retribuição mínima mensal garantida, excepto nos concelhos com desvantagens de localização competitiva do interior, constantes de portaria publicada pelo Ministro das Finanças, caso em que o referido montante máximo será acrescido em 30%.

4 - ...

5 - ...

6 - ...

IV. Regimes para a Competitividade Internacional das Empresas

Não devemos ignorar o que se passa à nossa volta.

Assiste-se a uma dinâmica de competitividade fiscal por parte dos países com os quais nos comparamos, no sentido de se tornarem mais atraentes para a localização de investimentos produtivos de grande impacto e conteúdo inovatório.

Não se trata apenas da tendência, introduzida na UE, por novos estados membros no sentido da adopção de regimes de taxas planas ("flat rates").

Trata-se igualmente de políticas estruturais de redução da carga fiscal que incide sobre este tipo de investimentos ou sobre as empresas com vocação multinacional, que estão a generalizar-se, na esteira das reformas fiscais de vasto alcance, anunciadas sobretudo pela Alemanha, França e Espanha.

Entre nós, fruto de bloqueios ideológicos e resistências várias, tarda em afirmar-se uma visão estratégica que, sem renunciar a um combate apropriado a formas ilícitas de planeamento fiscal agressivo, saiba criar estímulos apropriados para que Portugal possa vir a ser um ponto focal de localização e aglutinação deste tipo de investimentos e empresas, quer nacionais quer estrangeiras.

As alterações que a seguir se propõem, nalguns dos domínios em que é indispensável intervir desde já, não são, nem pretendem substituir-se a uma revisão mais ampla, estratégica e sistemática desta esfera da fiscalidade que, em cada dia que passa, se torna mais urgente.

3.1 Preços Transferência

Entre nós, a presente aplicação do regime de preços de transferência, devido à incerteza e lentidão de procedimentos de aprovação que a caracterizam, constitui um custo de contexto que, nomeadamente, prejudica quer a captação de IDE de empresas multinacionais relevantes para a economia nacional quer a internacionalização de grupos económicos nacionais.

De igual modo, o regime da chamada eliminação da dupla tributação económica é, entre nós, desnecessariamente burocrático, confuso e representa uma fonte de desvantagem fiscal competitiva.

As jurisdições fiscais mais competitivas nestes domínios, como a Holanda, estão preparadas para facultar aos investidores externos e empresas nacionais dois importantes instrumentos: os APA (Advance Pricing Agreement) e os ATR (Advance Tax Ruling).

Os primeiros proporcionam certeza quanto à aceitação pela Administração Tributária dos preços de transferência que a sociedade requerente paga ou recebe de uma sociedade estrangeira, por receber ou entregar bens e serviços, antes que estas actividades operacionais se iniciem.

E os segundos tipificam acordos quanto às estruturas corporativas empresariais, com participações simples ou em cascata, que podem ser aceites pela Administração Tributária para efeitos de aplicação nomeadamente de regimes de “participation exemption”,

Assim, por exemplo, na Holanda, os promotores de IDE superior a 4,5 M€ podem obter da Administração Fiscal quer um APA quer um ATR.

Na União Europeia, a ausência de harmonização entre as jurisdições fiscais dos estados membros em matéria de preços de transferência constitui um obstáculo ao desenvolvimento do Mercado Único.

Todavia, a matéria não está nas prioridades da agenda da Comissão. Estará, quando muito, indirectamente no âmbito da CCCTB (criação de uma base tributária consolidada para as empresas com operações transfronteiriças no espaço comunitário) mas este instrumento europeu de coordenação fiscal não verá a luz do dia antes de 2010.

Em sede de fixação de preços de transferência os estados membros em geral, Portugal incluído, seguem as chamadas “guidelines” da OCDE centradas no princípio da livre concorrência, comparando, através de diversos métodos, os preços praticados em operações vinculadas e as condições praticadas numa operação similar entre empresas independentes (“arm’s length principle”).

Ocorre um problema de dupla tributação económica em sede de preços de transferência quando a administração fiscal de um estado membro ajusta unilateralmente o preço estabelecido por uma empresa numa operação transfronteiriça dentro do grupo, sem que esse ajustamento seja compensado por um ajustamento simétrico noutro ou noutros estados membros envolvidos.

Actualmente, a Alemanha propõe-se introduzir, na sua legislação de preços de transferência, um regime de tributação de futuras transferências de funções sempre que tais transferências englobem a aptidão para gerar lucros futuros na sociedade beneficiária. Trata-se, pois, de avaliar e tributar o “goodwill” envolvido em tais transferências de funções.

Existem também problemas de compensação transfronteiriça de prejuízos, em especial no que respeita a filiais.

Perante este contexto, em países importadores de capital e de tecnologia, como Portugal, tem toda a lógica tornar mais atractivo o seu regime de preços de transferência, obviamente sem pôr em risco os princípios básicos em que ele deve assentar, para aumentar a sua capacidade de atrair IDE de qualidade.

E, para isso, é indispensável que a nossa Administração Fiscal rapidamente se torne capaz de produzir APA e ATR, em tempo empresarial útil, quando solicitada.

Para isso é indispensável também uma nova atitude por parte das empresas, designadamente dos grupos económicos com actividades intra grupo mais complexas

ou quando envolvidos em fusões e aquisições que determinam mudanças operativas nas novas participadas com transferências de funções intra grupo.

Uma clárficação e adequação da sua política de preços de transferência ao normativo existente, uma identificação clara dos riscos de incumprimento das obrigações fiscais declarativas e documentais, uma definição hierarquizada pela importância de todas as transacções intra grupo e a preparação de mecanismos rigorosos e transparentes de auditoria interna que garantam o cumprimento escrupuloso das instruções de execução da referida política de preços de transferência, constituem um contributo indispensável para facilitar a actuação fiscalizadora da Administração Tributária.

Esta atitude introduz uma certeza antecipada de diminuição de situações com risco de incumprimento especialmente dos mais relevantes ("red flags") e ajuda a prevenir o risco de alterações dos regimes vigentes, como a intenção da Alemanha acima referida.

Assim, mais do que introduzir alterações substantivas no regime em vigor, importa assegurar estes desideratos comportamentais, pelo que se propõe, no plano legislativo, apenas a seguinte alteração.

Artigo 58º do CIRC

Preços de Transferência

1 - ...

2 - ...

3 - ...

4 - ...

5 - ...

6 - ...

7 - ...

8 - Pode o sujeito passivo que realize operações comerciais como as referidas no nº1 ou que seja promotor de um investimento que as envolva, dirigir um requerimento à Direcção Geral de Impostos solicitando a elaboração de um projecto de APPT (de Acordo Prévio de Preços de Transferência) sobre a aplicação das regras e dos métodos enunciados nos números anteriores àquelas operações comerciais, requerimento esse que será instruído e terá prazo máximo de resposta, nas condições fixadas em portaria do Ministro das Finanças.

9 - (igual a anterior 8)

10- (igual a anterior 9)

11- (igual a anterior 10)

12- (igual a anterior 11)

13 - (igual a anterior 12)

14 - (igual a anterior 13)

3.2 Eliminação da Dupla Tributação Económica

Desejavelmente, as diferenças de aplicação destes regimes, consoante a natureza das empresas ou dos territórios fiscais envolvidos, deve ser mínima.

Assim, no regime holandês de "participation exemption" não existe praticamente distinção entre as participações sociais das "holdings" e das restantes empresas nacionais, quer tais participações sejam em empresas nacionais ou estrangeiras.

Em geral, basta que a participação exceda 5% do capital da participada para que haja uma isenção a 100% dos dividendos distribuídos pela participada e das mais valias geradas pela sua alienação onerosa.

Em Espanha há uma ligeira diferença entre os regimes previstos para as empresas em geral e para as ETVE ("holdings").

Para as primeiras, a isenção a 100% de dividendos e mais valias é concedida se a participação social exceder 5% do capital da participada. Para as segundas esse limite não é exigido, bastando que a participação exceda 6M€.

De entre as restrições, destacam-se a exigência de um período de detenção da participada mínimo de um ano e que a participada desenvolva uma actividade produtiva, e não meramente passiva ou especulativa.

Em ambos os países, como nos demais estados membros, incluindo Portugal, é aplicável o regime, mais restritivo da Directiva Mães-Filhas (nº 90/435/CE) para as participações sociais envolvendo empresas de estados membros.

Entre nós, para as empresas que possuam participações sociais e não sejam SGPS, a matéria encontra-se regulada no artigo 46º do CIRC.

É concedida a aplicação de um crédito por dupla tributação económica correspondente a 100% ou a 50% do montante bruto dos lucros distribuídos por empresas residentes na UE desde que cumpridos os requisitos da Directiva Mãe-Filhas.

Todavia, a isenção de tributação em sede de mais valias, é apenas aplicável no caso de SGPS, desde que cumpridas determinadas condições.

Existe apenas um regime diferimento da tributação para as mais valias reinvestidas sob condições apertadas (artigo 45º do CIRC).

Existe ainda, em sede de EBF, um regime de benefícios fiscais consagrado no artigo 39º - A para a eliminação da dupla tributação económica de dividendos de participadas residentes nos PALOP, e um regime de isenção de mais valias.

O Governo adoptou este regime através do artigo 83º da Lei nº 53-A/2006, de 29 de Dezembro, com um ano de atraso em relação a proposta idêntica que foi apresentada no decurso do debate parlamentar do Orçamento de Estado para 2006, mas mais vale tarde que nunca.

Face ao exposto, considera-se adequada uma maior aproximação do nosso regime aos regimes holandês e espanhol.

Em particular, para evitar que, por razões estritas de racionalidade, os gestores das empresas sedeadas em Portugal, continuem a ser forçados a escolher jurisdições fiscais estrangeiras, para realizar actos associados à escolha de estruturas corporativas apropriadas para competirem nos mercados globais.

Assim propõem-se as seguintes alterações:

Artigo 46º do CIRC

Eliminação da dupla tributação económica de lucros distribuídos

1 - ...

a) ...

b) ...

c) A entidade beneficiária detenha directamente uma participação no capital da sociedade que distribui os lucros não inferior a 5% ou com um valor de aquisição não inferior a € 6 000 000 e esta tenha permanecido na sua titularidade, de modo ininterrupto, durante o ano anterior à colocação à disposição dos lucros ou, se detida há mais tempo, desde que a participação seja mantida o tempo necessário para completar aquele período.

2 - ...

a) (Revogado)

b) - ...

c) - (Revogado)

d) - ...

e) - ...

3 - ...

4 - ...

5 -

6 - ...

7 - ...

a) ...

b) ...

8 - ...

a) ...

b) ...

9 - ...

10 - (Revogado)

11 - ...

12 - ...

O princípio de maior aproximação, designadamente, ao regime fiscal holandês, é igualmente aplicável ao caso das mais valias reinvestidas, designadamente no que

respeita às resultantes da transmissão onerosa de partes de capital reinvestidas nas condições fixadas no artigo 45º do CIRC.

Propõe-se, assim, a seguinte alteração:

Artigo 45º do CIRC

Reinvestimento dos valores de realização

- 1 - ...
- 2 - ...
- 3 - ...
- 4 - ...

a)...

b) As participações de capital alienadas devem ter sido detidas por período não inferior a um ano e corresponder, a pelo menos, 5% do capital da sociedade participada ou ter um valor de aquisição não inferior a € 6 00000, devendo as partes de capital e os títulos do Estado português adquiridos ser detidos por igual período;

c) ...

1) ...

2) ...

5 - O regime previsto no número anterior aplica-se igualmente ao caso em que as transmissões onerosas de partes de capital geram apenas mais valias, excepto quanto à dedução do respectivo valor de realização na determinação do lucro que, neste caso, passa a ser de 100%.

6 - (igual a anterior 5)

7 - (igual a anterior 6)

8 - (igual a anterior 7)

4.3 Reestruturação Empresarial

O Relatório de Reavaliação dos Benefícios Fiscais do Grupo de Trabalho criado por despacho do Ministro das Finanças de 1 de Maio de 2005, considerou importante a existência de um regime de benefícios fiscais às reestruturações empresariais orientadas para a valorização das respectivas participações sociais suportadas em rápidos ganhos de produtividade e competitividade nas empresas participadas.

A este propósito referiu a necessidade de alterar o Decreto-lei nº 404/90 de 21 de Dezembro que foi objecto de sucessivas prorrogações sem ser submetido às alterações de fundo que o decurso da experiência verificada e das oportunidades existentes aconselhavam.

Sugeriu assim, nomeadamente que:

- a) o diploma fosse revogado e o seu regime modificado e integrado no EBF;*
- b) os respectivos benefícios ficassem sujeitos à regra geral de caducidade ao fim de cinco anos;*
- c) o benefício relativo à isenção de emolumentos e de outros encargos legais fosse eliminado, por já não se justificar;*
- d) os benefícios relativos à isenção de IMT e de Imposto de selo fossem mantidos;*
- e) os custos de conformidade com os procedimentos (“compliance costs”) fossem racionalizados e diminuídos para as sociedades candidatas.*

Não são conhecidos dados oficiais fiáveis sobre a despesa fiscal e a relação custo benefício associada à vigência deste Decreto-lei.

Sabe-se porém que, fruto dos muito exagerados “compliance costs” e da enorme lentidão das decisões que o número de pedidos de entidades requerentes caiu a pique desde 2005.

Entretanto, este diploma foi republicado pela Lei nº 55 – B/2004, dispondo que o mesmo seria aplicável às empresas que se reorganizassem até 31 de Dezembro de 2006.

Aparentemente, ele não prorrogado nem na Lei do Orçamento para 2006 nem na Lei do Orçamento para 2007, não estando em vigor.

Do exposto, concluir-se-á que é desejável que a Lei do Orçamento para 2008 o reponha em vigor, eventualmente modificado, na linha das sugestões do Relatório acima referido.

Por outro lado, existem empresas especializadas na aquisição do controlo de sociedades, com elevado potencial de valorização se objecto de intervenções de gestão reestruturantes, competência que aquelas empresas entendem ter.

Ora, tal actividade comporta elementos de extra fiscalidade relevantes que justificam incentivos específicos.

Propõe-se, assim, a criação de um benefício fiscal específico para este tipo de sociedades de aquisição de controlo integrado no artigo 56º - B do EBF.

Foi este artigo já objecto de alteração, na secção 3.3 onde se introduziu a criação de incentivos fiscais aos novos pólos de competitividade.

Por razões de simplificação, inseriu-se aí também a modificação preconizada para as sociedades de aquisição de controlo.

De igual modo, aí se inseriam as alterações para reduzir os “compliance costs” dos vários regimes que este artigo prevê.

Tais alterações centram-se na fixação de critérios objectivos que permitam a concessão dos incentivos de forma automática, e mais rápida, mas reservando a

possibilidade de, por despacho do Ministro das Finanças, fundado noutros aspectos a ponderar, o benefício não ser concedido.

V. Regimes Especiais de Tributação – SGPS, SCR e ICR

5.1 SGPS (“Holdings”)

O regime das holdings, entre nós designadas por SGPS (Sociedades Gestoras de Participações Sociais) tem-se caracterizado por uma indesejável instabilidade temporal, com oscilações frequentes e contraditórias, fruto da ausência de uma visão estratégica clara e moderna por parte do legislador, sobre o papel que estas sociedades desempenham na formação e desenvolvimento de grupos económicos, nomeadamente multinacionais.

No cerne deste regime está a preocupação de evitar a dupla tributação económica, sobretudo dos dividendos distribuídos e das mais valias realizadas.

A actividade das “holdings” concentra-se na gestão de uma carteira de títulos de sociedades participadas cuja escolha é ditada, essencialmente, por uma lógica de controlo, parceria estratégica ou retorno do investimento a médio longo prazo e, residualmente, por uma lógica puramente financeira, de realização de mais valias de natureza especulativa.

O ponto fundamental a reter é que as “holdings” nacionais não devem encontrar noutras jurisdições fiscais com regimes considerados não prejudiciais situações de vantagens fiscais de tal sorte significativas que se torne inviável manter sedeadas em Portugal estas sociedades.

Acresce que, apesar de dispormos à partida de um regime privilegiado no CINM (Centro Internacional de Negócios da Madeira) da Zona Franca da Madeira, vocacionado para a localização de “holdings” estrangeiras interessadas em operar fora do território português, também não fomos capazes até agora de dinamizar adequadamente a sua utilização.

Quando foram criadas (decreto-lei n.º 495/88, de 30 de Dezembro) às SGPS foi aplicado (artigo 7.º) o regime de eliminação da dupla tributação económica dos dividendos, sem dependência dos requisitos gerais, quer de permanência da participação (então por mais de dois anos) quer da importância relativa da participação (então mais de 25%).

Gozavam também da exclusão da tributação do saldo das mais valias e menos valias realizadas na venda de participações sociais quando reinvestidas em acções quotas ou títulos do Estado, por aplicação do regime geral previsto no artigo 44.º do CIRC (hoje no artigo 45.º).

Ao longo do tempo, o regime fiscal deste artigo 7.º manteve-se imutável no referido decreto-lei, o que não sucedeu com a norma para a qual ele remetia no CIRC.

Assim, o regime fiscal das SGPS tornou-se instável e ilógico por via indirecta.

Através da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro, manifestou-se a preocupação saudável de aproximar o regime fiscal das SGPS do regime fiscal das "holdings" na Holanda.

Introduziu-se a exigência da detenção da participação social por mais de um ano, para isentar totalmente quer os dividendos recebidos quer as mais valias realizadas e reinvestidas.

Restringiu-se a isenção, neste último caso, à alienação de participações que representassem mais de 10% do capital social da participada ou um valor não inferior a 20 M€.

Acrescentou-se a regra da não dedutibilidade dos custos com os encargos financeiros incorridos pelas SGPS, em derrogação do regime geral (alínea c) do n.º 1 do artigo 23.º do CIRC).

E, através de uma norma anti-abuso, afastou-se ainda da exclusão da tributação das mais valias os casos em que as participações tivessem sido adquiridas a entidades com as quais existissem relações especiais (nos termos do n.º 4 do artigo 58.º do CIRC) ou a entidades sedeadas em territórios fiscais com regimes fiscais prejudiciais, ou tivessem sido detidas pela alienante por um período inferior a três anos.

Ora, os regimes actuais de exclusão de tributação de dividendos e de mais valias realizadas e reinvestidas, quando comparados com os regimes fiscalmente mais atraentes, como o holandês, possuem ainda mais desvantagens competitivas.

Inclusive, o mesmo se verifica quanto ao regime fiscal das SGPS sedeadas na ZFM, o qual todavia, também vem sofrendo de instabilidade.

Assim, para as SGPS na ZFM, licenciadas antes de 31 de Dezembro de 2000, vigoram regimes de exclusão total para os dividendos recebidos e mais valias realizadas e reinvestidas, desde que provenientes de participações sociais em sociedade residentes nas zonas francas portuguesas ou em estados não membros da UE.

Se licenciadas entre 1 de Janeiro de 2003 e 31 de Dezembro de 2006, aquela isenção passou a redução (artigo 34.º do EBF, sendo a taxa de IRC aplicável de 1%, em 2003 e 2004, de 2% em 2005 e 2006, de 3%, entre 2007, e 2011 e de 5% até 2020).

Se licenciadas entre 1 de Janeiro de 2007 e 31 de Dezembro de 2020, a referida redução passa a consubstanciar-se na aplicação da taxa de 5%.

Em termos globais, de acordo com os dados oficiais, entre 2002 e 2004, o número de holdings residentes rondou as 1.900, das quais cerca de 160 sedeadas na ZFM.

Todas estas sociedades apresentaram em conjunto, em 2002 um resultado líquido negativo global de -2.232 M€ e, em 2003 e 2004, lucros anuais na ordem dos 1550 M€, sendo o contributo das SGPS sedeadas na ZFM em todo o triénio sempre positivo mas marginal.

Quanto ao IRC liquidado, os valores globais anuais no triénio estiveram entre 138 e 163 M€, sendo marginal o contributo das SGPS da ZFM.

Por fim, o valor estimado desta despesa fiscal global anual foi muito irregular: 36 M€ em 2002, 391 M€ em 2003 e 70 M€ em 2004.

E a parte deste valor que coube às SGPS sedeadas na ZFM foi, respectivamente, de 16 M€, 147 M€ e 0,4 M€.

Em face do exposto, concluir-se-á que o regime em apreço deve ser alterado do seguinte modo.

Em primeiro lugar, como já foi proposto, deve ser inserido num regime especial de tributação na secção própria do Código de IRC.

Devem, porém, afastar-se todos os efeitos colaterais negativos que tal qualificação implica (daí as alterações propostas nos artigos 23º, 62º - A e 63º, do CIRC).

E deve aproximar-se mais o actual regime geral das SGPS ao regime holandês.

Ora, o regime holandês trata por igual participações detidas no território nacional ou no estrangeiro.

Isenta os dividendos recebidos e as mais valias resultantes da venda de participações, mas as menos valias não são dedutíveis.

Não permite que o write off, por perda de valor de uma participação, seja em dedutível. Mas permite a dedução dos custos associados à gestão das participações.

De entre as condições para que as referidas isenções não sejam concedidas, destaca-se o caso em que as acções sejam detidas por uma sociedade estrangeira por motivo especulativo ou quando esta não esteja a tributação de rendimentos na sua jurisdição fiscal.

Face a este contexto, importa tornar mais atraente a constituição de SGPS nacionais, sobretudo se vocacionadas para desenvolver as actividades produtivas das suas participadas em territórios não residentes na União Europeia, pelo que se propõe um novo artigo, o 62º - A do CIRC.

Antes porém, e porque também devem ser considerados regimes especiais de tributação, importa referir-nos às SCR (Sociedades de Capital de Risco) e aos ICR (Investidores em Capital de Risco).

5.2 SCR (Sociedades de Capital de Risco) e ICR ("Business Angels")

As SCR são sobretudo veículos de financiamento de empresas com potencial de crescimento e de valorização cujos órgãos de gestão podem beneficiar temporariamente do contributo profissional de gestores por aquelas designados.

O regime jurídico das SCR foi instituído em 1986 e sucessivamente modificado até ao Decreto-Lei n.º 151/2004, de 29 de Junho, havendo uma apreciação geral positiva sobre o seu desempenho, embora reconhecendo que poderia ser mais actuante.

A nível comunitário, o desenvolvimento do capital de risco e de instrumentos semelhantes, de apoio ao crescimento de empresas sobretudo vocacionadas para a inovação e as novas tecnologias, é considerado prioritário.

Os incentivos fiscais à actividade de capital de risco podem ser abrangidos pelo artigo 87.º do Tratado e reconhecidos e autorizados como auxílios de Estado e, em Portugal, tais incentivos foram inclusive reforçados pela Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

Não existem, contudo, dados oficiais que permitam conhecer com segurança a despesa fiscal efectuada com os incentivos em vigor.

Não obstante, é opinião geral que os incentivos existentes se devem manter.

Entretanto, embora com atraso, o Governo acaba de reconhecer a importância dos chamados "Business Angels" (Investidores em Capital de Risco, ICR), aprovando no passado dia 9 de Agosto um decreto-lei que criou esta nova figura.

A extra fiscalidade que lhe está associada reside na função especializada que lhe cabe de promover, segundo filosofia idêntica à do capital de risco, os projectos de empreendedores, ainda na fase embrionária do projecto ou da criação da empresa ("seed capital" e "start up") e carecendo de apoio temporário seja de recursos financeiros seja de capacidade de gestão.

É esperável que o Governo inclua na sua Proposta de Orçamento de Estado para 2008 o respectivo regime de benefício fiscal e que este seja semelhante ao das SCR.

Não obstante, no que se segue, deixa-se uma proposta sobre o que tal regime de benefícios deve ser.

Assim, e para todo os temas tratados na secção V, propõem-se as seguintes alterações:

Subsecção II – Regime especial de tributação de Sociedades Gestoras de Participações Sociais (SGPS), de Sociedades de Capitais de Risco (SCR), de Investidores em Capital de Risco (ICR) e de Grupos de Sociedades

Artigo 62.º - A do CIRC

Eliminação da dupla tributação económica

- 1- Às SGPS, SCR e ICR é aplicável o disposto nos n.ºs 1 a 5 do artigo 46.º do Código do IRC, sem dependência dos requisitos aí exigidos quanto à percentagem ou valor da participação.*
- 2- As mais valias e as menos valias realizadas pelas SGPS, SCR e ICR mediante transmissão onerosa, qualquer que seja o título por que se opere, de partes de*

capital de que sejam titulares, desde que detidas por período não inferior a um ano, não concorrem para o lucro tributável destas sociedades.

3 – *O disposto no número anterior não é aplicável relativamente às mais valias realizadas quando:*

a) *as partes de capital tenham sido adquiridas a entidades com as quais existam relações especiais, nos termos do n.º 4 do artigo 58.º do Código do IRC, ou a entidades com domicílio, sede ou direcção efectiva em território sujeito a um regime fiscal mais favorável, constante da lista aprovada por portaria do Ministro de Finanças, ou a entidades residentes em território português sujeitas a um regime especial de tributação no qual expressamente se mencione esta exclusão, e tenham sido detidas, pela alienante, por período inferior a três anos;*

b) *a alienante tenha resultado da transformação de sociedade à qual não fosse aplicável o regime previsto naquele número relativamente às mais valias das partes de capital objecto de transmissão, e tenham decorrido menos de três anos entre a data da transformação e a data da alienação.*

4 - *As SCR e ICR podem deduzir ao montante apurado nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 83.º do Código do IRC, e até à sua concorrência, uma importância correspondente ao limite da soma das colectas de IRC dos cinco exercícios anteriores àquele a que respeita o benefício, desde que seja utilizada na realização de investimentos em sociedades com potencial de crescimento e valorização.*

5 – *A dedução a que se refere o número anterior é feita nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 83.º do Código do IRC, na liquidação de IRC respeitante ao exercício em que foram realizados os investimentos ou, quando não o possa ser integralmente, a importância ainda não deduzida poderá sê-lo, nas mesmas condições, na liquidação dos cinco exercícios seguintes.*

Artigo 23.º do CIRC

Custos ou Perdas

1 - ...

2 - ...

3 - ...

4 - ...

5 - ...

a) ...

b) ...

c) *As partes de capital tenham sido adquiridas a entidades residentes em território português sujeitas a um regime especial de tributação com excepção do previsto no artigo 62.º - A.*

6 - ...

7 – Não são igualmente aceites como custos ou perdas do exercício os suportados com a transmissão onerosa de partes de capital, qualquer que seja o título por que se opere, a entidades com as quais existam relações especiais, nos termos do n.º 4 do artigo 58.º, ou a entidades com domicílio em país, território ou região com regime de tributação claramente mais favorável, constante da lista aprovada pelo Ministro das Finanças, ou entidades residentes em território português sujeito a um regime especial de tributação com excepção do previsto no artigo n.º 62 – A.

Artigo 63.º do CIRC

Regime especial de tributação dos grupos de sociedades - Âmbito e condições de aplicação

1 - ...

2 - ...

3 - ...

a) As sociedades pertencentes ao grupo têm toda a sede e direcção efectiva em território português e a totalidade dos seus rendimentos está sujeita ao regime geral de tributação em IRC, à taxa normal mais elevada, ou ao regime especial de tributação previsto no artigo 62.º - A, concorrendo estas para a determinação da matéria colectável da sociedade dominante como se estivessem sujeitas ao regime geral das primeiras.

4 - ...

5 - ...

6 - ...

7 - ...

8 - ...

9 - ...

10 - (Revogado)

11 - (Revogado)

12 - ...

VI- Zona Franca da Madeira (ZFM)

Finalmente, pondo termo à instabilidade e incompreensões que sempre rodeou o regime fiscal especial aplicável às entidades licenciadas para operar na ZFM (Zona Franca da Madeira) e reconhecendo objectivamente o carácter ultra periférico da Madeira, a Comissão Europeia aprovou recentemente a prorrogação do respectivo regime de auxílios estatais (N 421/2006) até 2020, através da sua decisão final C(2007) 3037, de 28 de Junho.

Seguidamente, o Conselho de Ministros de 9 de Agosto último aprovou uma proposta de Lei, sob a forma de autorização legislativa, através da qual se propõe criar um novo artigo 34º - A no EBF que tem por objecto aquela decisão final.

Aproveitou também para introduzir algumas alterações ao Código do IVA e ao regime do IVA nas transacções intracomunitárias, decorrentes da transposição das Directivas 2006/69/CE e 2006/112/CE, ambas do Conselho, de 24 de Julho e de 11 de Dezembro de 2006, matéria aqui não comentada.

No essencial, o novo artigo 34º - A do EBF, agora proposto pelo Governo, adopta a mesma orientação entretanto aplicada no artigo 34º às entidades licenciadas na ZFM entre 2003 e 2006, com alguns ajustamentos.

Razões de ordem prática ditam que, embora o novo regime proposto não seja nalgumas soluções o mais adequado, não é razoável assumir que ele possa contrariar a referida decisão final da Comissão.

Assim, dão-se por aceites as alterações propostas pelo Governo e que constam da PPL nº 158/X que baixou à 5ª Comissão, de Orçamento e Finanças, para apreciação e que, obviamente aqui não se reproduzem.

Importa, todavia, eliminar uma incongruência respeitante à aplicação do regime especial por conta às entidades licenciadas na ZFM.

Dispõe o nº 11 do artigo 98º do CIRC que ficam dispensados deste pagamento os sujeitos passivos totalmente isentos em IRC, nos termos dos artigos 9º e 10º do CIRC e do Estatuto Fiscal Corporativo.

Ora, manifestamente, não faz sentido negar tal dispensa a entidades a quem, nos termos do artigo 33º do EBF, foi concedida isenção de IRC até 31 de Dezembro de 2011 e, o entanto, tal tem sido negado com o argumento da falta de norma habilitante.

Assim, propõe-se a seguinte alteração:

Artigo 98º do CIRC

Pagamento especial por conta

1 a 10 - ...

11 - ...

a) Os sujeitos passivos totalmente isentos de IRC nos termos dos artigos 9º e 10º do Código do IRC, do Estatuto Fiscal Cooperativo e do artigo 33º do Estatuto dos Benefícios Fiscais

b) ...

c) ...

12 - ...

Lisboa, Palácio de São Bento, aos 11 de Setembro de 2007

Mário Patinha Antão

O Deputado

