

Novas tendências de tributação das sociedades – conclusões da II Conferência Internacional

Por António Carlos dos Santos e Carlos Lobo

Neste texto pode encontrar uma síntese das intervenções e das principais conclusões apresentadas na II Conferência Internacional de Fiscalidade e Contabilidade organizada pelo GECTOC e IDEFF dedicada ao tema «Novas tendências de tributação das sociedades.»



António Carlos dos Santos
Membro do GECTOC
Professor universitário



Carlos Lobo
Professor universitário

Realizou-se no passado dia 25 de Outubro, na Aula Magna da Reitoria da Universidade de Lisboa, com mais de um milhar de participantes, a II Conferência Internacional de Fiscalidade e Contabilidade organizada pelo Gabinete de Estudos da CTOC e IDEFF/Faculdade de Direito de Lisboa e dedicada ao tema «Novas tendências de tributação das sociedades.»

Segundo Fidel Sanchez, professor da Universidade de Vigo, vigora, na Europa, um modelo de tributação empresarial não baseado em regras harmonizadas que, em termos gerais, apresenta as mesmas características em quase todos os Estados: definição da base tributável a partir do lucro empresarial, revelado funda-

mentalmente pela contabilidade, aplicação de uma única taxa, existência de certos incentivos fiscais, persistência de um certo nível de dupla tributação.

Este modelo tem vantagens (forte conexão com a contabilidade, implantação no terreno, tradição), funcionando até hoje de modo satisfatório. Tem, porém, alguns inconvenientes, nomeadamente a falta de neutralidade entre formas de investimento, as distorções que provoca na eleição da forma organizacional das empresas e o facto de não ser adequado à globalização, em particular no que respeita ao tratamento de operações transfronteiriças.

Existem certas diferenças na aplicação concreta do modelo (nos critérios de fixação da residência fiscal, nos métodos de determinação da matéria colectável, nos métodos de amortização, nos incentivos, nas taxas, etc.), mas a sua evolução

tem caminhado no sentido de uma certa convergência, caracterizando-se por uma ampliação da base tributável, por um abaixamento das taxas e por uma redução dos incentivos fiscais e sua concentração em certos domínios.

No quadro europeu, há exemplos de alguns casos atípicos, os mais conhecidos dos quais serão os da Croácia onde, durante vários anos, esteve em vigor um modelo de tributação alternativo, e da Estónia, onde o modelo existente, de tributação de dividendos distribuídos em sede de imposto das pessoas singulares em vez da tributação dos lucros em sede societária, deverá ser alterado em 2008.

Hoje, a tendência não é para substituir o modelo existente, mas para resolver os problemas que este apresenta. Várias propostas interessantes de reforma têm sido avançadas nos meios académicos, algumas com aplicação prática na Suíça e na Alemanha. Mas, no contexto actual, importa sobretudo efectuar uma ampla discussão pública das quatro propostas apresentadas pela União Europeia, duas das quais a do *Home state taxation* e a da «base consolidada comum», por serem menos ambiciosas, têm mais possibilidades de êxito. ⁽¹⁾

A primeira proposta, pensada sobretudo para a internacionalização das pequenas e médias empresas, baseia-se na técnica do reconhecimento mútuo das legislações, aceitando plenamente as regras da concorrência fiscal. A segunda, mais virada para as empresas transnacionais, vai no sentido de harmonizar os elementos do imposto que estão na base do cálculo da matéria colectável, deixando, porém, liberdade aos Estados membros na fixação das taxas de imposto. Os trabalhos visando uma mais intensa coordenação ou mesmo harmonização fiscal neste domínio têm vindo a avançar paulatinamente, mas é



ainda cedo para saber qual será o destino político destas propostas. É, no entanto, muito importante que os governos, os parlamentos e as entidades universitárias, associativas e empresariais promovam, sem preconceitos, um sério debate sobre o tema.

Impacto fiscal das normas IAS/IFRS

Quanto à questão do impacto fiscal das normas IAS/IFRS, Domingos Cravo, professor no ISCA de Aveiro, começou por definir as normas internacionais de contabilidade (*International Accounting Standards* - IAS/ *International Financial Reporting Standards* - IFRS) como linguagem comum dos mercados de capitais para, em seguida, dar conta das tendências internacionais e, sobretudo, comunitárias nesta matéria, tomando, neste caso, em consideração diversas Comunicações da Comissão ⁽²⁾, o Regulamento (CE) n.º 1606/2002, de 19 de Julho do Parlamento Europeu e do Conselho (que impõe a apresentação de contas de acordo com os IAS/IFRS) ⁽³⁾ e os reflexos deste movimento no ordenamento português, em especial, no Decreto-Lei n.º 35/2005, de 17 de Fevereiro. Segundo o orador, a adopção desta normas implicará uma importante alteração no *coração* do Código do IRC, um incremento dos ajustamentos na transição do resultado contabilístico para o resultado fiscal, um cuidado acrescido da apreciação das normas que vão sendo aprovadas no *International Accounting Standards Board* (IASB), pois poderão ter impacto no resultado contabilístico e um potencial aumento do risco de conflituosidade, perante o incremento dos juízos de valor insertos no modelo contabilístico.

Da comunicação do orador e das intervenções dos comentadores parece deduzir-se a existência de uma tensão entre o conceito de normalização e a norma contabilística em si mesma. A natureza da norma contabilística parece não ter sido ainda bem apreendida pelas instâncias administrativas públicas. Em termos conceptuais, denota-se claramente o confronto entre a concepção de norma enquanto prática comumente entendida e aceite e a da norma vinculativo-preceptiva, autoritariamente imposta. Conceptualmente, a norma contabilística aparenta-se mais com uma opção de aceitação unânime, voluntária, determinada por um certo grupo, de forma que as suas opções

sejam consensuais e não uma norma jurídico-vinculativa, autoritariamente imposta.

Quais são as repercussões deste aparente confronto conceptual? Domingos Cravo exteriorizou-as quando demonstrou a sua estranheza pelo facto de a Comissão e da própria UE efectuarem uma recepção das normas contabilísticas produzidas por um organismo privado no âmbito dos seus instrumentos jurídicos.

De facto, e perante este estado de coisas, constituiu opinião unânime a necessidade daquela tensão conceptual entre norma autónoma e norma jurídica ser resolvida num sentido mais favorável a uma concepção de norma de aceitação voluntária.

Foi igualmente identificada a existência de uma tensão metodológica. De facto, e no enquadramento descrito, a norma contabilística deve ser construída no âmbito de um movimento auto-regulador, sendo estranhas quaisquer iniciativas do foro hetero-regulador, ou seja, por via autoritária. Ora, esta tensão é clara ao nível das comissões de normalização contabilística. Não faz sentido que uma comissão de normalização contabilística, quer portuguesa quer comunitária, tenha que ver as suas decisões homologadas por entidades ministeriais. Estas decisões de normalização deverão ser tomadas pelos operadores profissionais, no âmbito das suas práticas comumente aceites.

Denotou-se, igualmente, a existência de tensão instrumental, cuja resolução depende da verificação da real natureza das normas contabilísticas, se constituem verdadeiras regras ou se, como tudo indica, se aproximam de princípios. Estas tensões podem desembocar em conflitos institucionais. Esta foi, claramente, a conclusão essencial de Domingos Cravo quando referiu que pode haver um nível de antagonismo crescente entre a administração fiscal, as empresas e os próprios profissionais.

Neste âmbito deverá definir-se com precisão os diversos campos de acção. Por um lado, existe a Contabilidade, por outro a Fiscalidade. É legítimo que a administração fiscal adapte os resultados decorrentes da Contabilidade, mas tal não significa que a possa instrumentalizar. O campo da Contabilidade deve ser definido numa óptica de auto-regulação. O campo da Fiscalidade é definido pela administração fiscal no âmbito das normas emanadas pelo legislador fiscal. É es-

sencial, portanto, estabelecer um novo paradigma relacional entre a questão dos impostos e da Contabilidade, sabendo que cada um tem a sua “quinta”. Havendo uma “porta de passagem”, será aí que o “porteiro” deverá actuar. Insustentáveis serão, isso sim, invasões de “quintas”.

Taxas implícitas e taxas efectivas

O terceiro painel centrou-se numa exposição de António Martins, professor na Faculdade de Economia de Coimbra, com base num trabalho elaborado pelo orador e por João Santos e Jorge Oliveira. Segundo os autores, o conhecimento das taxas dos impostos societários, particularmente das taxas implícitas e efectivas de tributação, interessa muito aos poderes públicos e aos investidores. Com efeito, não é suficiente o simples conhecimento das taxas legais de imposto, mesmo quando estas tenham em conta o somatório das taxas locais, regionais ou federais, pois estas não tomam em consideração, entre outros factores, os regimes de amortizações, as provisões, o reporte de perdas, a não dedutibilidade de certos custos, etc. Um outro indicador (com bastantes limitações) para medir o nível de tributação sobre as sociedades tem por base o quociente entre as receitas de impostos sobre o rendimento que sobre elas recaem em relação ao PIB. Se nos ativermos a este indicador, verifica-se que o peso dos impostos sobre o rendimento das sociedades no PIB registado em Portugal é similar ao que se verifica na média dos países da União Europeia, cifrando-se, em 2004, em três por cento do PIB. Contudo, hoje importa ver sobretudo quais são as taxas implícitas ou efectivas de tributação. A terminologia nem sempre coincide. Aqui, os autores do trabalho reservam o termo taxa implícita para as medidas da carga fiscal, por sectores ou por actividades, que se referem a períodos já decorridos (sendo útil em análises históricas), ⁽⁴⁾ enquanto o termo taxa efectiva remete para períodos futuros (carácter prospectivo), sendo útil para analisar o efeito potencial da fiscalidade sobre a rentabilidade dos projectos de investimento.

Existem dois tipos de taxas implícitas, as baseadas em contas nacionais (macro) e as baseadas na contabilidade empresarial, isto é, a partir da agregação de dados revelados pelas contas anuais das empresas (micro). ⁽⁵⁾

Uma das formas mais comuns de cálculo das taxas implícitas no plano macro é o de apurar as taxas médias implícitas de tributação, comparan-

Foram descritas situações em que a administração fiscal obriga as empresas à adopção de medidas que, de uma perspectiva fiscal, são as mais gravosas. Assim sendo, o contribuinte perde ou, pelo menos, vê fortemente constrangida a possibilidade de adoptar a opção fiscal mais favorável, de prosseguir o negócio fiscalmente menos oneroso.

do as receitas dos impostos sobre as sociedades com uma medida macro-económica da base tributável determinada a partir dos agregados das contas nacionais. ⁽⁶⁾

Tendo em conta esse cálculo, verifica-se que a taxa média implícita do imposto sobre as sociedades em Portugal registou uma tendência decrescente no período 2000-2004, sendo, ao longo desse período, sempre significativamente superior para as sociedades não financeiras (onde passou de 22,9 por cento para 15,3 por cento) relativamente às sociedades financeiras (em que o decréscimo foi de 12,3 para 6,4 por cento).

Se, porém, tomarmos em consideração o recurso às taxas médias implícitas baseadas em dados micro, obtidos a partir do tratamento da informação fiscal fornecida pelas declarações de rendimentos, teremos um panorama, em princípio, mais fiável. ⁽⁷⁾

Os valores obtidos relativos ao período 2003-2006 apontam para um decréscimo das taxas médias implícitas de tributação, em duas distintas metodologias utilizadas: de 17,7 por cento, em 2003, para 11,9 por cento em 2006 (primeira metodologia, designada de base A) e de 17,9 por cento para 14,1 por cento (segunda metodologia, base B).

Esta descida de, conforme as metodologias usadas, -5,8 e -3,8 p.p. é essencialmente atribuível à descida da taxa geral do IRC de 30 para 25 por cento introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2004. As taxas médias do sector não financeiro são sempre muito superiores às do sector financeiro. Os benefícios fiscais influenciam estas taxas. Se os regimes de isenção temporária (que correspondem ao regime das zonas francas) não fossem considerados nos cálculos (e é duvidoso que o devam ser, dado o seu carácter *ring fencing*) a taxa média implícita global acresceria cerca de 5 p.p.



As taxas implícitas de tributação dizem-nos, todavia, pouco, se pretendemos medir o efeito esperado de alterações da política fiscal sobre decisões empresariais, desde logo as de investimento, pois estas têm uma lógica prospectiva. De facto, um investimento numa sociedade implica uma avaliação da rendibilidade esperada líquida de impostos, isto é, após tributação. Isto implica o recurso a taxas efectivas de tributação que pretendem olhar para o futuro e que são um bom indicador de competitividade fiscal de um território na atracção de investimentos

Vários são os métodos de cálculo deste tipo de taxas, sendo o de King e Fullerton um dos mais usados como indicador da competitividade fiscal. O cálculo das taxas efectivas pode assumir duas formas: uma é a do cálculo da taxa marginal efectiva que visa traduzir a carga fiscal de um projecto marginal e que mede o impacto fiscal de investimentos de expansão levados a cabo por uma empresa numa dada localização; ⁽⁸⁾ outro é o da taxa média efectiva, que pretende avaliar a carga fiscal de projectos com valor actual líquido positivo e que é mais apta para permitir uma opção entre diferentes localizações de investimentos.

Utilizando agora um modelo que visa calcular as taxas médias efectivas de tributação em oito Estados membros da União, ⁽⁹⁾ verifica-se que nos países analisados (Alemanha, Eslováquia, Espanha, Finlândia, Irlanda, Países Baixos, Portugal, Reino Unido) as taxas efectivas de tributação situam-se, em média, 6,1 p.p. abaixo das

taxas nominais. Os valores obtidos indicam que a taxa média efectiva será mais baixa na Irlanda (10 por cento), seguindo-se, por ordem crescente, a Eslováquia (15,3 por cento), Portugal (18,9 por cento), os Países Baixos (19,4 por cento) e a Finlândia (19,7 por cento), sendo, no entanto, esta ordenação muito próxima da que resulta da mera consideração das taxas nominais (legais) de imposto.

Neste quadro de comparação, Portugal situa-se, pois, numa posição relativamente favorável no plano tributário. No entanto, fica a dúvida se o lugar relativo de Portugal seria o mesmo se outros fossem os países escolhidos.

Por fim, deve notar-se que a competitividade fiscal não depende apenas de factores quantitativos, mas também de factores qualitativos (estabilidade fiscal, previsibilidade de comportamentos dos actores, qualidade dos serviços administrativos e judiciais, garantias dos contribuintes, etc.) onde há ainda um enorme caminho a percorrer.

O combate da administração fiscal ao planeamento fiscal

Relativamente ao último painel, sobre o IRC em Portugal, apresentado por Pinheiro Pinto, professor na Universidade Católica, verifica-se que vários factores têm condicionado a evolução das receitas fiscais provindas do sector privado, em especial a redução das taxas nominais que, entre 1989 e 2007 se situa em 34 por cento; o aumento do número de sujeitos passivos, de menos de 150 mil para mais de 360 mil, no mesmo período, a maioria dos quais, pequenas e médias empresas; o alargamento da base tributável, em especial decorrente de limitações ao reporte de prejuízos e à atribuição de gratificações por aplicação de resultados e de alterações ao regime de mais-valias (sendo o orador favorável, neste campo, à sua tributação autónoma a taxa mais reduzida que a do IRC, com eliminação das tributações autónomas hoje existentes e sua substituição por um imposto que especificamente tributasse certas despesas); e a diminuição da evasão e fraude, induzida, por exemplo, pela reforma de tributação do património que permite aproximar os valores declarados dos valores reais e apesar do falhanço que foi o regime simplificado de tributação.

Da discussão deste painel, em conjugação com o anterior, sobressaem duas observações importantes. Primeira, existem posições contraditórias quanto à relação entre a taxa efectiva e a taxa nominal de tributação de IRC entre nós. Alguns intervenientes defendem a existência de uma taxa efectiva inferior à taxa nominal; outros, porém, são de opinião que a taxa efectiva poderá ser superior à taxa nominal, se forem devidamente considerados os efeitos das taxas autónomas. Segunda observação relativa à percepção da administração fiscal relativamente às actividades de planeamento fiscal: esta percepção ter-se-á alterado drasticamente, passando de uma atitude de desconfiança tolerada para um estado de combate sem quartel, atitude esta que, até ao momento, não está a ser devidamente filtrada pela jurisprudência.

A este respeito foram descritas situações em que a administração fiscal obriga as empresas à adopção de medidas que, de uma perspectiva fiscal, são as mais gravosas. Assim sendo, o contribuinte perde ou, pelo menos, vê fortemente constrangida, a possibilidade de adoptar a opção fiscal mais favorável, de prosseguir o negócio fiscalmente menos oneroso. A liberdade económica do contribuinte pode, deste modo, ser posta em questão, dado que o seu campo de actuação racional está a ser cerceado quer na óptica administrativa quer na óptica legislativa ordinária.

Eis um bom tema para a próxima Conferência Internacional a realizar em 2008. ■

(Texto recebido pela CTOC em Março de 2008)

- (¹) Sobre o tema, ver as seguintes Comunicações da Comissão: COM (2001) 582 final, de 23 de Outubro, «Para um mercado interno sem obstáculos fiscais. Estratégia destinada a proporcionar às empresas uma matéria colectável consolidada do imposto sobre as sociedades para as suas actividades a nível da UE» e COM (2003) 726 final, de 24 de Novembro, «Um mercado interno sem obstáculos em matéria de fiscalidade das empresas – realizações, iniciativas em curso e desafios a ultrapassar». Vide ainda, na Revista «TOC», ano VI, n.º 50, Santos, A. C.(2005), «Novos rumos da tributação das empresas na União Europeia?».
- (²) As comunicações referidas são as seguintes: COM (2000) 359, «Estratégia da UE para o futuro em matéria de informações financeiras a prestar pelas empresas»; COM (2001) 260 final, de 23 de Maio, «A política fiscal da União Europeia – prioridades para os próximos anos»; as comunicações já referidas na nota anterior COM (2001) 582 final, de 23 de Outubro e COM (2003) 726 final, de 24 de Novembro; COM (2005) 532 final, de 25 de Outubro, «La contribution des politiques fiscale et douanière à la stratégie de Lisbonne» e COM (2006) 157 final, de 5 de Abril, «Execução do programa comunitário de Lisboa: progressos realizados e acção futura para uma matéria colectável comum consolidada do imposto sobre as sociedades».
- (³) Para garantir a coerência entre as normas do IASB e a legislação comunitária, foram também aprovadas a Directiva 2001/65/CE e a Directiva 2003/51/CE que alteram diversas directivas contabilísticas anteriores respectivamente quanto às regras de valorimetria aplicáveis às contas anuais e consolidadas de certas formas de sociedades, bem como dos bancos e de outras instituições financeiras e quanto ao perímetro de consolidação e a certas disposições relativas às provisões e aos acontecimentos posteriores à data do balanço.
- (⁴) A taxa implícita de tributação das sociedades tende hoje a definir-se através da relação entre o imposto suportado e uma certa base tributável previamente definida. Esta taxa permite considerar os efeitos das variáveis que afectam a base tributável na carga fiscal suportada pelos rendimentos societários. Procura-se medir a pressão fiscal efectiva a que determinados rendimentos estão sujeitos e efectuar a partir delas comparações internacionais (ou intersectoriais). Neste sentido, alargar a base e baixar as taxas legais pode ser um movimento neutro do ponto de vista das taxas efectivas de tributação. O cálculo da taxa implícita é particularmente útil quando se procura estudar a carga fiscal a que estão sujeitos diferentes factores de produção (capital *versus* trabalho, por exemplo), efectuar comparações entre cargas fiscais suportadas por diferentes sectores de actividade num dado momento, ou ainda analisar a evolução histórica da pressão fiscal a que foram sujeitos. Este cálculo é frequentemente utilizado pela UE e pela OCDE.
- (⁵) Vários estudos empíricos revelam que as taxas implícitas, qualquer que seja a sua forma de cálculo, são menores que as taxas legais, sendo, no entanto, as taxas calculadas segundo o método micro mais elevadas que as calculadas segundo o método macro. Em qualquer dos casos, as taxas implícitas do sistema financeiro são inferiores às dos sectores não financeiros.
- (⁶) Essa medida baseia-se num indicador que corresponde à diferença entre o valor acrescentado bruto ao custo de factores e os custos com o pessoal, o Excedente Bruto de Exploração (EBE), mas corrigido por forma a considerar os rendimentos pagos e recebidos – juros, rendas, *royalties*, dividendos – pelas sociedades não incluídos naquele agregado, aproximando assim o denominador da base tributável do IRC.
- (⁷) No numerador deste quociente está a soma do IRC liquidado com a derrama e as tributações autónomas, sem os montantes pagos a título de pagamento especial por conta enquanto no denominador foram consideradas duas bases distintas, ambas de valor positivo, a base A, correspondente ao resultado do exercício antes de imposto sobre os lucros, expurgado do efeito do método da equivalência patrimonial, e a base B, correspondente ao lucro tributável, incluindo o de rendimentos isentos ou não sujeitos, acrescido dos benefícios por dedução ao lucro tributável.
- (⁸) Isto é, de um investimento relativamente ao qual o VAL (Valor actual líquido) é nulo ou em que a taxa interna de rendibilidade (TIR) iguala o custo do capital; o outro é o do cálculo da taxa média efectiva que representa a carga fiscal de um projecto no qual o VAL é positivo ou a TIR supera o custo do capital.
- (⁹) O modelo parte da hipótese que o investimento hipotético seria realizado num único período de tempo, que o custo do capital para o investidor seria igual, independentemente do Estado de destino e que não é tomada em conta a tributação do investidor no Estado da sua residência.