

Conclusões da IV conferência internacional OTOC/IDEFF

Por Manuel Faustino e Mário Portugal

A exemplo de edições anteriores, a Revista «TOC» apresenta-lhe as conclusões genéricas da IV conferência internacional OTOC/IDEFF que, pela primeira vez, decorreu em duas cidades e teve como pano de fundo a problemática contabilística e fiscal em torno das PME.



Manuel Faustino
Membro do GEOTOC



Mário Portugal
TOC n.º 7
Membro do GEOTOC

A IV Conferência Internacional OTOC/IDEFF, subordinada ao tema «Problemas Contabilísticos e Fiscais das PME», teve, pela primeira vez, duas sessões. A primeira realizou-se em Lisboa, no dia 30 de Outubro de 2009, no Centro de Congressos de Lisboa e a segunda realizou-se no dia seguinte, 31 de Outubro de 2009, em Santa Maria da Feira, no Europarque.

Em ambas as sessões interveio o mesmo painel de oradores convidados, que desenvolveram os temas que se indicam:

- Domingos Cravo, da Universidade de Aveiro, teve a seu cargo o tema 1, «Simplificação contabilística das PME»;
- José Luís Iglesias Sanchez, catedrático da Universidad de Vigo, desenvolveu o tema 2, «Tratamento contabilístico das PME em Espanha»;

- Carlos Gomes Santos, investigador e economista do Centro de Estudos da Direcção-Geral dos Impostos e docente do ISEG, e Cidália Lopes, da Universidade de Coimbra, que se encarregaram do tema 3, «Fundamentos da diferenciação de tratamento fiscal das PME», desenvolvido em dois subtemas, respectivamente: «Factos e desafios da tributação das PME, perspectiva de política fiscal» e «Os custos de cumprimento das obrigações tributárias das PME em Portugal»;
- João Amaral Tomaz, actualmente em funções como mediador do crédito, que exerce a docência universitária, nomeadamente no ISEG e na Faculdade de Direito de Lisboa, e que, entre outros relevantes cargos públicos, exerceu o de

secretário de Estado dos Assuntos Fiscais no XVII Governo Constitucional, abordou o tema 4, «Fiscalidade comparada das PME.»

As sessões de abertura contaram, tanto em Lisboa, como em Santa Maria da Feira, com a presença de Domingues de Azevedo, presidente da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. O presidente do IDEFF, Eduardo Paz Ferreira, fez-se representar, em Lisboa, por Ana Paula Dourado e, em Santa Maria da Feira, por Clotilde Palma. Foi, na altura, realçada a importância social e económica das empresas de reduzida dimensão e sublinhada a necessidade de, ao contrário do que nalguns sectores parece ser opinião dominante, também elas deverem organizar-se, incluindo, naturalmente, no domínio da contabilidade. Mas, simultaneamente, acentuou-se a dimensão social da empresa muito para além de meras máquinas de gestão, e enquanto instrumentos de integração, paz e estabilidade social que propiciam emprego. Foi, por último, elogiada a combinação das vertentes técnica e científica que têm caracterizado as conferências conjuntas CTOC/IDEFF, de que a presente não deixará de ser exemplo.

A oportunidade do tema desta conferência é sugerida e sustentada no facto de o tecido empresarial português ser quase exclusivamente constituído por PME, que serão cerca de 99 por cento, segundo recentemente afirmou Cavaco Silva, Presidente da República.

Simplificação contabilística

O primeiro tema, sobre a «Simplificação contabilística das PME», foi tratado por Domingos Cra-



vo, membro do então GECTOC (agora GEOTOC) e presidente da CNC.

A simplificação contabilística é um tema que está na ordem do dia, quer internamente quer no plano comunitário, embora sejam diferentes as visões que, em ambos os planos, são defendidas.

No plano comunitário, defende-se, por um lado, a completa simplificação da contabilidade das PME (o que quase equivaleria à sua inexistência) e, por outro, que deveria existir um refinamento das exigências às entidades não sujeitas às IV e VII Directivas, ou seja, às pequenas entidades.

Ao nível dos Estados, alguns perfilham uma posição de não simplificação exagerada em matéria contabilística por razões de natureza fiscal (criação de *offshore* comunitário), branqueamento de capitais, protecção de sócios e protecção de terceiros.

A revisão das IV e VII Directivas, que está em curso, irá certamente no sentido de as exigências contabilísticas para as PME (90 e muitos por cento do tecido empresarial europeu) serem objecto de alguma simplificação, mas nunca no sentido da eliminação da contabilidade ou, sequer, da sua extrema simplificação.

Em Portugal foi aprovado e publicado o SNC cujas ideias chave são: transparência, comparabilidade, regulação, coerência do sistema e simplificação.

Ficamos assim, em substituição do POC, com um novo sistema contabilístico alinhado com as normas produzidas pelo IASB e convergente com os sistemas contabilísticos da maioria dos países da União Europeia, tendo-se cumprido o desiderato político de que o sistema nacional deveria incorporar as normas internacionais e adaptá-las, tendo em conta as características e as necessidades do tecido empresarial português e mantendo a filosofia integradora.

É neste sistema que aparece um modelo para as PME, a utilizar por opção, e que garante a inter-comunicabilidade com o sistema geral, assenta na simplificação de algumas normas gerais e de relato financeiro do sistema geral, suprime lacunas, tem demonstrações financeiras para pequenas entidades mais reduzido e faz uma abordagem que enfatiza as soluções de balanço e não as soluções de resultado.

Nos comentários à comunicação, que em ambas a sessões estiveram a cargo de Avelino Antão, ele

também membro do Gabinete de Estudos e professor universitário, afirmou que o SNC é uma enorme janela de oportunidades, nomeadamente porque abre aos TOC as áreas da gestão e da análise financeira; foi lançado, e está no terreno, um amplo processo de formação sobre o SNC e existe o sentimento de que os TOC estão a assimilar bem o processo de mudança. No domínio do *software*, os fornecedores fazem esforços no sentido de colocarem atempadamente em exploração os sistemas que vão responder às exigências do SNC. No plano legislativo está publicado o Código do IRC que vai entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2010, a mesma data em que entrará em vigor o SNC. Sublinhou a necessidade do cuidado que deve ser posto na construção do anexo. E chamou a atenção para o facto de passar a existir um sistema sancionatório para o incumprimento de obrigações contabilísticas, até agora inexistente. Terminou afirmando que este é mais um desafio que os TOC vão vencer, porque, considerou, os TOC são «uma das classes profissionais mais evoluídas do País e que tem sabido responder afirmativa e positivamente aos constantes desafios com que é confrontada».

Tratamento contabilístico: o exemplo espanhol

José Luís Iglesias Sánchez, catedrático da Universidade de Vigo, abordou o segundo tema relativo ao «Tratamento contabilístico das PME em Espanha», que desenvolveu na perspectiva «A Contabilidade em Espanha: alcance e limitações» e referiu-se à estrutura e ao quadro conceptual do Plano Geral de Contabilidade espanhol, aos objectivos da informação fornecida pela contabilidade e às características qualitativas, como a fiabilidade e a relevância da informação contabilística.

Entrando em matéria de contabilidade de gestão, e tendo afirmado que a contabilidade não é uma técnica nem uma ciência económica, mas uma ciência social, sublinhou a necessidade de enfoques globais para os activos e relevou os inconvenientes da conta de resultados baseada no custo das vendas.

A empresa, mais do que centro de custos, deve ser vista como unidade operativa e lembrou que é acrescentado valor quando se vende e não quando se fabrica.

A terminar, lembrou a frase de Bertolt Brecht: «A crise acontece enquanto o velho não acaba de morrer e o novo não acaba de nascer» para daí retirar a conclusão de que a contabilidade continua em crise porque continuamos «agarrados» a velhos modelos e não deixamos nascer os novos. A excelente exposição de Sánchez foi comentada em Lisboa por José Azevedo Rodrigues, professor associado do ISCTE e, em Santa Maria da Feira, por José Rodrigues de Jesus, membro do GEOTOC. O primeiro dos comentadores colocou o enfoque das suas observações na constatação a que estamos a assistir a uma mudança de paradigma e que essa mudança tem alguns princípios subjacentes: alinhamento, proximidade, competências e verdade. Talvez por isso, o momento actual seja de alguma angústia, mas passadas as dificuldades o tecido empresarial ficará grato por todos os esforços desenvolvidos para as superar. Por seu lado, o segundo comentador salientou a teoria exposta sobre a formação do custo dos produtos e o problema do valor dentro da empresa. Ficou claro que a formação do custo de produtos e serviços depende não apenas dos papéis, mas também da organização empresarial. Daí a necessidade da adequação organizacional para um custeio das existências. Isto tem que ver com a gestão, tomadas de decisão, produção, resultados (dependentes da quantificação dos inventários), etc... Mas o processo de formação do preço não está, em todas as suas variantes, integralmente nas mãos dos TOC. Algo que se prende, também, com a relação com a administração fiscal, nomeadamente no que respeita às questões da valorimetria das existências e do inventário per-

manente. Isto implica que, pelo menos uma vez por ano, se faça um inventário de existências. E não é o TOC que diz quando se faz o inventário. Decidir quando se faz e como se faz o inventário é uma decisão de gestão. Ou seja, tem que existir, tem que passar a existir, uma correlação intrínseca entre a acção do TOC e o órgão de gestão da entidade empresarial para que presta serviço. Sem isso, a missão do TOC na empresa fica irremediavelmente prejudicada.

Tratamento fiscal das PME

O terceiro tema, «Fundamentos da diferenciação do tratamento fiscal das PME» foi desenvolvido por José Carlos Gomes Santos e Cidália Lopes.

O primeiro orador referiu-se à racionalidade dos regimes fiscais especiais para as PME e às principais modalidades de apoio fiscal que lhes são, em regra, concedidas. Distinguiu e caracterizou, não apenas com elementos quantitativos, mas também qualitativos, as micro, pequenas e médias empresas. Daqui resulta a conclusão que se trata de uma realidade heterogénea de onde decorre a exigência de um tratamento diferenciado para cada um dos tipos que a integram.

Em geral, as PME criam emprego, são factor de dinamismo empresarial, de crescimento e de inovação, e são instrumento de desenvolvimento social. Não obstante, e no plano tributário, sofrem, por vezes, de neutralidade e desadequação das normas tributárias e de elevados custos de cumprimento, o que tudo constitui forte incentivo à evasão fiscal.

Podem, assim, definir-se regimes tributários especiais para as PME? Em caso afirmativo, quais





as modalidades técnicas mais recomendáveis? A resposta, decorrente dos estudos teóricos e da prática evidenciada em estudos de fiscalidade comparada, não é unívoca. Preconizam-se medidas fiscais específicas, sempre que consideradas adequadas.

Sublinhou, entretanto, que não obstante as preocupações da Comissão Europeia neste domínio, o apoio fiscal às PME não pode ser dissociado das restrições impostas pelo regime dos «auxílios de Estado» que, se não se integrarem nas derrogações legalmente previstas, são incompatíveis com o mercado único.

No entanto, enunciou, em abstracto, medidas possíveis: o estabelecimento de regimes alternativos e integralmente substitutivos do regime-regra de tributação; o estabelecimento de medidas de excepção ao regime geral dos vários impostos; a consagração de medidas de excepção ao regime geral de um imposto em concreto.

Noutro plano, acentuou a importância do desenvolvimento e disponibilização de serviços electrónicos e a criação de departamentos e agências especializadas para lidar com as PME, dando a este propósito vários exemplos internacionais de parcerias público-privadas de diálogo fiscal e propondo que, no plano interno, o Conselho Nacional de Fiscalidade fosse recriado.

Cidália Lopes, professora no ISCAC, em Coimbra, fez uma síntese expressiva da teoria dos custos de cumprimento associados às obrigações fiscais, tendo, numa primeira parte, retomado os elementos quantitativos da sua tese de doutoramento e, depois, com mais detalhe, um inquérito muito recente, de natureza qualitativa, feito a cerca de seis dezenas de TOC.

Os resultados apresentados em ambos os casos reflectem as dificuldades que o sistema fiscal, pela sua complexidade, continua a colocar em sede de cumprimento dos deveres que dele resultam o que continua a relevar em sede de custos associados.

Nos custos de cumprimento, associados com as obrigações tributárias, incluem-se, para as pessoas singulares, os custos de «tempo» despendido em diversas tarefas relacionadas, os custos monetários directos e os custos psicológicos, que traduzem o *stress* e a angústia do cumprimento; para as empresas distingue-se entre custos internos e custos externos; custos involuntários (custos obrigatórios) e custos voluntários (custos

de planeamento). Em qualquer caso, admitem-se dificuldades para a sua exacta mensuração.

Não obstante, parece que a forma jurídica utilizada para o exercício da actividade é relativamente neutra em relação aos custos de cumprimento. Estes distribuem-se de modo mais ou menos idêntico, independentemente de a actividade ser exercida sob a forma individual ou sob a forma societária. O que recorrentemente foi sublinhado foi a regressividade dos custos de cumprimento, penalizando mais as empresas de menor dimensão, o que pode constituir incentivo ao não cumprimento e, por outro lado, um entrave ao crescimento, à inovação, ao investimento e à competitividade das empresas.

Os comentários estiveram, em Lisboa, a cargo de Manuel Faustino, membro do GEOTOC e, em Santa Maria da Feira, a cargo de António Martins, da Universidade de Coimbra. O primeiro comentador deixou algumas interrogações pertinentes, relacionadas com o facto de o SNC, por exemplo, apenas dispor de um pequeno capítulo relativo às PME quando, afinal, 99 por cento das empresas portuguesas são PME; sobre a inexistência de políticas fiscais substitutivas das restrições ao crédito que as PME têm; sobre a falta de visão política expressa nos apoios à internacionalização, mais dirigidos às grandes empresas, uma minoria, do que às PME, a imensa maioria. E retomou a ideia de Gomes Santos, lamentando a existência breve do Conselho Nacional de Fiscalidade, tendo exortado à sua reactivação, plenamente justificada pela necessidade de Portugal dispor de um espaço independente onde as matérias fiscais possam ser discutidas com a dignidade que lhes é inerente. Em Santa Maria da Feira, António Martins lembrou que criar um regime fiscal para as PME pode não trazer apenas vantagens. Por outro lado, e no tocante ao tema específico desenvolvido por Cidália Lopes, observou que, em seu entender, não é o factor fiscal que impede as empresas de crescer e que fundar tratamentos fiscais com o argumento da regressividade pode não ter pernas para andar. No mesmo tom realista, falou ainda da complexidade que, não raro, a simplicidade pode encerrar e chamou a atenção para o facto de muitos dos denominados «regimes fiscais excepcionais» de que tantos gostam, não terem, por regra, qualquer impacto na economia real.



Fiscalidade comparada nas PME

O último tema, «Fiscalidade comparada das PME», foi tratado por João Amaral Tomaz, ex-secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e actual mediador do crédito, com uma aprofundada análise comparativa de regimes simplificados de tributação nos impostos sobre o rendimento e no IVA, em diversos países.

Os regimes simplificados de tributação tanto podem resultar da aplicação, em regra, por opção, dos destinatários que, geralmente, serão pessoas singulares, de métodos indirectos de avaliação da matéria colectável, como de métodos directos, sendo que estes mais facilmente incluem no respectivo perímetro, embora em geral por opção, pessoas colectivas.

Os métodos indirectos apresentam-se em diversas modalidades, entre elas se destacando a modalidade de aplicação automática de base objectiva em função de indicadores de natureza contratual (*forfaits*); ou em função de índices de natureza física (índices e módulos) ou ainda em indicadores objectivos de base técnico-científica. Em casos limite aparecem ainda métodos de presunção rudimentares e em regra obrigatórios, do tipo «imposto mínimo».

Os métodos directos de determinação da matéria colectável simplificados têm por base a contabilidade, o lucro real e os elementos declarados, caracterizando-se, apenas, pela simplificação de alguns procedimentos contabilísticos, como os relativos às amortizações e às provisões.

No IVA, tanto o regime de isenção, como o regime dos pequenos retalhistas, que apresentam limiares quantitativos diversos em ambos os casos e *nuanças* no que diz respeito ao segundo, na comparação feita, são considerados regimes simplificados criados e aplicados em razão da especificidade das empresas de pequena dimensão, ponderando-se o interesse da sua integração no sistema com o da sua fuga para a economia paralela.

Assinalou-se, também, como no regime de avaliação objectiva espanhol e italiano, existe articulação entre o imposto sobre o rendimento e o IVA.

O orador fez, por fim, uma pormenorizada exposição sobre os regimes simplificados para pequenas entidades no sistema fiscal português.

Os comentários à comunicação de Amaral Tomaz estiveram a cargo, em Lisboa, de João Durão, subdirector-geral dos Impostos, com a tutela da inspecção tributária e, em Santa Maria da Feira, de Xavier de Basto, membro do GEOTOC. João Durão referiu que os regimes simplificados, baseados em indicadores e factores de produção, permitem avaliar com facilidade a base tributária mas têm o inconveniente de contaminar o sistema fiscal com a multiplicação de facturas. E acabou por confirmar uma ideia que tem sido consensual, que é a de que se justifica um regime simplificado para sujeitos passivos de IRS, mas não há justificação para um tal regime em IRC.

Para Xavier de Basto nenhum sistema simplificado cumpre a totalidade dos requisitos e até obriga a renunciar a alguns objectivos. Alertou para a necessidade de os regimes simplificados se manterem sob a tutela inspectiva, dado que eles comportam uma margem de evasão e subavaliação da matéria colectável, sendo inaceitável que a administração fiscal descansa à sombra dos automatismos. E o seu incisivo comentário terminou com a afirmação de que os benefícios fiscais não são a salvação para as PME, estando muito longe de ser a variável decisiva para garantir o progresso. ■

(Texto recebido pela OTOC em Outubro de 2009)