

II. DOCTRINA INTERNACIONAL

1

DESEQUILÍBRIOS TERRITORIAIS E SUA COMPENSAÇÃO ATRAVÉS DA POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTÁRIA

TERRITORIAL IMBALANCES AND THEIR COMPENSATION THROUGH PUBLIC POLICY TAX

João Ricardo Catarino¹

RESUMO: As disparidades interregionais europeias constituem um dado adquirido, desde logo mercê dos conhecidos desníveis de desenvolvimento dos seus Estados-membros. Provavelmente nunca se atingirão os mesmos patamares de desenvolvimento em todas as regiões da Europa, nem isso constitui um desiderato comum, pois existem fatores de vária ordem, específicos em cada região, que o impedem. O presente artigo analisa as políticas europeias destinadas a minorar essas disparidades. Foca essencialmente a política fiscal como fator de desenvolvimento harmonioso, pela concessão de incentivos às regiões europeias mais desfavorecidas, procurando a atração de investimento interno e externo e a criação de postos de trabalho.

Palavras-chave: Direito Tributário e Sustentabilidade; Política Regional Europeia; Política Fiscal e Desenvolvimento Territorial.

ABSTRACT: European interregional disparities constitute a given, immediately mercy of the known development unevenness of its Member States. Probably never reach the same levels of development of all regions in Europe, nor is it a common desideratum because there are various sorts of factors specific to each region, that prevent it.

This article analyzes the European policies to reduce these disparities. It focuses mainly on fiscal policy as harmonious development factor for the incentives to the most disadvantaged European regions, looking for the attraction of domestic and foreign investment and creating jobs.

Keywords: Tax Law and Sustainability; European Regional Policy; Fiscal and Territorial Development Policy.

* Recebimento 18/06/2015. Aprovação: artigo convidado pelo mérito académico do autor.

¹ Agregado em Finanças Pública pela Universidade de Lisboa (UL). Doutorado em Ciências Sociais na Especialidade de Administração Pública pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL); Mestre em Ciência Política pela Universidade Técnica de Lisboa (UTL); Pós graduado em Estudos Europeus pelo Instituto Europeu e Licenciado em Direito, ambos pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (UL); Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa; Investigador integrado no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP), ISCSP-ULisboa, classificado como Muito Bom pela FCT – Fundação para a Ciência e Tecnologia. Membro de diversas Comissões de Reforma Tributária: Tributação do consumo (IVA) (1986), do rendimento (1989), do património (2004) e do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (2014). Árbitro no CAAD - Centro de Arbitragem Administrativa e Tributária. E-mail: jcatarino@iscsp.ulisboa.pt

INTRODUÇÃO

A Europa a vinte e oito Estados membros não constitui um todo coerente do ponto de vista do seu desenvolvimento económico. Na verdade, nunca o foi. Mesmo quando, no início a compunham apenas os seis Estados fundadores (França, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Reino Unido), havia diferenças de desenvolvimento entre si. Estas resultavam porém muito mais de opções de fundo de organização da vida económica e de modelo de desenvolvimento do que de diferenças de níveis de rendimento entre os Estados membros.

Hoje não é assim. Os sucessivos alargamentos verificados ao longo das duas últimas décadas, em especial, mais recentemente, no alargamento a leste, permitiram a entrada do muitas vezes chamado “clubes dos ricos” de Estados com índices de desenvolvimento muito díspares. Exemplificativamente, a sul, a Grécia, Portugal e a Espanha, nos anos oitenta, apresentavam indicadores económicos e sociais muito inferiores à média europeia e, mais recentemente, a leste, Estados como a Roménia ou a Bulgária e outros, apresentam o mesmo problema. Persistem pois desequilíbrios de desenvolvimento assinaláveis, ainda que a União europeia seja um espaço onde se vive em paz e prosperidade há mais de 50 anos. As políticas europeias reafirmam o desígnio de continuar a consolidar o modelo de desenvolvimento social, mantendo a prosperidade económica num modelo de crescimento sustentável, respeitador do ambiente e solidariedade e coesão social, com igualdade de oportunidades, sem exclusão. Deseja-se que o equilíbrio económico e social corresponda a um equilíbrio territorial, embora isso realmente não suceda. A UE apresenta desequilíbrios regionais e assimetrias, algumas herdadas do passado, outras emergentes, igualmente expressivas.

A Política Regional europeia não constituiu um dado adquirido na fundação da então Comunidade Económica Europeia, em 1957. Os países fundadores – França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Itália - formavam um grupo relativamente homogéneo, não se verificando grandes assimetrias regionais, à excepção da Itália do Sul (*Mezzogiorno*), para a qual se foram projectando planos de desenvolvimento específicos.

Com os progressivos alargamentos para países periféricos, eles próprios com graves assimetrias internas, também os desequilíbrios da Comunidade aumentaram e trouxeram novos problemas ao processo de integração europeia. Ainda que o projecto europeu tenha começado pela vertente económica e que as primeiras metas se dirigissem para a construção do mercado único, a verdade é que os desequilíbrios regionais, económicos, sociais e culturais eram um obstáculo à integração e rapidamente se compreendeu que a eficiência económica pressupunha uma convergência ao nível do desenvolvimento das regiões.

É difícil dizermos quando se iniciou uma Política Regional de facto na UE, até porque a própria Política Agrícola Comum (PAC) e os respectivos Fundos – FEOGA (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) –, existentes desde praticamente o início da Comunidade Económica Europeia, possuíam uma componente regional indirecta, na medida em que apoiavam as áreas agrícolas de forma a assegurar às respectivas populações níveis de rendimentos idênticos aos das populações das áreas urbanas e industriais. Da mesma forma, o Fundo Social Europeu (FSE), o segundo instituído também inicialmente, reflecte a preocupação de integração social e, indirectamente, a necessidade de correcção de desequilíbrios regionais com ela relacionados. De qualquer modo, só poderíamos falar de uma Política Regional propriamente dita, a partir de 1975,

com a criação do FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – já que vão ser claramente explicitados os objectivos da sua aplicação em termos de desenvolvimento das regiões mais pobres pelo apoio das regiões mais ricas.

Poder-se-á mesmo considerar que só a partir de 1986, através do Acto Único Europeu, se estruturou uma Política Regional na UE, com a introdução no texto do Tratado de um artigo específico com o objectivo da coesão económica e social. E seria também só mais tarde ainda, após o Tratado de Maastricht, em 1993, que seria criado o chamado Fundo de Coesão, um fundo estrutural exclusivamente dirigido aos países mais periféricos ao nível do desenvolvimento socioeconómico (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda) e vocacionado para os sectores críticos do ambiente e dos transportes.

Considerando que as políticas económicas da UE se organizam em torno de três pilares fundamentais – o crescimento económico, a estabilidade e a coesão –, podemos considerar que o principal objectivo da Política Regional se inscreve no pilar da coesão. A verdade é que a evolução tendencial destes dois agregados é distinta, correspondendo a um crescimento financeiro progressivo da Coesão Económica e Social e a uma redução continuada do peso relativo da Política Agrícola.

Porventura mais importante do que constatar a importância orçamental da política estrutural comunitária, será ter em conta a sua dimensão económica: correspondendo a totalidade dos recursos atribuídos ao orçamento da União a 1,27% do produto europeu, o financiamento da Coesão Económica e Social ascende, no actual período de programação, a 0,45% da riqueza gerada nos 15 Estados-membros da União Europeia.

É conhecido por todos que a repartição destes recursos pelos Estados membros e pelas regiões beneficiárias não é equitativa; a própria natureza das orientações políticas, definidas nos Tratados e concretizadas periodicamente pelos Conselhos Europeus, determina que a redistribuição da despesa comunitária constitua um dos principais instrumentos da política de Coesão, assim dirigida à redução dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento.

Em consequência deste princípio fundamental da Coesão Económica e Social, o seu impacto é especialmente acentuado nas economias mais débeis da União Europeia.

A Comissão Europeia estima que os impactos económicos nos países da Coesão decorrentes dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão representem em Portugal, algo como o correspondente a 2,9% do Produto Interno Bruto (PIB) e menos de 11% da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF).

A política de coesão e crescimento estrutural não constitui porém o único mecanismo de compensar os desequilíbrios territoriais. Na verdade, desde meados dos anos sessenta que a política fiscal tem sido chamada a intervir na correcção desses desequilíbrios, uma vez que o processo de integração regional da União Europeia não induz, por si próprio, uma convergência ao nível do desenvolvimento das regiões. A realidade, porém, viria a mostrar que se foram gerando novas concentrações e novas clivagens e que, por vezes, se foram acentuando as anteriores. Mesmo representando a PAC a política mais bem consolidada e com mais meios financeiros, os resultados para as áreas rurais mais pobres nem sempre foram positivos. As políticas comunitárias, no que diz respeito ao desenvolvimento rural, sempre foram muito contestadas.

Em 1989, para a Irlanda, que tinha aderido à CEE em 1973, dizia Patrick Drudy: *“Apart from specific sectoral policies, it can be argued that the general thrust of EEC*

philosophy is in fact unlike to help the poor rural areas” (Drudy 1989: 139).

Não há, de facto, um consenso quanto aos resultados da aplicação das políticas comunitárias a nível da atenuação dos desequilíbrios regionais, ou seja da convergência. Enquanto alguns estudos concluem de forma radical não ter havido convergência, outros insistem que houve convergência mas ela só é evidente a certas escalas territoriais. André Sapir, por exemplo, reconhece ter havido alguma convergência, nos últimos cerca de 15 anos, a nível nacional e das macro regiões, não a identificando facilmente, nem de forma generalizada, a nível regional mais baixo (Sapir 2003). Sapir procura demonstrar que foi precisamente a prioridade dada à coesão e convergência, bem como a estabilidade financeira que levou a um mau desempenho da economia europeia no que diz respeito ao crescimento económico a partir de finais dos anos oitenta (Sapir 2003).

Depois dos primeiros alargamentos da EU e, em especial, depois da adesão dos países do Sul da Europa, a Política Regional europeia passou a ocupar um lugar prioritário na agenda europeia. Desde a gestão separada dos Fundos à Reforma de 1989, aos Quadros Comunitários de Apoio, às Iniciativas Comunitárias, e à criação do Fundo de Coesão, houve um processo de aprendizagem na Política Regional na UE. Este processo de aprendizagem na definição, aplicação e avaliação de programas de desenvolvimento regional foi partilhado de forma mais ou menos eficiente pelos vários países e regiões da Europa: algumas regiões construíram modelos e esquemas mais dinâmicos, mais autónomos e auto sustentados do que outras.

Ao longo de mais de 20 anos, muitas das regiões rurais periféricas foram apoiadas com programas de desenvolvimento especiais, com grandes investimentos em infraestruturas e formação, debaixo da filosofia do princípio da solidariedade e subsidiariedade entre as Regiões da Europa. Desde o final dos anos 90, porém, que se tem vindo a assistir a uma profunda alteração nas tendências dominantes na Política Regional da UE. Os tradicionais programas integrados estão a dar lugar a projectos, de maior ou menor dimensão, aplicados a diferentes escalas, um pouco numa mudança de postura de “dinheiro segundo as necessidades” para “dinheiro segundo as capacidades”.

1. O PAPEL ESPECÍFICO DOS FUNDOS DE COESÃO EUROPEUS

Os Fundos Estruturais e o Fundo de Coesão são os instrumentos financeiros da política regional da União Europeia (UE), que tem por objectivo reduzir as diferenças de desenvolvimento entre as regiões e os Estados-membros, participando, assim, plenamente, no objectivo de coesão económica, social e territorial. Para o período de 2007-2013, a dotação financeira atribuída à política regional se aproxima dos 348 mil milhões de euros: 278 mil milhões para os Fundos Estruturais e 70 mil milhões para o Fundo de Coesão. Esta dotação representa 35% do orçamento comunitário, ou seja, constitui a segunda rubrica orçamental.

Existem atualmente vários Fundos Estruturais dos quais destacamos:

. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) é actualmente o mais importante. Apoia, desde 1975, a realização de infra-estruturas e investimentos produtivos geradores de emprego, nomeadamente destinados às empresas.

. O Fundo Social Europeu (FSE), instituído em 1958, apoia a inserção profissional dos desempregados e das categorias da população desfavorecidas, financiando, nomeadamente, acções de formação.

Para acelerar a convergência económica, social e territorial, a União Europeia instituiu um Fundo de Coesão em 1994. Este fundo destina-se aos países cujo PIB médio por habitante é inferior a 90% da média comunitária. O Fundo de Coesão tem por finalidade conceder financiamentos a favor de projectos de infra-estruturas nos domínios do ambiente e dos transportes. Contudo, o apoio do Fundo de Coesão está sujeito a determinadas condições. Se o défice público de um Estado Membro beneficiário exceder 3% do PIB nacional (regras de convergência da UEM), nenhum novo projecto será aprovado enquanto o défice não estiver outra vez sob controlo.

Estes fundos destinam-se a financiar a política regional entre 2007 e 2013 no âmbito de três novos objectivos, a saber:

. O objectivo «Convergência», que visa acelerar a convergência dos Estados-Membros e das regiões menos desenvolvidas da UE através de uma melhoria das condições de crescimento e de emprego. Trata-se de um objectivo financiado pelo FEDER, pelo FSE e pelo Fundo de Coesão, que representa 81,5% dos recursos afectados. Os limites máximos de co-financiamento das despesas públicas elevam-se a 75% no que diz respeito ao FEDER e ao FSE, e a 85 % no que diz respeito ao Fundo de Coesão.

. O objectivo «Competitividade Regional e Emprego», que pretende antecipar as alterações económicas e sociais, promover a inovação, o espírito empresarial, a protecção do ambiente e a criação de mercados de trabalho inclusivos nas regiões não abrangidas pelo objectivo «Convergência». É financiado pelo FEDER e pelo FSE, representando 16% do total dos recursos afectados. As acções decorrentes deste objectivo podem ser co-financiadas até 50% das despesas públicas.

O objectivo «Cooperação Territorial Europeia», que se destina a reforçar a cooperação aos níveis transfronteiriço, transnacional e inter-regional nos domínios do desenvolvimento urbano, rural e costeiro, do desenvolvimento das relações económicas e da entrada em rede das pequenas e médias empresas (PME). É financiado pelo FEDER, representando 2,5% do total dos recursos afectados. As acções decorrentes deste objectivo podem ser co-financiadas até 75% das despesas públicas.

O apoio dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão aos três objectivos equivale sempre a um co-financiamento. As taxas praticadas podem ser reduzidas de acordo com o princípio do «poluidor-pagador» ou quando o projecto é gerador de receitas. É óbvio que todos os projectos devem respeitar a legislação europeia, designadamente em matéria de concorrência, de ambiente e de atribuição de contratos públicos.

2. O PACTO DE ESTABILIDADE E CRESCIMENTO EUROPEU (PEC)

O Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) inscreve-se no contexto da terceira fase da União Económica e Monetária (UEM), iniciada em 1 Janeiro de 1999. Ele tem em vista garantir a continuação do esforço de disciplina orçamental, por parte dos Estados-membros, após a introdução da moeda única europeia.

Formalmente, o Pacto de Estabilidade e Crescimento é composto por uma resolução do Conselho Europeu (adoptada em Amsterdão, em 17 de Junho de 1997) e

dois regulamentos do Conselho, de 7 de Julho de 1997, que estabelecem as modalidades técnicas da resolução (controlo das situações orçamentais e coordenação das políticas económicas; aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos). Na sequência do debate realizado sobre a aplicação do PEC, os dois regulamentos foram modificados em Junho de 2005.

Nos termos do pacto, os Estados-membros comprometem-se a respeitar, a médio prazo, o objectivo de manter uma situação próxima do equilíbrio orçamental e a apresentar ao Conselho e à Comissão um programa de estabilidade até 1 de Março de 1999 (a actualizar anualmente). Paralelamente, os Estados que não participam na terceira fase da UEM, ou seja os Estados que (ainda) não adoptaram o euro, devem apresentar um programa de convergência.

Para garantir que não se trata de letra morta, o Pacto de Estabilidade e Crescimento abre a possibilidade ao Conselho de sancionar um Estado-membro participante que não adopte as medidas necessárias para corrigir uma situação de défice excessivo, denominado «procedimento em caso de défice excessivo». Numa fase inicial, a sanção tomará a forma de depósito sem juros junto da Comunidade, mas poderá ser convertida em coima, se o défice excessivo não for corrigido nos dois anos seguintes. A aplicação das sanções não é contudo automática e depende de uma avaliação das circunstâncias pelo Conselho.

O pacto é um instrumento adicional que visa também a coesão económica e social exprimindo em termos orçamentais a ideia de solidariedade entre os Estados-membros e as diferentes regiões da União Europeia. Favorece o desenvolvimento equilibrado do território comunitário, a redução das diferenças estruturais entre as regiões da União, bem como a promoção de uma verdadeira igualdade de oportunidades entre as pessoas. Concretiza-se através de diversas intervenções financeiras, nomeadamente as dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão. De três em três anos, a Comissão Europeia apresenta um relatório sobre os progressos realizados no âmbito da coesão económica e social e sobre o modo como as políticas comunitárias para eles contribuíram.

A nível europeu, em sentido mais geral, a coesão económica e social remonta ao Tratado de Roma (1957), cujo preâmbulo faz alusão à redução das desigualdades de desenvolvimento entre as regiões. Nos anos 70, foram empreendidas acções comunitárias a fim de coordenar e completar financeiramente os instrumentos nacionais. Com o tempo, estas medidas revelaram-se insuficientes num contexto comunitário em que a criação do mercado interno não tinha feito desaparecer, contrariamente às previsões, as disparidades entre as regiões. Em 1986, o Acto Único Europeu introduziu, além da realização do mercado único, um novo ímpeto com o objectivo da coesão económica e social propriamente dito. O Tratado de Maastricht (1992) institucionalizou finalmente esta política no Tratado CE (artigos 158.º a 162.º).

A coesão económica e social é hoje essencialmente concretizada através da política regional da União Europeia. Tal como a reforma da política agrícola comum e o alargamento aos países da Europa Central e Oriental em 2004, a política regional constituiu um dos grandes desafios discutidos na Agenda 2000, que abrange o período de 2000-2006, nomeadamente devido às suas implicações financeiras.

A importância deste tema resulta desde logo do facto de a política regional da União Europeia constituir a segunda maior rubrica orçamental da União Europeia, com uma dotação de 348 mil milhões de euros (a valores de 2006) para o período de 2007-2013.

Importa todavia notar que o alargamento para 27 Estados- membros em Janeiro de 2007 alterou profundamente a situação. A superfície da União aumentou mais de 25%, a sua população mais de 20%, enquanto a sua riqueza só aumentou cerca de 5%. O PIB médio por habitante da União Europeia diminuiu mais de 10% e as disparidades regionais foram multiplicadas por dois. Dado que aproximadamente 60% das regiões menos desenvolvidas se situam doravante nos 12 Estados-membros que aderiram desde 2004, o centro de gravidade da política regional deslocou-se para Leste.

No período de 2007-2013, a política de coesão económica e social concentrar-se-á ainda mais nos problemas cruciais de desenvolvimento em matéria de crescimento económico e de emprego, sem deixar de continuar a apoiar igualmente as regiões que não tiverem ainda concluído o seu processo de convergência real. Continuam a ser igualmente necessárias intervenções estruturais nas zonas geográficas que se deparam com dificuldades estruturais específicas (zonas industriais em reconversão, zonas urbanas, rurais ou dependentes da pesca, zonas com graves desvantagens naturais ou demográficas). Por fim, a simplificação e a descentralização da gestão dos instrumentos financeiros da política regional (Fundos Estruturais e Fundo de Coesão) serão as peças fundamentais da reforma da política regional para o período de 2007-2013.

3. O PAPEL DA POLÍTICA FISCAL NA COMPENSAÇÃO DESSES DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

Apesar da instauração de um mercado único e de uma união económica e monetária, ainda não existe uma verdadeira política fiscal comunitária. Os artigos 90.º a 93.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia contêm disposições específicas neste domínio, mas o processo de decisão em matéria de fiscalidade exige que o Conselho delibere por unanimidade, o que tem limitado consideravelmente a adopção de regras comuns em matéria de fiscalidade directa e indirecta.

A fim de ultrapassar esses obstáculos, a Comissão incentiva o recurso ao processo da denominada “cooperação reforçada” introduzido pelo Tratado de Amsterdão e desenvolvido pelo Tratado de Nice. Este procedimento permite à Comissão propor que um grupo de, pelo menos, oito Estados-membros possa cooperar relativamente a uma determinada questão após o aval do Conselho deliberando por maioria qualificada. Trata-se igualmente de incitar os Estados-membros a adoptarem recomendações com o objectivo de suprimir os obstáculos fiscais prejudiciais, em vez de adoptarem propostas legislativas vinculativas.

Com a instauração do mercado único em 1993, foram suprimidos os controles do imposto sobre o valor acrescentado realizados nas fronteiras. Como se sabe, segundo os ditames do regime transitório, os produtos são tributados no país em que são adquiridos, mas, futuramente, quando o regime definitivo do IVA tiver sido aprovado pelo Conselho, passarão a ser tributados no país de origem. Além disso, as taxas do IVA, bem como os impostos especiais de consumo nos diferentes Estados-membros, foram aproximados. A adopção da moeda única torna mais premente o estabelecimento de verdadeiras taxas comuns do IVA e de regras comuns de tributação das empresas na União Europeia. No quadro do «pacote fiscal» destinado a lutar contra a concorrência prejudicial em matéria fiscal, o Conselho adoptou:

- . Um código de conduta sobre a fiscalidade das empresas (Dezembro de 1997).

. Um instrumento normativo para atenuar as distorções existentes na tributação efectiva dos rendimentos da poupança sob a forma de pagamento de juros (diretiva sobre a fiscalidade da poupança transfronteiriça - Junho de 2003).

. Um regime fiscal comum aplicável aos pagamentos de juros e de “royalties” entre empresas associadas (diretiva pagamentos de juros e de “royalties” - Junho de 2003).

Estão em curso no âmbito do Conselho o exame de diferentes propostas da Comissão, nomeadamente a reformulação do regime comum de IVA, a revisão do regime fiscal comum aplicável às fusões, cisões, entradas de activos e permutas de acções entre sociedades de Estados-membros ou ainda a revisão do quadro comunitário relativo à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infra estruturas (Directiva «Eurovinheta»).

No plano da fiscalidade interna, directa sobre o rendimento das pessoas colectivas, os governos nacionais mantêm uma assinalável latitude para legislar, podendo assim configurar os seus regimes legais internos. Com excepção dos casos em que os seus regimes de incentivos fiscais possam configurar regimes fiscais privilegiados (sujeitos a aprovação prévia dado poderem ser considerados auxílios de Estado) e dos aspectos do regime da fiscalidade directa onde existe já legislação harmonizada, os Estados possuem ampla latitude, desde que não enveredem por práticas fiscais prejudiciais. Neste contexto, os Estados-membros consagram benefícios fiscais dirigidos à investigação e ao desenvolvimento empresarial e bem assim à atracção dos grandes projectos de investimento estrangeiro.

Vejam as características gerais de cada um deles:

3.1 Benefícios fiscais dirigidos à investigação e ao desenvolvimento empresarial

Estes benefícios, que se estendem também às micro, pequenas e médias empresas, gozam em geral das seguintes características:

a) - Apoiam a investigação e o desenvolvimento empresarial independentemente da zona geográfica onde a actividade se situe;

b) - Apoiam a realização de despesas com os seguintes bens:

. Aquisições de imobilizado, à excepção de edifícios e terrenos, desde que sejam directamente afectos à realização de actividades de I&D;

. Despesas com pessoal directamente envolvido em tarefas de I&D;

. Despesas com a participação de dirigentes e quadros na gestão de instituições de I&D;

. Despesas de funcionamento, até certos limites;

. Despesas relativas à contratação de actividades de I&D junto de entidades públicas ou beneficiárias do estatuto de utilidade pública ou de entidades cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento seja reconhecida;

. Participação no capital de instituições de I&D e contributos para fundos de investimentos, públicos ou privados, destinados a financiar empresas dedicadas sobretudo a I&D, incluindo o financiamento da valorização dos seus resultados, cuja idoneidade em matéria de investigação e desenvolvimento seja reconhecida;

. Custos com registo e manutenção de patentes;

. Despesas com a aquisição de patentes que sejam predominantemente destinadas à realização de actividades de I&D;

. Despesas com auditorias à I&D.

c) – O benefício consiste normalmente na dedução ao montante apurado e até à sua concorrência, o valor correspondente às despesas com investigação e desenvolvimento, na parte que não tenha sido objecto de comparticipação financeira do Estado a fundo perdido, realizadas no período de tributação que se inicie em 1 de Janeiro do ano sob consideração;

d) - Muitas vezes as legislações nacionais estabelecem uma dupla percentagem, a saber:

. Taxa de base— v. g. 20% das despesas realizadas naquele período;

. Taxa incremental— v. g. 50% do acréscimo das despesas realizadas naquele período em relação à média aritmética simples dos dois exercícios anteriores, até ao limite que em Portugal é de € 750 000;

e) - As despesas que, por insuficiência de colecta, não possam ser deduzidas no exercício em que foram realizadas poderão ser deduzidas até ao 6.º exercício imediato.

A lei prescreve normalmente o dever de justificação por declaração comprovativa, da prova de que as actividades exercidas ou a exercer correspondem efectivamente a acções de investigação ou desenvolvimento, dos respectivos montantes envolvidos, do cálculo do acréscimo das despesas em relação à média dos dois exercícios anteriores e de outros elementos considerados pertinentes, emitida pública credenciada, normalmente ligada à área da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

3.2 Benefícios fiscais dirigidos ao combate à interioridade europeia

Em virtude da existência de acentuados desníveis de desenvolvimento no território da união europeia, onde a par das regiões menos desenvolvidas, existem outras que são ultra periféricas, os Estados-membros da UE consagram normalmente benefícios à interioridade cujos contornos se podem agrupar como segue:

. Em sede de Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) – equivalente ao IRPJ

Os benefícios tendem a abranger todas as entidades que exerçam, directamente e a título principal, uma actividade económica de natureza agrícola, comercial, industrial ou de prestação de serviços nas áreas ou regiões consideradas desfavorecidas do interior designadas “áreas beneficiárias”:

1- Redução em percentagem a definir por lei da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas ou equivalente;

2- Tratando-se da instalação de novas entidades, cuja actividade principal se situe nas áreas beneficiárias, a taxa de imposto pode ser especialmente reduzida para além da percentagem geral de redução durante um conjunto de anos a definir por lei, v. g. os primeiros cinco exercícios de actividade;

3- Majoração em percentagem a definir (v. g. 30%) das reintegrações e amortizações relativas a despesas de investimentos em montante a definir (v. g. até € 500

000), com certas exclusões, tais como as respeitantes à aquisição de terrenos e de veículos ligeiros de passageiros);

4- Majoração da dedução fiscal dos encargos sociais obrigatórios suportados pela entidade empregadora relativos à criação líquida de postos de trabalho por tempo indeterminado nas áreas beneficiárias, por trabalhador admitido;

5- Redução dos encargos sociais obrigatórios suportados pela entidade empregadora relativos à criação líquida de postos de trabalho por tempo indeterminado nas áreas beneficiárias, por trabalhador admitido;

6- Permissão para a dedução dos prejuízos fiscais apurados em determinado exercício num período alargado de anos posteriores.

. Em sede de Imposto sobre as transmissões patrimoniais

Destacam-se aqui um conjunto mais significativo de entre as seguintes isenções possíveis:

. Isenção do pagamento de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis as aquisições:

- Por jovens com idade normalmente compreendida entre os 18 e os 35 anos de idade, de prédio ou fracção autónoma de prédio urbano situado nas áreas beneficiárias, destinado exclusivamente a primeira habitação própria permanente, desde que o valor sobre o qual incidiria o imposto não ultrapasse os valores máximos de habitação a custos controlados acrescidos de, v. g. 50%;

- De prédios ou fracções autónomas de prédios urbanos, desde que situados nas áreas beneficiárias e afectos duradouramente à actividade das empresas que se instalem em regiões consideradas desfavorecidas;

As áreas beneficiárias dos incentivos fiscais são delimitadas de acordo com critérios que atendam, especialmente, à baixa densidade populacional, ao índice de compensação ou carência fiscal e à desigualdade de oportunidades sociais, económicas e culturais das populações. A definição dos critérios e a delimitação das áreas territoriais beneficiárias, nos termos do número anterior, bem como todas as normas regulamentares necessárias à boa execução do presente artigo, são estabelecidas por acto dos Ministros das Finanças.

A lei pode condicionar a usufruição dos benefícios fiscais em cumulação com outros benefícios de idêntica natureza, embora se faculte aos agentes económicos a possibilidade de opção pelo regime mais favorável.

A lei interna pode estabelecer outros limites á fruição de benefícios. A lei comunitária estabelece a obrigatoriedade de autorização prévia da Comissão europeia para a concessão de benefícios fiscais acima dos € 200 000 em ordem a impedir o estabelecimento de regimes concorrenciais agressivos entre os estados membros.

3.3 Benefícios fiscais ao combate à interioridade europeia - os incentivos de natureza contratual destinados à atração de investimento externo para região desfavorecida

As leis internas dos Estados-membros podem consagrar para os projectos de investimento em unidades produtivas realizados de montante igual ou superior a, v. g. € 5 000 000, que sejam considerados relevantes para o desenvolvimento dos sectores considerados de interesse estratégico para as economias nacionais e para a redução das

assimetrias regionais, que induzam à criação de postos de trabalho e contribuam para impulsionar a inovação tecnológica e a investigação científica dos estados membros, benefícios fiscais, em regime contratual, com período de vigência normalmente até 10 anos.

A tais projetos de investimento podem ser concedidos, cumulativamente, os incentivos fiscais seguintes mais relevantes:

- . Um crédito de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas determinado com base na aplicação de uma percentagem, compreendida entre 5% e 20%, das aplicações relevantes do projeto de investimento efetivamente realizadas, a deduzir ao lucro tributável, na parte respeitante à actividade desenvolvida pela entidade no âmbito do projecto;

- . Isenção ou redução de imposto sobre o património relativamente aos prédios utilizados pela entidade na actividade desenvolvida no quadro do projecto de investimento;

- . Isenção ou redução de imposto sobre as transmissões de bens imóveis relativamente aos imóveis adquiridos pela entidade destinados ao exercício da sua atividade no âmbito do projeto de investimento;

- . Isenção ou redução de imposto do selo que for devido em todos os actos ou contratos necessários à realização do projecto de investimento;

Em geral, as legislações internas consagram a impossibilidade de os incentivos fiscais serem cumuláveis com outros benefícios da mesma natureza susceptíveis de serem atribuídos ao mesmo projecto de investimento.

3.4 Benefícios fiscais dirigidos ao combate à interioridade europeia - os incentivos da natureza contratual destinados à promoção do investimento comunitário fora do território da união

Sob certas condições podem ser previstos para os projetos de investimento direto efetuados por empresas europeias no estrangeiro, de montante igual ou superior a uma quantia de, por exemplo, € 250 000 ou superiores, consoante o que for determinado, de aplicações relevantes que contribuam positivamente para os resultados da empresa e que demonstrem interesse estratégico para a internacionalização da economia de algum dos países europeus. Tais projectos de investimento podem beneficiar de incentivos fiscais, em regime contratual, com período de vigência por um número de anos a determinar, consubstanciados por exemplo no seguinte:

- . Um crédito fiscal utilizável em imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, compreendido entre 10% e 20% das aplicações relevantes, a deduzir ao lucro tributável com um limite máximo a fixar por lei, por cada exercício;

- . Ou na eliminação da dupla tributação económica nos termos e condições estabelecidos no regime de tributação do rendimento das pessoas colectivas, durante o período contratual, quando o investimento seja efectuado sob a forma de constituição ou de aquisição de sociedades estrangeiras;

A tendência dos Estados-membros é para excluir da aplicação deste regime os investimentos efectuados em zonas francas ou nos países, territórios e regiões sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de listas aprovadas. Os contratos relativos a projectos de investimento podem prever normas que salvaguardem

as contrapartidas dos incentivos fiscais em caso de cessação de actividade da entidade beneficiária, designadamente por transferência da sede e direcção efectiva para fora do território do Estado membro que haja concedido os benefícios.

Os benefícios fiscais, em conjunto com as ajudas financeiras da união materializadas através dos fundos e programas estruturais, constituem um todo coerente que procura limitar as actuais assimetrias de desenvolvimento. Entende-se que as mesmas não poderão jamais ser totalmente eliminadas, mas não pode deixar de se compreender e ter presente que elas resultam de factores naturais, geográficos e outros que não podem ser alterados.