

PARTE 3

CAPÍTULO IV

O IRC: mudança estrutural ou ajustamentos graduais?

ANTÓNIO MARTINS

Universidade de Coimbra e CeBER, Faculdade de Economia

O IRC: mudança estrutural ou ajustamentos graduais?

1. Introdução

A despesa pública requerida pelos Estados sociais desenhados e implantados nos regimes democráticos da Europa e do resto do mundo irá, muito provavelmente, aumentar. O número de pessoas que busca apoios públicos por razões de perda de rendimento, de desaparecimento de empregos (ou até mesmo trabalhando não auferirem rendimentos condignos) dificilmente diminuirá. A crescente procura de serviços como a saúde, a educação ou a justiça, tudo isto e muito mais, tende a fazer crescer a despesa.

Além disso, incrementa despesa estrutural e deixa um campo cada vez menor para gastos de natureza discricionária. Os decisores políticos terão cada vez maiores dificuldades em “governar contra as redes sociais”, onde um problema num hospital, numa escola ou numa infraestrutura ganha uma projeção social impensável até há poucos anos.

Na efetivação da despesa não se questiona, em muitos casos, se os recursos são bem geridos. Pede-se apenas mais dinheiro. A contrapartida desta tendência, para quem nela, como é o meu caso, acredita com pessimismo resignado será uma pressão tributária acrescida. Até ao ponto, que não se sabe exatamente qual seja, em que tal pressão se revelar contraproducente e a atividade económica se reduzir ou deslocar, por excesso de oneração fiscal. Vejo, pois, o futuro da gestão das finanças públicas (quer na componente da receita, quer no nível e na estrutura da despesa) como um exercício técnico-político algo sombrio.

O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) tem vindo a representar, em Portugal, na última década, cerca de 3% do PIB e aproximadamente 9% das receitas fiscais, em ambos os indicadores ligeiramente acima da média da União Europeia (UE). Em 2018, o imposto arrecadado foi de 6,3 mil milhões de euro.¹ Não tem o relevo do IVA ou do IRS, mas é, sem dúvida, um tributo com muita importância na receita fiscal total.

Além disso, é regularmente erigido em fator central no fomento do investimento, do crescimento económico e da competitividade fiscal internacional.² Daí que a projeção mediática do imposto seja até, porventura, maior do que sua importância redutiva. Abundam as mais variadas teses sobre que tendências de mudança deve seguir o IRC, a fim de o tornar mais eficiente, mais competitivo, mais favorável ou penalizador das grandes empresas, mais simples para as micro empresas, mais restritivo quanto ao planeamento fiscal, mais incentivador da internacionalização.³ Enfim, o IRC é uma espécie de instrumento de que se lançaria mão, na política fiscal, para influenciar comportamento dos empresários, e por essa via, influir em variáveis macroeconómicas que estão estreitamente ligadas à evolução futura do nível de vida.

Neste contexto, o que se me afigura sobre o IRC no plano da sua evolução futura? O título que dei a este escrito responde: não perfilho qualquer mudança radical ou da estrutura essencial do imposto. Entendo, sim, que haverá aspetos a modificar, mas que na organização geral do IRC constituem acertos ou mudanças graduais e não reformas de fundo. No texto que se segue direi, em primeiro lugar, porque perfilho esta opinião geral. Depois, que áreas do IRC me parece carecerem de ponderação quanto a algumas modificações graduais. Por fim, uma palavra sobre os custos de contexto e o papel das empresas e da Autoridade Tributária (AT).

2. Estado, riscos sociais e política pública: breve nota

É minha convicção que os Estados que proporcionam aos seus cidadãos a melhor (ou a menos má) combinação entre liberdade, nível de rendimento e oportunidades para prosperarem são as democracias onde o mercado funciona devidamente regulado.⁴ Não há muitos países desses. Os tempos recentes não são animadores, tal a profusão de ditaduras ou de quase-ditaduras. Apesar disso, a UE pode orgulhar-se de constituir um espaço onde existe liberdade, no qual se observam políticas públicas para reduzir a desigualdade gerada pela distribuição primária do rendimento via mercado, e onde quem tem iniciativa pode usar os seus talentos para subir o elevador social, embora os tempos já tenham sido melhores.

Porém, mesmo na UE existe uma camada significativa da população que fica de fora deste panorama social relativamente protegido. São, em primeiro lugar, aqueles que não têm as condições – formativas, pessoais ou outras – para integrar o mercado de trabalho competitivo e cada vez mais exposto ao efeito devastador das transações com Estados onde não há liberdade, nem direitos sociais, nem primado da boa fé nas relações internacionais.

¹ Ver www.pordata.pt

² Ver Slemrod and Bakija (2017)

³ Ver Mirrlees et al. (2011)

⁴ Ver Kleinbard (2015)

Depois, são aqueles que, à medida que envelhecem, carecem de maiores cuidados, não tendo muitas vezes meios próprios para os suportar. Ainda aqueles que, por um acaso quanto ao local geográfico de nascimento, e falta de condições de mobilidade, vivem em regiões ou territórios desertificados e pobres, onde os maiores empregadores são por vezes os municípios, captando pouco investimento e não gerando oportunidades para os jovens se fixarem nesses territórios.

A não ser que se queira ver crescer de forma expressiva a pobreza, a desigualdade e a falta de perspectivas para muitos cidadãos, tal panorama determinará um papel relevante do Estado, que funciona como uma espécie de seguro geral contra o que na vida não depende apenas do mérito e também da (falta de) sorte, de acidentes de percurso ou de tendências sociais, económicas e tecnológicas gerais que os indivíduos não controlam.⁵

3. A receita e a despesa públicas: que sequência?

Em meu juízo, a discussão fundamental que, no plano de política pública, haverá a fazer não é tanto a da estrutura da receita fiscal. A receita fiscal é apenas o outro lado do nível da despesa pública que um Estado entende fazer. Ou por escolha racional, ou pelo resultado da força de grupos organizados que conseguem forçar (ou extorquir) maior apoio a eles destinado, ou pela inércia de deixar crescer os gastos orçamentados ao ritmo possível. Tenho para mim que a segunda e a terceira hipóteses são as que mais frequentemente se verificam. Mas tal não significa que, de uma forma ou de outra, seja o nível de despesa a comandar o montante da receita que os tributos terão de gerar⁶.

Se assim for, ao IRC continuará a caber um papel de significativo alcance no financiamento do Estado. E, agora sim, estamos em condições de analisar que linhas de orientação se podem, para este imposto, preconizar.

4. A tributação do rendimento empresarial e o IRC

4.1. Deve existir um imposto sobre o rendimento das sociedades?

Sobre a existência de impostos equivalentes ao IRC, ouve-se por vezes argumentar que uma eventual abolição do imposto sobre o rendimento das sociedades, combinada com a imputação dos lucros aos acionistas e sua tributação em imposto pessoal, seria uma solução preferível à existência de tributação específica dos lucros das entidades coletivas sujeitas ao IRC.

Não partilho desta opinião, fundando esta recusa nas razões adiantadas no conhecido Relatório “*Tax by Design*”, coordenado por James Mirrlees, em 2011, e publicado no Reino Unido sob os auspícios do Institute for Fiscal Studies.⁷ Nessa obra, no capítulo “Taxing corporate income” responde-se à questão “Why tax companies”? São aí apresentadas três razões essenciais com as quais concordo.

Em primeiro lugar, sendo certo que seria teoricamente possível imputar aos acionistas a respetiva parcela nos lucros de uma sociedade, e tributar essa parcela no imposto individual de rendimento, tal tarefa seria administrativamente complexa, pois que a residência fiscal de muitos acionistas é hoje largamente diferente da residência fiscal das sociedades que geram tais lucros. Adicionalmente, a imputação dos lucros, e a exigência simultânea do pagamento do imposto, no caso de os lucros serem retidos na sociedade, poderia implicar problemas de liquidez para os titulares do capital, em especial em micro e pequenas empresas.

Em segundo lugar, o eventual desaparecimento do IRC (supondo a manutenção da tributação dos rendimentos empresariais a nível do imposto individual) desencadearia uma transformação de negócios individuais em sociedades, quem assim escapariam ao nível de imposição empresarial.

Por fim, a abolição do IRC não está na agenda política dos principais países da UE ou da OCDE. Ora, a um país como Portugal não convém ser pioneiro na abolição de um imposto desta natureza, sem cuidar de observar o resultado de experiências similares que Estados economicamente importantes pudessem ter concretizado.

Sustentando-se a manutenção do IRC, que traços gerais de evolução vem apresentando a base tributável do imposto?

⁵ Ver Milanovic (2016)

⁶ Ver Kleinbard (2015)

⁷ Ver Mirrlees et al. (2011)

4.2. Traços da arquitetura do IRC quanto à base tributável

4.2.1. A relação entre a contabilidade e a base tributável do IRC⁸

Pese embora um desejo legislativo de aproximação entre as regras contabilísticas e fiscais, o certo é que a divergência entre ambas se tem acentuado. O Sistema de Normalização Contabilística (SNC) veio contribuir para essa crescente divergência. A preocupação da contabilidade com matérias tais como o justo valor, as imparidades, as provisões, as depreciações e amortizações, dependentes de estimativas, eivadas de um elevado nível subjetivismo, teria de chocar com um legislador fiscal atento à estabilidade da receita, à luta contra a evasão e a fraude e à maior objetividade no apuramento de rendimentos e gastos.

A evolução futura acentuará, muito provavelmente, tal divergência. A contabilidade foi por um caminho que a leva a encarar o balanço das entidades cada vez menos como um repositório de elementos patrimoniais a custo histórico, e crescentemente como um conjunto agregado em permanente avaliação de quantias recuperáveis – por via do justo valor ou do valor de uso.

Dáí que a disciplina fiscal, que o IRC estabelece, relativa a depreciações e amortizações, a imparidades, a provisões, ao justo valor, e a muitos outros temas tente contrabalançar os juízos de valor que crescentemente se manifestam na contabilidade e procure consagrar regras mais objetivas, menos permeáveis à manipulação dos resultados.⁹

O SNC, ao introduzir em Portugal um sistema contabilístico inspirado nas normas internacionais, alterou de forma marcada o processo de reconhecimento, mensuração e divulgação das operações empresariais. A informação financeira tornou-se cada vez mais assente numa lógica prospetiva e não retrospectiva. Certas formas de valorização de ativos e passivos (e.g.; equivalência patrimonial, justo valor, custo amortizado) foram ocupando um espaço onde dantes imperava o custo histórico.

Em muitas situações onde o custo histórico ainda pode ser usado como referencial de primeira ordem (com especial relevo em ativos tangíveis), tal quantia deve ser ajustada por via de testes de imparidade. Ora isso implica reconhecer no balanço quantias recuperáveis, e não já apenas o custo deduzido de depreciações.

Claro que, nas micro e pequenas empresas, esta mudança significa uma coisa; e uma outra bem diversa nas médias e grandes entidades. É sobretudo nas últimas que o SNC veio trazer um acréscimo relevante da complexidade contabilística.

Como reagiu o legislador fiscal face a tudo isto? Vejamos o preâmbulo do Decreto-Lei 159/2009, de 13 de Julho. Aí se afirma:

“Com a aprovação do Sistema de Normalização Contabilística pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho, cuja filosofia e estrutura são muito próximas das NIC, estão criadas as condições para alterar o Código do IRC e legislação complementar, por forma a adaptar as regras de determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos às NIC.

A manutenção do modelo de dependência parcial determina, desde logo, que, sempre que não estejam estabelecidas regras fiscais próprias, se verifica o acolhimento do tratamento contabilístico decorrente das novas normas. (...) Existem, no entanto, áreas em que, para preservar os interesses e as perspectivas próprias da fiscalidade se mantêm diferentes graus de separação entre o tratamento contabilístico e o fiscal. “

Deste trecho se depreende que tanto se insiste no propósito de convergência, como, realisticamente, se sublinham *os interesses próprios da fiscalidade*.

Ora, observando as estatísticas do IRC publicadas no sítio eletrónico da AT, verifica-se que os ajustamentos ao lucro fiscal resultantes das temáticas acima referidas (depreciações e amortizações, provisões, imparidades, justo valor) constituem uma larga fatia dos ajustamentos totais. Não creio, pois, que exista espaço para reformar estruturalmente tal lógica fiscal, no sentido de, por exemplo, fazer coincidir resultado contabilístico e lucro tributável (até por que noutros países da UE se observam divergências tão ou mais acentuadas).¹⁰

4.2.2. O papel das Diretivas da UE na evolução do IRC: a mudança do sentido da deslocação do pêndulo fiscal

O último quartel do século XX trouxe às multinacionais a operar na Europa um conjunto de ferramentas fiscais que procuraram eliminar obstáculos à realização do mercado interno e impedir que a fiscalidade dos Estados Mem-

⁸ Ver Martins (2017), que aqui se segue, em parte.

⁹ Ver Wahaba and Holland (2015); Tavares, (2011); Siciliano, (2019); Mora et al. (2019).

¹⁰ Ver Gee et al. (2010); Cairns et al. (2011), Cavana et al. (2013)

bros, e o respetivo poder tributário nacional, se constituísse em entrave ao investimento e mobilidade do capital dentro das fronteiras da UE.

Assim, a Diretiva Mães-Filhas, relativa a dividendos, a Diretiva sobre Juros e Royalties, a Diretiva sobre as fusões, todas elas visam um objetivo comum: a eliminação de tributações sucessivas que entravassem, pela via fiscal, operações com bons fundamentos económicos. Designadamente, procurou-se eliminar, sujeito a certas condições, a dupla (ou múltipla) tributação a que se sujeitaria a remuneração (via dividendos) dos investimentos efetuados por sociedades residentes num Estado da UE e concretizados economicamente noutros Estados membros. Visou-se, também, a eliminação da retenção na fonte relativa a juros e royalties em certas operações intra UE. E, ainda, que as fusões e cisões transfronteiriças, desde que tivessem um propósito económico válido, não desencadeassem, por si só, impacto tributário negativo sobre as entidades que as realizavam.

Em suma, neste período temporal, o pêndulo da fiscalidade intra UE, dirigida às empresas operando em diversos Estados, deslocou-se no sentido de as favorecer.

No seguimento da crise desencadeada em 2008, (e mesmo já antes disso) começaram a surgir estudos sobre a evasão fiscal resultante do planeamento abusivo; a terem destaque na imprensa casos particulares de certas empresas de grande dimensão, que foram consolidando uma perspetiva segundo a qual muitos dos instrumentos fiscais acima referidos estariam a ser usados não para promover o investimento, o emprego e a inovação, e sim para reduzir a taxa efetiva de tributação do rendimento das multinacionais por formas que extravasariam os propósitos da criação de tais instrumentos tributários.

A OCDE foi então encarregada de elaborar um estudo aprofundado sobre o fenómeno, daí resultando o projeto BEPS (*Base erosion and profit shifting*).

Como referem Beer et al. (2018:28): *“Compared to the US, the revenue consequences of profit shifting are much smaller for Big 15: corporate tax revenue declines in these countries by an average 4 percent, or by 0.11 percent of GDP. The reason is that several large countries have CIT rates below the world average. As a result, the 15 countries with the lowest statutory CIT rate gain from inward profit shifting, with corporate tax revenues increasing by almost 20 percent, or by 0.43 percent of their GDP. Column 4 further shows the global net revenue effect of profit shifting, i.e. the balance of the gains in some countries and the losses in other countries. While the total of shifted income is equal to zero (by definition, as cross-border profit shifting does not change the total income of a MNC), the shifting from high-tax to low-tax countries reduces the total of corporate tax revenue by 2.6 percent of corporate tax revenues, or 0.07 percent of global GDP. These numbers are somewhat smaller than those reported by Crivelli et al. (2017), OECD (2015).”*

No seguimento destes trabalhos de quantificação dos efeitos da deslocalização dos lucros das multinacionais, o pêndulo inicia um movimento de retrocesso, criando-se Diretivas anti evasão e enxameando os códigos fiscais nacionais de cláusulas anti abuso que tornam mais fácil para as autoridades tributárias a desqualificação de certas operações sem recorrer à cláusula geral, de mais problemática aplicação.

Na verdade, instrumentos como as designadas ATAD 1 e 2 (Anti Tax Avoidance Directive) vieram regular temas como a dedução de juros, o *exit tax*, a clausula geral anti abuso, as assimetrias híbridas, o regime CFC¹¹, e em todas elas se adotou uma lógica restritiva, tentando impedir ou minimizar o aproveitamento abusivo de regras antes criadas.

Como refere a revista *The Economist*¹², a propósito da evolução recente da tributação das multinacionais, *“The winds of tax are shifting from favorable to, with luck, no worse than fair. ...By exploiting mismatches between different countries, taxable profits could be made to vanish...This era could not last forever. Already some gymnastics are no longer possible, owing to a multilateral clampdown brokered by the OECD...”*.

Ora, se adicionarmos à longa parte do CIRC que trata das relações entre a contabilidade e a fiscalidade o crescente número de artigos que resultam de transposição de regras de diretivas mais favoráveis (e.g., Mães-Filhas), ou menos favoráveis (e.g., ATAD 1) e ainda o impacto das decisões do TJUE em certas regras fiscais relativas ao imposto de sociedades dos Estados membros, creio ser facilmente constatável que, no tocante à definição da base tributável, dificilmente se podem, atualmente, pensar em mudanças radicais no figurino geral do IRC. (A não ser que a Base Comum Consolidada do Imposto se imponha, o que creio ser politicamente muito difícil, caso a unanimidade a 27 seja requerida na decisão da UE).

¹¹ Sociedade estrangeira controlada, cujo regime se encontra no art. 66º do CIRC.

¹² Edição de 9 janeiro de 2021, p. 56

5. Áreas potenciais de modificações normativas no âmbito do IRC: algumas notas

5.1. A estrutura de taxas: teoria, testes empíricos e variáveis de decisão política

Antes de analisar a estrutura de taxas que tributam os entes sujeitos ao IRC convirá, ainda que de forma breve, abordar um ponto prévio: porque razão é a taxa do IRC o “cavalo de batalha” da larga maioria das discussões sobre tal imposto? Tipicamente o debate centra-se no efeito da taxa do IRC sobre o investimento e deste sobre o crescimento do PIB. Advoga-se que a baixa da taxa estimula o investimento e o crescimento; ou rejeita-se tal associação e pugna-se pela irrelevância dessa relação.

A meu ver, trata-se de um caso típico onde a uma proposição teórica sólida, não se junta, como é também observável em muitas áreas da economia, a facilidade em a provar empiricamente. Assim, o decisor político não poderá apenas confiar no que os peritos recomendam, mas sim noutras variáveis que adiante mencionarei.

A relação teórica entre tributação e investimento é simples. Se um investimento deve ser efetuado sempre que o valor atual dos benefícios futuros esperados supera o desembolso necessário ao investimento inicial, então a subida da taxa do imposto, induz, *tudo o resto igual*, uma baixa do valor presente dos benefícios. A subida da taxa faz com que uma parte desses benefícios afluia aos cofres do Estado e não aos promotores do investimento, desincentivando a formação de capital. A questão é que raramente (ou nunca) se verifica a condição “tudo resto o constante”; e daí a complexidade na estimação empírica dessa relação.

A pesquisa que efetuei para este escrito mostra que existe uma predominância de estudos empíricos que sustentam uma relação negativa entre a taxa do IRC e o investimento.¹³ Mas também há autores que sustentam que tal relação se não verifica.¹⁴ Na arena política cada um esgrime o que lhe convém.

Entrando na(s) taxa(s) do IRC em Portugal, muito poucos países apresentam o tipo de solução entre nós consagrada. Assim:

- o artigo 87º do CIRC, nº 1, determina, à data em que escrevo (maio de 2021) uma taxa geral de 21%;
- o nº 2 do mesmo artigo estabelece que para sujeitos passivos do IRC que exerçam uma atividade económica de natureza agrícola, comercial ou industrial, que sejam qualificados como pequena ou média empresa, a taxa de IRC aplicável aos primeiros 25 000 € de matéria coletável é de 17 %,
- o artigo 87-A, nº 1, dispõe que sobre a parte do lucro tributável superior a € 1 500 000, apurado por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e por não residentes com estabelecimento estável em território português, incidem as taxas adicionais constantes da tabela 1.

Tabela 1 - Taxas da derrama estadual

Rendimento tributável (euros)	Taxa (em percentagem)
De mais de 1500 000 até 7 500 000	3
De mais de 7 500 000 até 35 000 000	5
Superior a 35 000 000	9

- o artigo 88º CIRC, contém, em 22 parágrafos, vários casos em que se prevê a tributação autónoma sobre certos gastos.

- por fim, a Lei das Finanças Locais (art. 14^a) autoriza os municípios a lançar derramas municipais até 1,5% sobre o lucro tributável.

Em suma: um favorecimento do lucro das PME até € 25.000; uma taxa geral que, com o efeito da derrama estadual, para lucros superiores a 35 milhões de euros pode ir até 30%; e, se adicionarmos a derrama municipal, pode ir até 31,5%. Tudo isto sem contar com efeito das tributações autónomas na taxa efetiva do imposto.

Embora a maioria dos estudos empíricos mostre uma relação desfavorável entre a taxa do imposto e o investimento, sustentando assim a redução da taxa, tal relação será sempre contestada por quem defende a perspectiva segundo a qual não se deve reduzir a imposição tributária no universo empresarial. A argumentação passa, neste

¹³ Ver Ohm (2018) e Djankov et al. (2010)

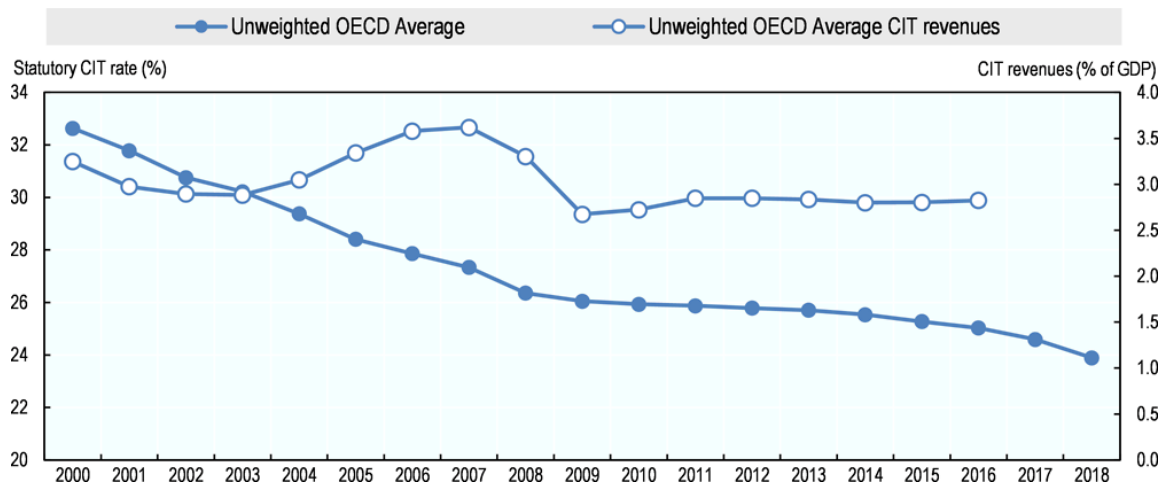
¹⁴ Ver Kleinbard (2015), que discute as duas perspetivas e menciona resultados de investigação que apontam no sentido a fraca influencia da taxa do imposto no investimento empresarial.

contexto, do domínio da economia para um campo ideológico, de defesa ou ataque às empresas, em especial às grandes. (Quase nunca se referindo o que uma simples análise ao *site* da AT mostra sobre os resultados contabilísticos e os lucros tributáveis para as micro entidades, no contexto do IRC).

Que razões adicionais se podem buscar para sustentar, como defendo, que a estrutura das taxas, numa lógica de neutralidade de receita, deveria ser revista. Em especial, parece-me que uma taxa geral do IRC um pouco mais elevada que compensasse o desaparecimento da derrama estadual, e de parte das tributações autónomas, seria defensável.

Em primeiro lugar, por que como mostra o gráfico 1 uma subida taxa de IRC, que a colocasse, por exemplo, entre 23% e 26%, abolindo derramas, e parte das tributações autónomas, não se situaria fora do valor médio dos países das OCDE.¹⁵ Como a comparação internacional é fator de peso na decisão sobre a taxa, este é um primeiro elemento a ter em conta.¹⁶

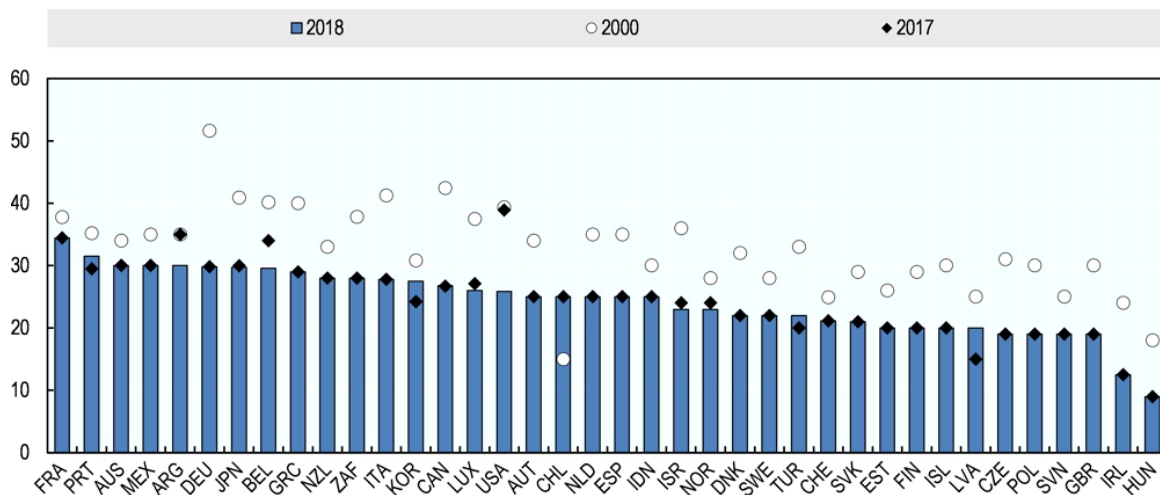
Gráfico 1 - Evolução da taxa do imposto sobre as sociedades e da respetiva receita



Fonte. OECD (2019)

Como mostra o gráfico 2, a atual estrutura impositiva, com a taxa geral e as sucessivas “alcavalas”, coloca-nos mal nas comparações internacionais de taxas sobre os lucros empresariais.

Gráfico 2 - Taxas do imposto sobre as sociedades em países da OCDE



Fonte. OECD (2019)

¹⁵ À data em que escrevo, nos EUA está em discussão a subida da taxa do imposto sobre as sociedades. Isto depois de, no tempo de D. Trump, ter descido acentuadamente.

¹⁶ Ver OCDE (2019)

Em segundo lugar, porque existem vários estudos empíricos que analisam quem realmente sofre a incidência económica da taxa do IRC: os acionistas, por via de lucros diminuídos, os trabalhadores por via da menor criação de emprego dado o impacto negativo sobre o investimento, ou os consumidores, por via do aumento dos preços quando as empresas atuam em mercados protegidos ou setores pouco concorrenciais.

Existe largo consenso que quem é penalizado não são apenas os acionistas, e que a incidência derivada de uma subida de taxa se verifica também sobre o emprego e os preços. O que varia é a magnitude das estimativas sobre como cada uma destas variáveis é influenciada.¹⁷ Tal razão induziria a defesa de uma baixa da taxa. Porém, por razões de realismo sobre receita fiscal, julgo que dificilmente se pode almejar algo que se afaste de uma solução do tipo “*revenue neutral*”.

Por fim, parece-me que o local próprio da progressividade das taxas é o imposto pessoal, e não um imposto societário. Mesmo no imposto pessoal, a defesa da progressividade passa, como se sabe, por sustentar economicamente o princípio da utilidade marginal decrescente do rendimento. Ora isso é muito dificilmente passível de prova empírica irrefutável. E, mesmo que seja provado, surge a questão da quantificação (nas taxas marginais) do sacrifício que pode ser exigido aos particulares. Se no IRS se suscitam tais questões, elas alargam-se num imposto que onera entes jurídicos, e não indivíduos.¹⁸

5.2. Reporte de prejuízos

O regime de reporte de prejuízos estabelecido na tributação do rendimento empresarial, mais precisamente no artigo 52º do CIRC (aplicando o princípio da solidariedade ou comunicabilidade económica entre diferentes exercícios) tem sido, em Portugal, bastante restritivo, quando comparado com o de outros países (tabela 2).

Esse prazo constitui um fator importante na determinação da taxa efetiva de tributação dos rendimentos líquidos gerados pelos investimentos. Sendo natural que, no período de arranque de um projeto, se possam gerar perdas, o período temporal de recuperabilidade de tais perdas é tema fiscalmente relevante.

Em 2019, o prazo de reporte de perdas, em Portugal era de 5 anos. Como a tabela 2 ilustra, Portugal comparava de forma não atrativa com a generalidade dos países aí mencionados.

Tabela 2 - Os prazos de reporte de prejuízos em alguns países em 2019

Países	Nº períodos de reporte
Áustria	Ilimitado
Dinamarca	Ilimitado
Espanha	Ilimitado
França	Ilimitado
Holanda	6 anos
Luxemburgo	17 anos
Suíça	7 anos

Fonte. OCDE

Em 2013, antes da reforma do IRC então efetuada, o prazo era de 5 anos. A reforma, procurando alinhar o regime português com a tendência internacional, fixou esse prazo em 12 anos. Além do prazo, constitui ainda traço fulcral deste regime a percentagem de lucro tributável que o reporte de perdas poderá abater. Ou seja, caso no ano N uma entidade apresente em lucro fiscal de 100, e em N-1 tenha registado um prejuízo de -100, o regime pode restringir, por exemplo, a 50%, o lucro do ano N que pode ser diminuído pelo reporte, ficando ainda 50 para reportar a N+1.

Entre nós, a reforma do IRC alargou o prazo de 5 para 12 anos, e baixou de 75% para 70% o lucro tributável de um determinado ano que poderia ser abatido pelos prejuízos provindos de exercícios anteriores. Contra esta tendência geral de prazos mais alargados de reporte Portugal voltou, em 2016, a restringir o prazo de reporte a 5 anos. Na ótica de investimentos com período de recuperação longo, e que gerem perdas iniciais, tal mudança não

¹⁷ Ver Kleinbard (2015); Slemrod and Bakija (2017).

¹⁸ Ver Slemrod and Bakija (2017)

se afigura fator de atratividade para os investidores. Todavia, sendo embora um traço restritivo do IRC, que compara mal com a generalidade dos regimes de Estados da UE, é duvidoso que futuros governos, pressionados, como estarão, pela questão das finanças públicas e do nível de endividamento, tenham aqui um tema fiscal prioritário.

5.3. Preços de transferência

A repartição dos lucros obtidos pelas unidades que integram um grupo empresarial, estando essas unidades sediadas em jurisdições com sistemas de tributação diferenciados, influencia a distribuição da receita fiscal entre países. Assim, os métodos para determinar a base tributária que corresponderá a cada uma das várias jurisdições assumem um relevo tributário muito considerável.

As convenções internacionais e as leis nacionais adotadas têm como trave mestra o designado princípio de independência, também conhecido por princípio de plena concorrência (*arm's length*). Este mais não é do que a obrigação de considerar que na valorização das transações entre entidades relacionadas se supõe que os preços estabelecidos deverão ser os mesmos, ou semelhantes, aos que seriam praticados em operações comparáveis entre entidades independentes.

Como se refere nas *Guidelines* da OCDE¹⁹, o princípio de plena concorrência pode ser considerado eficaz em muitos casos. Por exemplo, em situações envolvendo a compra e venda de mercadorias ou empréstimos de fundos, onde o preço de plena concorrência pode ser encontrado numa operação semelhante efetuada por empresas independentes em circunstâncias comparáveis. Há também casos em que a comparação de operações pode ser feita ao nível de indicadores financeiros, tais como a margem de lucro operacional sobre os custos, ou sobre os ativos. No entanto, existem situações frequentes nas quais o princípio de plena concorrência é difícil de aplicar. Por exemplo, em grupos multinacionais que lidam com a produção integrada de produtos altamente especializados, intangíveis únicos, ou na prestação de serviços específicos intra-grupo.²⁰

As normas legais sobre preços de transferência podem ser entendidas como normas anti evasivas, sobretudo no contexto internacional, procurando disciplinar a alocação de resultados fiscais entre partes relacionadas. Entre nós, o artigo 63º do CIRC, densificado pela Portaria 1446-C/2001, constitui a base legal na aplicação do regime de preços de transferência.

Um ponto, entre vários, merece realce: sendo a vida empresarial cada vez mais complexa, internacionalizada e envolvendo transações, produtos e intangíveis que se não encontram nas relações ou transações entre partes independentes, seria desejável que a Portaria 1446-/2001 (em especial) fosse revista a enriquecida de molde a tornar mais previsível a aplicação de certas normas relativas aos preços de transferência. Entre as muitas situações que a aplicação prática deste regime suscita alvitro as seguintes: a informação relevante, quanto ao período temporal de obtenção, na aplicação do preço comparável de mercado; a necessidade de a AT utilizar bases de dados (v.g. SABI, AMADEUS, BACH) a fim de rebater cálculos de indicadores apresentados pelas empresas, não se limitando muitas vezes a desqualificar os dados empresariais; e a clarificação dos ajustamentos no âmbito do método da margem líquida. Adicionalmente, que a Autoridade Tributária, no caso de auditoria aos preços de transferência, faça uma revisão dos Relatórios de auditoria por parte dos seus quadros mais experientes, filtrando a consistência dos procedimentos.

A densificação legal desta matéria poderia clarificar, para as empresas e a AT, alguns tópicos que hoje se afiguram como de aplicação demasiado lata e envolvendo apreciável grau de subjetividade. As decisões dos tribunais nacionais, e do TJUE, sobre esta matéria constituem um acervo que poderia ser útil nesta clarificação.

Por fim, de referir que a Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro, veio aditar ao art 43º do CIRS, o n.º 7, estabelecendo que “*o apuramento das mais-valias ou menos-valias realizadas em operações entre um sujeito passivo e uma entidade com a qual esteja numa situação de relações especiais, nos termos do n.º 4 do artigo 63.º do Código do IRC, devem ser contratados, aceites e praticados termos ou condições substancialmente idênticos aos que normalmente seriam contratados, aceites e praticados entre entidades independentes em operações comparáveis, aplicando-se o regime previsto no artigo 63.º do Código do IRC, com as necessárias adaptações*”. Ora entre sujeitos passivos de IRS, e dado o largo espectro de situações de relações especiais (v.g., laços familiares) previsto no art. 63º, n.º 4 do CIRC, conviria estabelecer um valor mínimo, abaixo do qual se entenderia que os custos de cumprimento destas obrigações eximiriam os intervenientes nas transações de demonstrar que atuaram segundo o princípio da plena concorrência.

¹⁹ Veja-se OECD (2017), *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, Paris.

²⁰ Ver Martins et al. (2020).

5.4. O exit tax, ou imposto de saída: questões na sua aplicação

A Diretiva Anti Elisão Fiscal (ATAD) da UE estabelece que os ativos transferidos entre jurisdições, nas condições exigidas pela Diretiva sobre a tributação à saída, devem ser avaliados a valores de mercado. Tal disposição consta também do art. 83º do CIRC. Esta avaliação implica o cálculo de mais e menos-valias potenciais. Entre outras, duas questões emergem da aplicação desta norma do CIRC.²¹

Uma de caráter geral, a outra relativa à versão portuguesa do imposto de saída. A primeira decorre do facto de que a maioria dos ativos não são negociados em mercados organizados, onde de formem preços de plena concorrência, e possíveis transações comparáveis raramente estão disponíveis. Assim, a avaliação típica, feita em tais circunstâncias, é baseada em modelos de fluxo de caixa descontado (DCF). Nesse tipo de avaliação, não apenas a previsão dos fluxos de caixa, mas também a taxa de desconto aplicada (custo de capital) são de grande importância.

No cálculo de uma taxa de desconto adequada, quando um ativo tem uma negociabilidade reduzida ou mesmo nula, a teoria e prática financeiras recomendam o aumento da taxa de desconto (e a diminuição correspondente nos valores apurados) pelo chamado desconto por “falta de negociabilidade ou liquidez”. A aplicação de métodos DCF no contexto de impostos de saída, para ativos não livremente negociados, pode tornar-se um tópico complexo e sujeito a litígios entre empresas e autoridades fiscais, porque pequenas variações nas taxas de desconto podem induzir mudanças significativas nas avaliações calculadas e na base quantitativa do imposto de saída.²²

A segunda questão prende-se com a versão portuguesa do imposto de saída, que prevê o cálculo do valor de mercado dos ativos mesmo que não sejam reconhecidos no balanço. Aqui entramos numa área problemática: como avaliar ativos gerados internamente que não podem (por causa das regras dos IFRS) ser reconhecidos nas demonstrações financeiras? Como avaliar, entre ativos muitas vezes não reconhecidos, uma lista de clientes, as competências da força de trabalho, o reconhecimento do goodwill? Além disso, a jurisdição recetora pode não permitir o reconhecimento desses “ativos” para fins fiscais, podendo também questionar sua avaliação quantitativa, apurada no momento da saída da jurisdição anterior. Um tratamento fiscal assimétrico de elementos económicos pode daqui resultar, o que afetaria a posição geral do contribuinte.

A lei poderia ir um pouco mais além da explicitação de que tipo de ativos não reconhecidos se trataria. Admita-se, por exemplo, uma lista de clientes. Tais clientes podem até deixar de o ser na jurisdição para onde se transfere a entidade. Se assim for, fará sentido tributar tal “ativo” que, no momento da saída, pode perder parte do seu valor? Enfim, algum esforço adicional de densificação da norma poderá contribuir para reduzir a incerteza aplicacional e o potencial de litigância.

5.5. Regime simplificado

O papel da simplificação tributária tem sido amiúde objeto de estudo (OECD, 2009; Dâmaso, 2015; Lopes, 2008). A simplificação legislativa (por via da menor extensão e da clarificação dos textos normativos, da estabilidade das soluções, e do expurgo periódico de preceitos legais inúteis ou fracamente relevantes) constitui uma forma de atingir esse objetivo. A utilização das técnicas e ferramentas de informação e comunicação contribui também para a simplificação das obrigações fiscais de indivíduos e sociedades.

Neste contexto, tem sido dedicada atenção especial aos regimes simplificados de tributação (RST), sobretudo dirigidos a indivíduos e também a micro e pequenas entidades.²³ Tais regimes buscam proporcionar aos contribuintes vantagens derivadas da redução dos custos inerentes ao cumprimento das obrigações tributárias. Do lado das Autoridades Tributárias (AT) pode verificar-se uma redução de meios destinados ao acompanhamento de muito pequenas unidades, cuja tributação se passa a efetuar por formas que reduzem a necessidade de controlo inspetivo.²⁴

Contudo, a experiência da aplicação dos RST, amplamente investigada (James et al., 2015; Dâmaso, 2015) mostra que nem tudo são vantagens. Assim, em certos casos, e dada a natureza opcional de muitos desses regimes, eles transformam-se em mecanismos de gestão fiscal, sendo escolhidos não por qualquer objetivo simplificador, mas sim por mera economia de imposto face ao regime regra.

A natureza opcional dos RST constitui, em especial do que em sede do IRC vigora entre nós, por certo o fator que está na base de um apreciável grau de modificação prática dos objetivos do regime. Assim, os contribuintes esperam que o regime simplificado seja, essencialmente, um mecanismo de alívio fiscal e não tanto um conjunto

²¹ Ver Parkes (2020) e Zernova, (2011)

²² Ver Hitchner (2011)

²³ Ver James et al. (2015) , Bucci (2020); Agostini et al (2018)

²⁴ Ver Martins e Taborda (2021); Bucci (2020).

de regras simplificadoras. O decisor político sabe que caso a generalidade dos potenciais integrantes do regime não vejam a sua fatura fiscal diminuir, a taxa de adesão será pouco significativa. O caso português, relativamente aos dois regimes simplificados que o IRC já acolheu, mostra bem isso (Dâmaso, 2015).

Vejam, numa comparação ente Portugal e Brasil, o número de aderentes aos RST. Esta análise procura mostrar dois aspetos. O primeiro aprecia, em relação ao total de pequenas empresas para as quais o RST é direcionado, quantas optaram por utilizar o regime. O segundo mostra a evolução do número de empresas que utilizam o RST ao longo do tempo.

No que se refere ao número de aderentes, são incluídas as empresas que, nos anos 2014 a 2018, foram tributadas pelo RST em Portugal, como se mostra na tabela 3.

Tabela 3 - O regime simplificado do IRC em Portugal: nível de adesão

Ano	Decl. Regime Simplificado [1]	Variação [2]	Total Dec. [3]	% [4]=[1]/[3]
2014	15 465	-	440.168	3,51%
2015	16 562	7,1%	452.683	3,66%
2016	16 766	1,2%	464.780	3,61%
2017	16 063	-4,2%	475.119	3,38%
2018	15 010	-6,6%	492.935	3,05%

Fonte: Portal das Finanças, Autoridade Tributária – AT e INE

Pelos dados apresentados podemos verificar na coluna [4] um percentual próximo da média de 3,4% das declarações entregues no RST ao longo dos últimos anos. Esse dado tem variado pouco desde a reintrodução do RST na legislação nacional a partir de 2014. De salientar que, por exemplo, em 2018 o número total de empresas que faturava entre €1 e €200 000 euros era de aproximadamente 340 000, o que significa que a percentagem de adesão, considerando as empresas que tinham condições de aderir, foi de 4,4%.

Em termos comparativos internacionais, veja-se – Tabela 4 - o cenário brasileiro, no qual a situação é diferente.²⁵ O número de optantes pelo RST mostra-se em crescimento nos últimos anos.

Tabela 4 - O regime simplificado do imposto societário no Brasil: nível de adesão

Ano	Optantes Regime Simplificado [1]	Variação [2]	Total Empr. [3]	% [4]=[1]/[3]
2014	4 859 985	-	5 103 357	95,2%
2015	4 980 065	2,5%	5 114 983	97,4%
2016	4 938 385	-0,8%	5 050 615	97,8%
2017	4 967 797	0,6%	5 029 109	98,8%
2018	5 024 548	1,1%	n.d. ²⁶	

Fonte: Portal do Simples Nacional - Receita Federal do Brasil e IBGE (CEMPRE)

Nota-se que o RST do Brasil é utilizado pela quase totalidade das empresas. O que leva a sublinhar que o sistema é muito abrangente. Permite a entrada e permanência de empresas muito distintas. Relativamente à quantidade de empresas optantes ao longo dos anos, só em 2016 há um declínio do valor, que atinge o máximo em 2018. Ou seja, o regime brasileiro foi deliberadamente pensado para incluir a vasta maioria das empresas. Ao contrário, o regime português, atrai poucas empresas e não induz uma efetiva simplificação fiscal. É, no essencial, um meio de redução de IRC para micro entidades. É de questionar se vale a pena manter o RST português.

²⁵ Ver Carvalho e Martins (2021).

²⁶ O relatório com o total de empresas não está disponível para o ano 2018 pelo IBGE (CEMPRE), em conformidade com a declaração emitida pela própria entidade organizadora.

5.6. Patent box: deve continuar?

O investimento em intangíveis, visto como crucial para o crescimento económico, é o foco principal das *patent boxes* (PB). Uma *patent box* deve atrair atividades inovadoras substanciais e minimizar as oportunidades de evasão fiscal. Em 2014, Portugal adotou uma PB isentando de tributação das sociedades metade da receita bruta contabilizada com a venda de direitos de propriedade intelectual. O objetivo do regime de PB era criar uma tributação favorável com o objetivo de fomentar a inovação.

O regime era potencialmente suscetível à elisão fiscal, ao permitir as transações intra grupo como possível estratégia de transferência de lucros no âmbito da PB. O projeto BEPS abordou as PB e recomendou o tratamento preferencial apenas para receitas derivadas de atividades inovadoras substanciais efetivamente realizadas pelos contribuintes.

Em 2016 Portugal adotou um novo regime, em linha com as recomendações do Projeto BEPS, com regras mais rígidas para a qualificação de rendimentos de PB, através da adoção da “*abordagem nexus modificada*”, que avalia se existe atividade substancial de investigação e desenvolvimento (I&D) efetivamente realizada por empresas beneficiárias de PB.²⁷

As mudanças legais promulgadas em 2016, estabelecendo regras mais rígidas para a concessão da vantagem fiscal, enquadram-se numa tendência mundial de contenção de oportunidades de transferência de lucros por via da utilização de intangíveis. A nova solução apresenta algumas fontes adicionais de complexidade para empresas e auditores fiscais. Os dados preliminares (Tabela 5) mostram uma utilização muito reduzida dos benefícios fiscais da PB, entre 2014 e 2018.

Tabela 5 - A utilização da *patent box*

Variável	2014	2015	2016	2017	2018
<i>1- Patent box</i>					
Nº de empresas que usaram o benefício fiscal da PB	3	3	3	3	5
Total das deduções no âmbito da PB (M €)	0,25	2	2	2	2
<i>2- Nº total de sujeitos passivos do IRC</i>	440.168	452.683	464.780	475.119	492.935
<i>Total das deduções ao lucro tributável (M€)</i>	51.114	39.817	41.877	40.368	46.282

Fonte: AT

Mais cedo ou mais tarde, a tendência internacional de alteração das PB, de acordo com as recomendações da OCDE, desencadearia uma revisão do regime português. Um catalisador significativo de mudança foi a Diretiva da UE 2016/1164, que estabelece regras contra estratégias de evasão fiscal com impacto direto no funcionamento do mercado interno. Esta diretiva sublinha fortemente a questão da concessão benefícios fiscais para atividades “substanciais” e restrição de esquemas de evasão fiscal relacionados à transferência de lucros.

A conclusão a respeito do novo regime de PB é que ele reduziu significativamente as oportunidades de evasão, mas aumentou a complexidade fiscal na sua aplicação prática. Se os dados fiscais futuros confirmarem uma utilização muito pouco relevante da PB em Portugal, pode-se ponderar uma solução diversa (v.g., abandonar o regime, dada a abundância de incentivos financeiros e fiscais ao investimento em intangíveis já existentes em Portugal)?

²⁷ Ver Martins (2018).

6. A tributação em IRC e as relações de contexto entre a política fiscal e atividade empresarial

Mesmo com a deslocação do pêndulo fiscal, tornando mais facilmente atacável o planeamento fiscal abusivo, não creio que se reduza o objetivo de muitas empresas de minorar a respetiva taxa efetiva de tributação. A que se junta a crescente necessidade de receita tributária. Qual o efeito provável destas tendências?

Uma pressão acrescida sobre as administrações fiscais dos diversos Estados para maximizar as correções ao lucro empresarial. Com as ferramentas legais que, crescentemente, as autoridades têm à sua disposição, o ambiente de conflitualidade pode agravar-se seriamente. Também neste ponto tenho um olhar algo pessimista sobre esta importante variável de contexto.

Referências

- Agostini, C. A., Engel, E., Repetto, A., e Vergara, D. (2018), “Using small businesses for individual tax planning: evidence from special tax regimes in Chile”. *International Tax and Public Finance*, 25 (6):1449-1489.
- Beer, S.; Mooij, R.; and Liu L. (2018), “International Corporate Tax Avoidance: A Review of the Channels, Effect Sizes, and Blind Spots”, Washington, IMF Working Paper Fiscal Affairs Department.
- Bucci, V. (2020), “Presumptive taxation methods: a review of the empirical literature”. *Journal of Economic Surveys*, 34 (2):372-397.
- Cairns, D.; Massoudi, D.; Taplin, R.; Tarca, A. (2011). “IFRS fair value measurement and accounting policy choice in the United Kingdom and Australia”, *The British Accounting Review*, 43, 1–21.
- Cavana, G., Guggiola G. and A. Marenzi, (2013) “Evolving connections between tax and financial reporting in Italy”, *Accounting in Europe*, 10, 1, 50-75
- Carvalho R. e Martins A., (2021), “Regimes Simplificados de Tributação: análise comparativa entre as normas do Brasil e de Portugal” in António Martins, Daniel Taborda (2021) (coord) *Ensaios sobre regimes de simplificação tributária*, Coimbra, Almedina, pp. 115-140
- Crivelli, E., Mooij, R. and Keen, M. (2016), “Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries”, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 72, 3, p. 268- 301
- Dâmaso, M. (2015) *A Simplificação Fiscal em Portugal - A perceção sobre o regime simplificado para as pequenas sociedades no contexto da tributação do rendimento*, Tese de Doutoramento em Gestão de Empresas pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Djankov, Simeon, Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R., and Schleifer, A. (2010) “The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship”, *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(3): 31-64.
- Gee, M.; Haller A. & Nobes C. (2010), “The Influence of Tax on IFRS Consolidated Statements: The Convergence of Germany and the UK”, *Accounting in Europe*, 7:1, 97-122.
- Kleinbard E. (2015), *We are better than this-How governments should spend our money*, Oxford, Oxford University Press
- Hitchner, J. (2011) *Financial Valuation*, New Jersey, Wiley
- James, S., Sawyer, A., and Wallschutzky, I. (2015), “Tax simplification: A review of initiatives in Australia, New Zealand and the United Kingdom”. *eJournal of Tax Research* 13 (1):280-302.
- Lopes C. (2008) *Quanto custa pagar impostos em Portugal*, Coimbra, Almedina
- Martins, A. e Taborda D., (2021) (coord) *Ensaios sobre regimes de simplificação tributária*, Coimbra, Almedina,
- Martins A. (2017), “A evolução da tributação das pessoas coletivas: a propósito da relação normativa entre o resultado contabilístico e o resultado tributável desde a Contribuição Industrial até à atualidade”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, vol. IX, 4, p. 75-142
- Martins A. (2018) “The intellectual property box tax regime in Portugal: issues in investment incentives”, *Journal of International Trade Law and Policy*, 17, 3. Pp. 86-102
- Martins, A.; Correia S., e Taborda, D. (2020) “Group transactions, transfer pricing and litigation: evidence from Portugal”, *Intertax*, vol. 48, nº 11, pp. 998-1011
- Milanovic, B. (2016) *Global Inequality*, Cambridge, Harvard University Press
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., e Poterba, J. (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mora, A., McGeachin, A., Barth, M., Barker, R., Wagenhofer A., & Joos P. (2019) “Fair Value Accounting: The Eternal Debate – AInE EAA Symposium”, May 2018, *Accounting in Europe*, 16:3, 237-255
- OECD (2009) Taxation of SMEs - Key Issues and Policy Considerations. Disponível: <http://www.oecd.org/ctp/tax-policy/taxation-of-smes-9789264024748-en.htm> [2020-03-01].

- OECD (2015) *Final Reports, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project*, OECD Publishing, Paris.
- OECD, (2017) *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2019) *Tax policy reforms, 2018*, Paris, OECD Publications
- Ohrn, Eric. (2018), “The Effect of Corporate Taxation on Investment and Financial Policy: Evidence from the DPAD.” *American Economic Journal: Economic Policy*, 10 (2): 272-301.
- Parkes, A (2020) “Exit taxes on corporate relocation”, *Taxation*, p. 1-5
- Siciliano G. (2019) “Has IFRS Enhanced Accounting Uniformity?”, *Accounting in Europe*, 16:3, 313-339
- Slemrod J. and Bakija J. (2017) *Taxing ourselves*, Cambridge, MIT Press
- Tavares, T. (2011), *IRC e contabilidade: da realização ao justo valor*, Almedina, Coimbra.
- Wahaba N. and Holland K. (2015) “The persistence of book-tax differences”, *The British Accounting Review*, 47, 4, p. 339-350
- Zernova D. (2011) “Exit Taxes on Companies in the Context of the EU Internal Market”, *Intertax*, 39, 10, pp. 471 – 493