

# Fiscalidade



## Entrevista

Rogério Fernandes Ferreira

# “Pode ser adequado proceder-se a auditorias mais regulares”

Entrevista de José Branco

No entender de Rogério Fernandes Ferreira, o novo Código Fiscal do Investimento é “um instrumento de relançamento da competitividade da economia portuguesa”. Apesar de tudo, para o fiscalista é importante fomentar a abertura da discussão pública das leis antes da sua feitura.

Uma das principais metas a que o novo Executivo se propõe é simplificar os procedimentos tributários e melhorar a relação fisco-contribuinte. No seu entender, de que forma isso poderá ser feito?

É público, desde o passado dia 13 de Outubro, o relatório do grupo de trabalho para a política fiscal, em que tive a honra de ser coordenador, precisamente, que se ocupou das relações fisco-contribuinte e onde são propostas medidas várias, concretas. Estas não promovem alterações estruturais, nem reformas, mas certamente serão, se forem concretizadas, muito úteis, acabando com algumas interpretações divergentes, procedimentos dúbios ou ineficientes, gerando maior certeza, segurança e confiança aos agentes económicos e nos operadores – aqui incluindo a Administração tributária, magistratura judicial e Ministério Público e, principalmente, os contribuintes, empresas e pessoas individuais. Há certamente que reposicionar o contribuinte no centro do sistema fiscal, que o recolocar em primeiro lugar, enquanto sujeito de deveres, é claro, cujo principal é pagar os impostos

devidos, mas também de direitos e garantias, algumas que urge recuperar, dado estarem num processo de deterioração.

E que medidas concretas se propõem?

Por exemplo, e concretamente, proceder-se a uma reanálise, mais crítica, dos sistemas de avaliação dos funcionários da Administração tributária, passando aqui a assumir-se critérios não apenas de natureza quantitativa, mas também qualitativa e conjugados de forma mais adequada e equilibrada. É que a avaliação dos agentes tributários está assente ainda em critérios meramente quantitativos, o que a torna desadequada e pode, infelizmente, implicar análises explicativas algo enviesadas sobre o aumento do número das execuções, compensações ou penhoras. Creio, neste âmbito, que pode ser adequado proceder-se a auditorias mais regulares e procurar uma mais ampla discussão pública das leis antes da sua feitura. Deverá também ser feita uma mais adequada divulgação dos entendimentos da Administração tributária sobre



diversas disposições legais, em particular das novas, de modo a permitir interpretações de decisões muito mais uniformes e que sejam do conhecimento dos contribuintes. E porque não criar-se um serviço especializado por onde passem as questões de maior complexidade ou melhorar as respostas de massa a perguntas frequentes colocadas pelos contribuintes, através do *e-mail* ou *call center*, como forma de descongestionar os serviços? No âmbito da simplificação dos procedimentos e dos processos deveriam também harmonizar os prazos de contestação das liquidações e flexibilizar, mesmo na actual conjuntura, as condições de pagamento das dívidas fiscais, incluindo as não exequendas. Acima de tudo, deve-se ponderar a criação de um modelo que privilegie os meios administrativos,

nestes incluindo os alternativos e mesmo os arbitrais, para resolução dos conflitos tributários, devidamente melhorados, agilizados, participados e informatizados. Limitar-se-ia, assim, com respeito pela Constituição da República Portuguesa, o recurso aos Tribunais. Mas muitas outras medidas concretas estão equacionadas, no sentido de alargar a informatização dos processos a todas as áreas funcionais da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e de otimizar os sistemas de informação. Isto com vista à obtenção de maior eficácia na prestação dos serviços tributários, a melhorar e simplificar a relação do contribuinte com a Administração tributária e a reduzir custos de cumprimento, quer na vertente da Administração, quer dos contribuintes. O objectivo será agilizar e automatizar a comunicação entre os diversos operadores, desmaterializando comunicações entre a Administração tributária, o Ministério Público e os Tribunais, recorrendo, se necessário, à assinatura digital qualificada dos documentos envolvidos, a consagração de um regime-regra, em relação a qualquer requerimento e independentemente de a quem seja dirigido. Tal implica que este possa ser apresentado em qualquer serviço da Administração tributária, que, depois, oficiosamente, o encaminha para o órgão competente. Deve passar a ser possível aos serviços centrais e ao departamento de declarações electrónicas emitir nova *password*, a ser entregue automaticamente e por via electrónica, a contribuintes não residentes. Procura-se, assim, conciliar o interesse na flexibilização de prazos e condições de pagamento das dívidas tributárias com a garantia da igualdade de tratamento dos contribuintes e a dissuasão dos comportamentos evasivos. É ainda crucial clarificar que as penhoras só podem ocorrer depois de terminado o prazo dos contribuintes para reclamar, já que foram detectadas situações em que estes foram confrontados com a penhora de contas bancárias com o prazo para recorrer aos tribunais ainda a decorrer. E os custos de cumprimento, a ter sempre presentes nas decisões de política fiscal, que tornam premente o estudo comparativo das medidas fiscais especiais destinadas a reduzir o seu peso, nomeadamente nas PME? Muitas situações que, além de apontar, urge serem corrigidas.

**Sente que a aposta na concorrência fiscal, seguida pelo Governo – e visível através do novo Código Fiscal do Investimento, que alargará até 2010 os benefícios ao investimento contratualizado, introduzindo também novos incentivos –, será a forma de melhorar a fiscalidade actual?**

O novo Código Fiscal do Investimento pretende assumir-se como um instrumento de relançamento da competitividade da economia portuguesa, reformulando as condições da contratualização dos benefícios fiscais ao investimento produtivo anteriormente previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais e noutra legislação avulsa. Em concreto, no que respeita ao investimento em território português, serão elegíveis os projectos de investimento a desenvolver por empresas nacionais ou estrangeiras, até 2020, de valor superior a 5 milhões de euros, desde que apresentem como primordial objectivo o desenvolvimento do tecido empresarial nacional e de sectores com interesse estratégico para a economia portuguesa. Neste âmbito, prevê-se também o alargamento a empresas que actuem nas áreas do ambiente, energia e telecomunicações. Alteram-se as condições de atribuição do crédito de imposto em IRC, prevendo-se uma percentagem de 10% de benefício base para todos os projectos elegíveis, que poderá ser majorada até 20%. E há factores que eventualmente levarão a um aumento de 5% na percentagem de crédito a atribuir, como o desenvolvimento do investimento num sector prioritário, ou numa região com índice de rendimento *per capita* inferior à média nacional nos últimos dois apuramentos do INE. Também o relevante contributo para a inovação tecnológica ou a criação ou manutenção de 250 postos de trabalho e a consideração da manutenção desses postos enquanto factor majorativo constitui igualmente uma novidade. É também alargada a definição das aplicações relevantes para efeitos do cálculo dos benefícios fiscais, passando a poder ser consideradas as despesas com transferências de tecnologia (direitos de patentes, licenças, *know-how* ou conhecimentos técnicos das patentes). E introduz-se, por último, um regime de amortização do *goodwill*, com possibilidade de amortização das mais-valias potenciais ou latentes no âmbito do projecto, o que é novidade. Com vista à simplificação e eliminação da carga burocrática do

regime aduaneiro, há um procedimento simplificado de concessão do estatuto de Operador Económico Autorizado, destinado aos promotores, e, ainda, a adopção de medidas de simplificação, como a dispensa da prestação de garantia dos direitos de importação e demais imposições eventualmente devidas pelas mercadorias não comunitárias. Prevê-se, finalmente, um regime especial de tributação para residentes não habituais, que não tenham sido tributados em Portugal nos últimos cinco anos e se dediquem ao exercício de profissões científicas ou de elevado valor técnico, por um período consecutivo de dez anos, regime este que permite, na prática, e verificadas determinadas condições, que tais rendimentos beneficiem de uma taxa de 20%. Será ainda admitida a isenção de imposto sobre os rendimentos obtidos no estrangeiro, quando tenham já sido tributados no Estado da fonte, e este não seja *offshore*. Ora, tendo presente tantas e boas novidades, resta-nos aguardar para comprovarmos se as alterações aí previstas serão suficientes para relançar a confiança dos operadores económicos nacionais e estrangeiros no investimento em Portugal, que é o que se pretende.

**O Governo parece apostado em avaliar e transformar profundamente a tributação de impostos em Portugal. Não teme que estas reformas impliquem uma redução do investimento e do próprio crescimento nacional?**

Não me parece e não é isso que consta do programa eleitoral do PS, que só se refere duas vezes a palavra “reformas”, a propósito do IRS e do IMI e do IMT, e que acentua, sim, os aspectos da simplificação e estabilidade. Se é indispensável, numa economia aberta

**“O novo Código Fiscal do Investimento pretende assumir-se como um instrumento de relançamento da competitividade da economia portuguesa, reformulando as condições da contratualização dos benefícios fiscais ao investimento produtivo (...)”.**

**“Os atrasos nos pagamentos por parte do Estado e por parte de outros clientes públicos agravam os riscos da insolvência das empresas, particularmente das PME, e do desemprego e acentuam as dificuldades de tesouraria, especialmente também nas PME”.**

como a portuguesa, eliminar situações de desvantagem perante os nossos congéneres europeus, o certo é que a decisão de investimento atende ao grau da taxa efectiva e da pressão fiscal, aos incentivos fiscais, à possibilidade e facilidade de obter informações vinculativas, as *rulings*, à rede de Convenções para eliminar a dupla tributação, mas também ao grau de complexidade do sistema e à agilidade da tramitação administrativa, que tem melhorado mas pode melhorar ainda muito. Ao Governo caberá assegurar a eficiência da Administração e, em concreto, procurar harmonizar a complexa e instável legislação fiscal, bem como resolver a ainda existente morosidade que a Administração Fiscal e, principalmente, os tribunais revelam na apreciação e decisão das petições que lhes são apresentadas pelos contribuintes. Esta realidade é pouco compaginável com a eficácia da cobrança que o Executivo está a incutir na Administração e que não deixa de ser de louvar.

**Estarão os directores financeiros das empresas portuguesas suficientemente preparados para, num período próximo que se acredita de recuperação, enfrentarem a rigidez das leis tributárias?**

A desarmonia e dificuldades suscitadas pelas leis fiscais, mesmo em sede de garantias, é que é geradora de um clima pouco propício à certeza e à segurança jurídicas, factores estes indispensáveis à actuação dos agentes económicos e às tais decisões de investimento que se pretende promover.

**Segundo um estudo da KPMG, o próximo ano poderá trazer um cenário de alguma recuperação. Contudo, mais de metade das empresas está segura de contar**

com o papel do Estado neste processo. O que é que o Estado deve fazer para que essa recuperação seja mais evidente?

É inegável que a gestão das finanças públicas, quer numa perspectiva de realização de despesa, quer na óptica de estruturação do sistema de receitas fiscais, influencia o desempenho da economia. Os esforços de redução do *deficit* e da dívida pública, interrompidos na sequência da crise que se vive actualmente, deverão, como impõe a União Europeia, ser retomados e prosseguidos. As medidas que visam a reafecção da despesa e a diminuição dos gastos públicos serão as desejáveis. Já do lado da receita, as medidas a tomar não deverão deixar também de ter em consideração as suas consequências sobre o *deficit*, havendo aqui bem pouca margem de manobra. Ora, os atrasos nos pagamentos por parte do Estado e por parte de outros clientes públicos agravam os riscos da insolvência das empresas, particularmente das PME, e do desemprego e acentuam as dificuldades de tesouraria, especialmente também nas PME.

**Muitos directores financeiros das empresas queixam-se do esforço exigido com a dupla tributação. Do seu ponto de vista, o que tem falhado?**

A Administração tributária tem, nestas matérias, sido algo obtusa, desconsiderando o que vem de fora, no que respeita às dificuldades que impõe aos contribuintes e às empresas em geral. Faz depender a aplicação das Convenções para Evitar a Dupla Tributação, em matéria de dispensa total ou parcial de retenção na fonte sobre rendimentos do trabalho, prestação de serviços, juros, dividendos, *royalties* ou outros e o reembolso do imposto retido, da apresentação dos formulários instituídos para este efeito. Aqui, não se trata de uma medida de aplicação recíproca, mas sim de um procedimento imposto sobre o residente fiscal de outro país e que obriga as respectivas autoridades a certificarem um Modelo em língua estrangeira, em português e em inglês, agora com a excepção do espanhol, e em momento eventualmente anterior ao do cumprimento das obrigações declarativas nesse país. Alguns países, ou em algumas cidades, as autoridades fiscais estrangeiras têm mesmo recusado a certificação dos

referidos Modelos, alegando, em alguns casos, a inconstitucionalidade desta exigência em face do ordenamento jurídico doméstico, ou o facto de tal formalidade não ser exigível nos termos previstos nas Convenções. Apesar de tudo, tem havido aqui avanços, mas a dificuldade, ou a impossibilidade, da obtenção atempada dos Modelos RFI obriga à entrega do imposto que deve ser retido nos termos da legislação portuguesa. Substituem assim diversas situações de dupla tributação, efectiva, de rendimentos ou, melhor, de agravamento da carga fiscal sobre a empresa portuguesa devedora, e que dificilmente é compatível com as disposições que decorrem da aplicação das Convenções para Evitar a Dupla Tributação.

#### **E há mais exigências que devem ser revistas?**

Muito provavelmente. No âmbito dos processos de análise de declarações de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, reclamações graciosas, recursos hierárquicos ou de revisões oficiosas, por exemplo, a Administração tributária solicita também, muitas vezes, aos contribuintes, a apresentação de documentos originais, emitidos ou certificados pelas Administrações fiscais estrangeiras. Estes devem comprovar o montante do rendimento auferido no estrangeiro, a sua natureza e respectivo imposto pago, de forma a validar o crédito de imposto a atribuir para eliminação da dupla tributação internacional. Aqui, exige-se ainda a tradução dos referidos documentos, excepto se estiverem redigidos em espanhol, francês, inglês ou alemão, conforme Ofício Circulado n.º 20124, de 9 de Maio de 2007. Deveria ser equacionada a eliminação destas exigências de documentos originais emitidos ou certificados pelas Administrações tributárias estrangeiras, pelo menos nas situações em que os rendimentos e os impostos estrangeiros sejam imputáveis a Estados com os quais tenham sido celebradas Convenções para Evitar a Dupla Tributação. Nestes casos a autenticidade da informação prestada com base em meras cópias poderia ser validada através da criação ou dinamização de canais eficazes de comunicação com as autoridades fiscais estrangeiras, em conformidade, aliás, com as regras de troca de informação previstas nas Convenções. ■

## **Perfil**

Rogério M. Fernandes Ferreira é licenciado em Direito, Pós-Graduado em Estudos Europeus e Mestre em Ciências Jurídico-Económicas pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, é docente, nos cursos de pós-graduação das Faculdades de Direito e Economia da Universidade Católica Portuguesa e do Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito da Universidade (Clássica) de Lisboa, para além de Professor Associado Convidado e Coordenador do Curso de Mestrado em Gestão Fiscal no Instituto Superior de Gestão. Integrou várias Comissões e Grupos de trabalho no Ministério das Finanças, nas áreas do direito fiscal e financeiro e das finanças públicas: Coordenador no Grupo do Procedimento, Processo e Relações entre Fisco e Contribuintes do Grupo de Trabalho para o Estudo da Competitividade Fiscal (2008-2009), Presidente na Comissão de Reforma do Regime do Património Imobiliário Público (2005-2006) e membro na Comissão de Estudo da Tributação das Instituições e Produtos Financeiros (1998-1999), no Grupo de Trabalho para a Reforma da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (1997-1998). Foi membro também da Comissão de Infracções Fiscais (1991-1992) e da Comissão de Legislação (1995) da Ordem dos Advogados Portugueses. Foi Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais do XIV Governo Constitucional (2001/2002). É Presidente da Associação Fiscal Portuguesa (branch portuguesa da International Fiscal Association e do Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario). Advogado, especialista em Direito Fiscal pela Ordem dos Advogados Portugueses e sócio de capital e coordenador na área de prática de direito fiscal na PLMJ – Sociedade de Advogados, RL, é autor de vários trabalhos publicados nas áreas do contencioso tributário e do direito fiscal, financeiro, orçamental e segurador.