ENTREVISTA

LÁSZLÓ KOVÁCS

A Contabilidade contribui para a construção de um mercado único

Por Nuno Dias da Silva

O comissário europeu da Fiscalidade declara que a grande vantagem da aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade reside na linguagem comum de relato que proporciona para aqueles que pretendem mobilizar capitais ou investir na Europa. Apoiando-se em estudos de entidades prestigiadas, László Kovács acrescenta que com a implementação das NIC a qualidade global das contas e das demonstrações melhorou.

László Kovács nasceu a 3 de Julho de 1939, em Budapeste, na Hungria. Desempenha o cargo de comissário europeu da Fiscalidade e da União Aduaneira, desde 2004, da Comissão liderada pelo português Durão Barroso. O político que tem como *hobbies* o ténis e a jardinagem, já exerceu diversos cargos de responsabilidade pública no seu país, tanto ao nível partidário como estatal. Foi ministro dos Negócios Estrangeiros da Hungria, de 1994 a 1995 e de 2002 a 2004, secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e deputado ao parlamento húngaro durante vários anos. A nível internacional, desempenhou o cargo de *chairman* da Organização para a Segurança e Cooperação da Europa (OSCE).

Adepto das soluções ecológicas, o comissário europeu László Kovács defende que a fiscalidade pode ser usada para facilitar a transição rumo a uma economia com baixa produção de carbono. O responsável pela pasta da Fiscalidade da Comissão Durão Barroso sublinha o esforço que tem sido feito pelos dirigentes políticos europeus na promoção da transparência, cooperação e concorrência fiscal no seio da União Europeia. Kovács reconhece a complexa coexistência dos 27 sistemas fiscais europeus, mas afirma que não está nos planos da Comissão colocar na mesa a proposta para um sistema de *flat tax* em todos os Estados-membros. Sobre o processo de normalização contabilística, o comissário entende que foram feitos progressos e que se caminha no rumo certo, enaltecendo o contributo da Contabilidade «para a construção de um mercado único europeu no futuro.»

TOC – O preço do petróleo não pára de subir, condicionando o quotidiano de empresas e cidadãos. É partidário que os Estados membros da União Europeia introduzam alterações nos impostos sobre os produtos petrolíferos?

László Kovács – Provavelmente os preços do petróleo vão manter-se elevados no médio e no longo prazo. Nesse sentido, a reacção da União Europeia precisa de ser orientada para o longo prazo. A União deve ser mais eficiente na utilização dos recursos energéticos e menos dependente dos combustíveis fósseis. Entretanto, a Comissão Europeia teve conhecimento que os efeitos desta crise no curto prazo em alguns grupos mais vulneráveis será mitigado, ajudando-os a ajustar-se à nova situação do mercado. Contudo, as medidas a implementar devem ser desligadas do preço energético, já que de outra forma, elas iriam desencorajar as urgentes e necessárias mudanças comportamentais. Posto isto, eu defendo medidas de impacto rápido focadas nas transferências de rendimento para reduzir as per-

«No médio e longo prazo, a fiscalidade poderá ser usada para apoiar e facilitar a transição rumo a uma economia com baixa produção de carbono», sustenta o comissário europeu

das no rendimento real em consequência dos altos preços da energia.
Eu gostaria também de realçar que os cortes nos impostos indirectos (sejam impostos especiais de consumo ou IVA) para controlar o elevado preço dos combustíveis não são adequados. Este seria o pior sinal a dar, uma vez que estimularia o consumo em vez de apelar para poupanças energéticas e, deste modo, convidaria os países produtores de petróleo e as empresas a aumentarem os preços. Na verdade, eles não são afectados e, em consequência, não têm uma componente social (pelo contrário: menos pressão nos impostos directos daria mais aos ricos do que aos pobres).
Por outro lado, no médio e longo prazo, a fiscalidade poderá ser usada para apoiar e facilitar a transição rumo a uma economia com baixa produção de carbono. Comprometo-me a avançar, no Outono de 2008, com uma proposta para rever a directiva europeia sobre a tributação energética. O meu objectivo é usar a fiscalidade para reforçar o princípio do poluidor-pagador. Reduções ou incentivos serão atribuídos aos produtos com menor dispêndio de energia.

TOC – A Zona Euro é bastante desigual nos impostos sobre as empresas, existindo um fosso entre os países do norte e do sul. Que medidas defende para atenuar esta assimetria?

L.K. – Uma distinção deve ser feita entre as taxas de impostos estatuídas (definidas pelas leis de cada país) e as taxas de impostos efectivas (que resultam das taxas considerando, em simultâneo, as taxas estatuídas, a taxa base e o modo como os sistemas fiscais das pessoas e das empresas estão integrados).
Os dados empíricos dão conta de uma considerável redução das taxas de impostos estatuídas acompanhados pela ligeira diminuição da média efectiva dos impostos sobre as empresas na última década. Os impostos sobre o rendimento das empresas, vistos em percentagem do PIB, têm-se mantido estáveis. Estou convencido que um certo nível de competitividade fiscal no seio da União Europeia é não só inevitável como também desejável, desde que enquadrada numa lógica de leal concorrência fiscal. Com efeito, uma concorrência fiscal leal no campo específico da tributação obriga os go-

vernos a oferecerem os melhores serviços num dado nível de tributação.

TOC – A competição desencadeada pelas economias emergentes é um factor de peso para aumentar a sensação de que está em construção uma Europa a diferentes velocidades?

L.K. – Procurámos desafiar a concorrência fiscal nociva desde a introdução do «Code of Conduct for Business taxation», que combate a distorção influenciada por regimes fiscais específicos sobre a localização de actividades móveis na União Europeia, sucursais e territórios no exterior da UE.
O conselho da ECOFIN levou a cabo um grupo de trabalho (The Code Of Conduct Group) para avaliar o impacto de medidas fiscais. Este grupo formou-se em 1998 e desde então (incluindo o período do alargamento europeu a leste) analisou aproximadamente 400 medidas fiscais, concluindo que existem mais de 100 «nocivas», quase todas já abandonadas. É consensualmente aceite que o trabalho liderado por este grupo foi bem sucedido. A este respeito, os Estados-membros devem reconhecer que a aplicação do código, de uma forma geral, conduziu a mais transparência, cooperação e concorrência fiscal leal no seio da UE.
De forma a evitar que o bem sucedido grupo de trabalho só beneficie as empresas estabelecidas fora do espaço da União Europeia, estamos a envidar esforços para que os princípios subjacentes ao «Code of Conduct» sejam promovidos em relação a países terceiros. Isto pode ser alcançado ao nível de uma política de diálogo, e pode ser reforçado através de diferentes ferramentas, tais como uma alavanca na negociação de diversos acordos, parcerias ou tratados ou através do desenvolvimento de estratégias.

«Um sistema fiscal eficiente aumenta receitas com o menor grau possível de distorção para a economia», defende László Kovács

Equidade e eficiência

TOC – A justiça fiscal é um sonho inalcançável ou o imposto único europeu podia atenuar os desequilíbrio existentes?

L.K. – Existem dois conceitos relevantes nos sistemas fiscais: a eficiência e a equidade. Um sistema fiscal eficiente aumenta receitas com o menor grau possível de distorção para a economia. Um sistema equitativo garante uma distribuição justa da tributação entre os cidadãos, de acordo com a sua capacidade contributiva, assegurando que situações semelhantes são tributadas de modo similar. É bem sabido que um ponto de equilíbrio deve ocorrer entre eficiência e equidade. De facto, pode acontecer que o mais eficiente sistema fiscal não assegure contextualmente a mais equitativa distribuição de imposto entre os cidadãos e vice-versa.
Em resumo, existem diferentes formas para designar um sistema fiscal que tem por objectivo garantir, tanto a eficiência como a equidade, segundo a estrutura económica e social de um país. Isto é teoria. De uma perspectiva política, tem de ser salientado que a fiscalidade é uma matéria da soberania dos Estados membros, onde o princípio da unanimidade é aplicável. Neste entendimento, a Comissão nunca intervirá no debate nacional para criar impostos sobre o rendimento.

TOC - A competitividade fiscal deve ser uma prioridade para a União Europeia?

L.K. – O objectivo principal da Comissão passa por promover mais crescimento e mais emprego, me-

lhorando a competitividade dos negócios. Como os agentes de negócio sabem bem, a decisão do local deve ser enformada por considerações económicas e não, primariamente, por factores fiscais. A competitividade fiscal não é, por conseguinte, o único objectivo prioritário da Comissão Europeia, mas um objectivo de entre vários.
O maior desafio à nossa política fiscal é dar resposta às preocupações das pessoas e dos operadores de negócios dentro do mercado interno, focando-se na eliminação de obstáculos fiscais para todas as formas de actividade económica transfronteiriça, enquanto assegura que os sistemas fiscais são eficientes de modo a possibilitar aos Estados membros ir ao encontro dos seus objectivos políticos. Portanto, um desígnio prioritário passa pela criação de regras definidas para calcular, de modo uniforme, os impostos das empresas, e permitir que os prejuízos além-fronteiras sejam considerados. Isto constituíria uma solução benevolente para todos os obstáculos fiscais que as empresas actualmente enfrentam quando efectuam negócios com mais do que um Estado membro da União Europeia.

TOC - O projecto de harmonização fiscal para as empresas deverá ser apresentado após o Verão. Qual o principal objectivo da proposta?

Minimizar os obstáculos fiscais que se deparam às empresas no espaço da UE é o objectivo do responsável europeu pela fiscalidade.

L.K. – Como muito bem sabe, as empresas da UE têm de lidar com mais de 27 sistemas fiscais diferentes. Actualmente, as empresas a operar além-fronteiras enfrentam vários obstáculos fiscais (custos elevados de cumprimento, limites ao alívio de perdas no comércio transfronteiriço, problemas com preços de transferência, etc.) e são, deste modo, desvantagens comparadas com empresas operando num contexto doméstico.
Esta análise não é exclusiva dos serviços da Comissão Europeia, mas é igualmente suportada pela comunidade dos negócios ao nível da UE.
Estou em crer que só uma abordagem abrangente pode proporcionar maiores benefícios globais. E a mais promissora solução é o *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB) que permitiria às empresas a operar no mercado interno seguir as mesmas regras para calcular a sua taxa fiscal base, em vez de estarem sujeitas a 27 sistemas diferentes.
O objectivo da CCCTB não é harmonizar para o bem da harmonização, mas para melhorar o ambiente fiscal para as empresas que querem fazer negócio na UE. O CCCTB não deseja eliminar competitividade fiscal no seio dos Estados membros, que manterão a sua soberania, como está demonstrado no exemplo das taxas fiscais.

TOC - Confia que vai ser fácil lograr um acordo global entre os Estados membros?

L.K. - Presentemente, estamos a trabalhar num processo de avaliação, tal como, aliás, é sempre prática, antes de dar corpo a uma proposta concreta. Não existe qualquer proposta sobre a mesa neste momento. Por isso, é muito prematuro especular sobre a eventualidade de um acordo global ser atingido.

TOC – A *flat tax* é um grande sucesso na Europa de Leste. Pensa que vai ser uma realidade nos restantes Estados membros num futuro próximo? Trata-se da melhor forma de alcançar a harmonização fiscal?

L.K. – Da perspectiva da União Europeia, de acordo com o princípio da subsidiariedade, os Estados membros estão livres para implementar o sistema fiscal que desejem segundo os seus objectivos económicos e sociais, desde que o sistema respeite o Direito Comunitário, em particular as «quatro liberdades» do Tratado – liberdade de estabelecimento, liberdade de livre circulação de bens, pessoas e capitais. Na actualidade, no seio da UE, alguns Estados membros aplicam uma taxa única de imposto sobre uma parcela do rendimento (pessoal e/ou das empresas) ou para a totalidade do rendimento tributável (impostos directos e indirectos). Os actuais sistemas de *flat tax* diferem entre si segundo os níveis dos impostos e o rendimento tributável.
Tamanha heterogeneidade deve induzir alguma prudência na conclusão que todas estas experi-

ências devem ser analisadas de igual forma apenas porque elas respeitam à mesma *flat rate*. O propósito comum destas reformas passa por simplificar os sistemas fiscais, enquanto o impacto distributivo e na economia global pode ser distinto de caso para caso.
Uma questão central na *flat rate* refere-se ao impacto da sua implementação no efeito distributivo. De uma forma geral, a aplicação de um sistema plano vai reduzir os efeitos redistributivos nos sistemas fiscais que merecem especial atenção. Cabe aos governos nacionais considerarem estes elementos no momento de decidir sobre a aplicação da *flat tax* nos seus respectivos países. Contudo, não está nos objectivos da Comissão intervir nos debates nacionais e colocar na mesa a proposta para um sistema de *flat* tax na UE.

Reforçar intercâmbio de informação entre Estados membros

TOC - Que esforços estão a ser feitos para combater a fraude e a evasão fiscais?

L.K. - Estou fortemente empenhado no combate à fraude e à evasão fiscais. Em 2006, propus a implementação de uma estratégia europeia de combate à fraude fiscal. Os avanços neste domínio vão depender da vontade dos Estados membros para atingir um acordo unânime. Contudo, pese embora este constrangimento, estou confiante que vamos fazer progressos nos próximos meses. Antes do fim do ano, irei apresentar várias propostas no sentido de melhorar a cooperação administrativa entre os Estados membros para erradicar a fraude em carrossel no IVA. O balanço das recentes discussões a nível técnico e das reuniões do ECOFIN, fazem-me estar optimista e pensar que estaremos preparados para atingir rapidamente um acordo unânime.

TOC - As autoridades europeias estão a fazer tudo para limitar a proliferação de *off-shores*, como aconteceu recentemente no Liechtenstein?

L.K. – O combate à fraude fiscal, como a que foi detectada no Liechtenstein este ano, é uma das minhas maiores preocupações. A 1 de Julho de 2005, iniciámos a aplicação de uma directiva de tributação da poupança nos Estados membros e 15 outros países terceiros e jurisdições como a Suiça e o Liechtenstein. Pese embora ter sido considerada um sucesso, a directiva não é perfeita. A Directiva Europeia da Poupança está em vigor há três anos. Os meus serviços comunicaram recentemente em que áreas os progressos devem ser feitos de modo a tornar a directiva mais eficiente, evitando que as regras sejam facilmente contornadas. Vou apresentar uma proposta no Outono para melhorar a situação. Na mesma altura, tenho previsto promover uma iniciativa para melhorar a assistência mútua e o intercâmbio de informação entre os Estados membros com o intuito de assegurar que a fiscalidade efectivamente ocorre nos Estados membros de residência no caso evasão fiscal organizada noutro Estado membro.
Além disso, desde 2004, a Comissão promoveu os princípios da boa governação na área fiscal e o seu relacionamento com países terceiros. Elevados padrões na boa governação são meios essenciais para estabelecer a cooperação e reforçar o combate contra o branqueamento de capitais, fraude e evasão fiscal, corrupção, o terrorismo e o seu financiamento.

Componente ambiental na circulação automóvel

TOC - Em Portugal pagamos dois impostos quando compramos um carro. Como analisa esta particularidade fiscal do nosso País?

L.K. – Segundo sei, desde 1 de Julho de 2007, Portugal modificou a sua legislação e aplica o imposto de registo de circulação anual que incluem ambos dois componentes, isto é, a componente da cilindrada e a componente ambiental. A inclusão de um elemento ambiental é um desenvolvimento bem vindo e está em linha com os princípios gerais por nós propostos em 2005. Contudo, os serviços da Comissão estão actualmente a examinar sobre se todos os aspectos da legislação portuguesa modificada estão de acordo com o Direito Comunitário.

TOC - Para quando a harmonização do imposto automóvel?

L.K. – A proposta que a Comissão colocou em cima da mesa sobre o imposto automóvel não obteve ainda um acordo no Conselho Europeu. As decisões sobre matérias fiscais precisam de

«Antes do fim do ano, irei apresentar várias propostas no sentido de melhorar a cooperação administrativa entre os Estados membros para erradicar a fraude em carrossel no IVA», antecipa Kovács

um acordo unânime, o que não é facilmente atingível. Por exemplo, no dia 13 de Novembro de 2007, o ECOFIN falhou a adopção de directrizes políticas claras para a continuação da discussão da proposta que eu fiz em 2005.
Na ausência de uma harmonização no imposto automóvel ao nível comunitário, os Estados membros permanecem libertos para fixar disposições nacionais em matéria fiscal. Contudo, estas têm de estar em linha com os princípios gerais adoptados pelo Tratado da União Europeia, não dando azo a formalidades transfronteiriças nas relações comerciais entre Estados membros e o respeito pelo princípio da não discriminação.
Na actualidade, devido à não harmonização, 18 dos 27 Estados membros aplicam imposto de registo e 23 as taxas anuais de circulação. Os países têm liberdade para escolher se preferem aplicar os dois impostos que em cima mencionei, apenas um ou nenhum deles. Sem esquecer que têm igualmente a possibilidade de determinar o grau e o método para calcular o valor do imposto. Na Dinamarca, por exemplo, o impostos sobre o registo automóvel aumenta 180 por cento para a parte que exceda as 24 100 coroas dinamarquesas.
Ou seja, mesmo que a proposta da directiva seja adoptada, os Estados membros continuarão livres para aplicar os impostos sobre os veículos e os respectivos patamares de tributação. A única coisa a que eles ficam obrigados é diferenciar a tributação automóvel segundo as emissões de CO2 dos veículos particulares de passageiros. Esta distinção fiscal deve ser aplicada de modo flexível segundo o valor tributável, a taxa de imposto ou o imposto sobre o valor.

TOC – Em Portugal, surgiram muito protestos contra a «excessiva» e «abusiva» acção da administração fiscal para recuperar os montantes fiscais por cobrar. O que pode ser feito para equilibrar o relacionamento entre o Estado e os cidadãos?

L.K. – Enquanto Comissário Europeu responsável pela fiscalidade, prefiro não intervir neste debate, até porque não recai na competência europeia a gestão de aspectos relacionados com os sistemas fiscais nacionais se eles não tiverem efeitos directos no mercado interno.

NIC: linguagem comum de relato

TOC – Quais são as vantagens e as desvantagens para as empresas europeias da adopção das Normas Internacionais de Contabilidade?

L.K. – Claramente na construção de um mercado único europeu, precisamos de uma linguagem comum de relato para aqueles que querem mobilizar capitais ou investir na Europa. É aqui que reside a grande vantagem da aplicação das Normas Internacionais de Contabilidade. A transição foi desafiante e um significativo esforço foi necessário para as empresas, auditores e reguladores se adaptarem a estes novos *standards*. Contudo, de uma forma genérica, o balanço global parece ser positivo. Estudos recentes (levados a cabo pelo *Institute of Chartered Accountants of England and Wales,* e pelo *Committee of European Securities Regulators*) concluíram que a implementação da IAS na União Europeia foi «exigente, mas um êxito» e que a qualidade global das contas e das demonstrações melhorou.

TOC – Como vê o alcance dessas mudanças para o dia-a-dia da profissão de Técnico Oficial de Contas?

L.K. – Existe muito trabalho a fazer no sentido de acomodar alguns assuntos relacionados com a aplicação e interpretação dos novos padrões. Contudo, estou em crer que fizeram-se francos progressos e que estamos no bom caminho. Inquestionavelmente, a Contabilidade vai continuar a dar uma preciosa contribuição para a construção de um mercado único europeu no futuro. ■