

PROJETO DE LEI N.º 1181/XIII/4.^a

CRIA A PRESTAÇÃO PATRIMONIAL SOBRE OS ATIVOS POR IMPOSTOS DIFERIDOS ABRANGIDOS PELO REGIME ESPECIAL APROVADO PELA LEI N.º 61/2014, DE 26 DE AGOSTO

Exposição de Motivos

Em 2016 pôs-se fim ao regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos (AID), aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto. Embora este tenha sido um passo importante, o problema do stock entretanto criado mantém-se, e, o seu impacto ainda será sentido durante muitos, muitos, anos pois sabemos que hoje perduram no balanço dos bancos 3,8 mil milhões de euros de AID criados na altura e abrangidos por este regime.

Os AID são ativos que surgem pelo facto de, em Portugal, existirem regras diferentes para a admissão de perdas por imparidade, na contabilidade e na fiscalidade, sendo mais estritas nesta última por forma a evitar o empolamento de perdas com vista à redução do imposto. A diferença entre estes dois registos, teoricamente, leva ao pagamento de um imposto (IRC) superior no ano em que esta se verifica, constituindo-se este valor como AID para posteriormente, este ser deduzido ao montante a liquidar de IRC no ano da aceitação fiscal do registo da imparidade, ou nos 5 anos seguintes, em caso de prejuízo fiscal esse ano (como qualquer outro prejuízo fiscal em IRC).

Com a crise financeira, o stock de perdas por imparidades e de AID teve um crescimento explosivo, tornando-os uma parte substancial dos ativos e do capital dos bancos em Portugal.

Em 2013, é publicado o Regulamento UE n.º 575/2013, que dita que os AID por imparidade passam a ser desvalorizados no apuramento dos rácios de capital dos bancos, pois é entendido que dado o valor enorme de AID existente nalguns bancos e a perspetiva negativa de lucros no médio-prazo, não seria viável “escoar” o stock de AID a 5 anos e, por conseguinte, a perspetiva de recuperação era nula.

Esta decisão colocava em risco os rácios de capital de vários bancos portugueses, artificialmente sustentados pelos stocks de AID.

Neste contexto, foi criado pelo Governo PSD/CDS, através da Lei n.º 61/2014, o designado regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos. Este regime veio consagrar uma garantia do Estado sobre os AID, de forma a que estes pudessem ser aceites para o apuramento dos rácios de capital – denominando-se assim AID “elegíveis”.

De notar que este regime se aplicou não só aos AID gerados a partir de 2014, mas a todo o stock já existente. Em linhas gerais, sob este regime, os AID elegíveis:

- 1) podem ser descontados “ad aeternum” – só entram para o apuramento do lucro fiscal se este for positivo, de outra forma transitam para o ano seguinte, por oposição à obrigatoriedade dos AID anteriores de entrar para o apuramento do lucro fiscal no ano em que são reconhecidos fiscalmente;
- 2) podem ser “reclamados”, num ano em que haja prejuízo fiscal, pelo mesmo valor desse prejuízo, isto é, o Estado não só não receberia qualquer imposto (porque não há lucro) como teria mesmo de pagar ao Banco (na perspetiva de “devolução” de imposto “adiantado” pelo Banco);
- 3) podem ser “reclamados” num processo de liquidação do banco.

Também noutros países europeus, nomeadamente em Espanha, Itália e Grécia, existiam lógicas de AID por imparidades semelhantes, que enfrentaram as mesmas questões com as novas regras de Basileia (III), vertidas no Regulamento UE n.º 575/2013, e onde também foram adotados regimes especiais para AID elegíveis semelhantes.

No entanto, no início de 2015, a DG COMP questiona estes regimes, que considera serem uma forma de ajuda de Estado aos bancos, na medida em que constituem uma garantia Estatal ao capital Tier1 destes, instigando estes quatro países a encontrar soluções para este problema, com dois enfoques: (1) limitar a criação de novos AID elegíveis; (2) remunerar o stock de AID elegíveis já criado, e que se mantinha no balanço das instituições financeiras.

Diferentes países encontraram diferentes soluções para este problema.

Em Espanha manteve-se a possibilidade de gerar AID elegíveis, mas sob novas regras. A partir de 1 janeiro de 2016, passa a ser possível converter um AID num AID elegível apenas pelo valor máximo equivalente aos impostos pagos no ano fiscal em que o AID foi gerado. De outro modo, se o AID gerado exceder o imposto pago (IRC), então para ser convertido em AID elegível, esse direito terá de ser remunerado ao Estado.

Em Itália, em 2016, o Estado acabou com os AID por imparidades, tornando a dedução, de imparidades aceites fiscalmente, imediata (antes distribuída equitativamente num período de tempo).

Em Portugal revogou-se o regime especial de 2014, limitando a sua aplicação ao stock existente a 31 de dezembro de 2015, e o Governo quer rever agora às regras fiscais, de modo a aproximar o momento do registo contabilístico e da dedução fiscal das imparidades.

No entanto, e até esta data, os bancos registaram milhares de milhões de imparidades. Não pagaram IRC porque apresentaram prejuízo, mas mesmo assim guardaram o direito de deduzir essas perdas nos seus impostos futuros - para sempre. E mais, nos casos em que em vez de lucro registam prejuízos, podem pedir esse dinheiro ao Estado.

Com efeito, na altura, o principal argumento da DG COMP contra esta garantia era precisamente o facto de o Estado se comprometer a “devolver” algo que na realidade nunca tinha sido pago, porque foi gerado em anos de prejuízo, e que se esperava nunca vir a ser recuperado, dadas as perspetivas de prejuízos futuros.

Efetivamente, a lógica subjacente a um AID fica subvertida quando este se converte num AID elegível. No caso de um AID, o banco só consegue recuperar esse valor, se no prazo de 5 anos conseguir gerar lucro tributável suficiente para os prejuízos fiscais gerados.

Quando falamos de um AID elegível, estes, no limite, podem ser constituídos sem que tenha tido lugar qualquer pagamento de imposto (IRC - num ano de prejuízos fiscais), gerando ainda assim um direito eterno sobre impostos futuros, que se materializará na forma de imposto não pago ou até de montante a receber.

E é precisamente por causa deste efeito que noutros países, e, recorde-se, até por recomendação da DG COMP, foram tomadas medidas para a efetiva remuneração desta garantia dada pelo Estado.

Em Espanha, para converter o stock de AID criado até 2016 em AID elegíveis é preciso pagar uma taxa de 1,5% sobre a soma desses AID menos a soma dos lucros tributáveis nesses anos. Assim, só os AID a que correspondeu um efetivo pagamento de impostos terão o direito de ser imediatamente convertíveis. Os restantes deverão pagar uma espécie de “taxa de serviço” prestado pelo estado. Esta taxa é paga todos os anos pelo valor remanescente de AID elegíveis.

Também em Itália é criada uma “taxa de serviço” para o stock de AID elegíveis gerado desde 2008, em tudo semelhante à espanhola, até no valor: 1,5%. Também aqui esta taxa se aplica à diferença entre a soma dos AID e os lucros tributáveis para o mesmo período. E também aqui esta taxa é paga anualmente pelo remanescente do stock.

Para o grupo parlamentar do Bloco de Esquerda é muito claro que parte dos AID gerados nos anos da crise financeira, e que têm vindo a sustentar os rácios de capital dos bancos portugueses, não foram criados como qualquer contrapartida por impostos pagos nesses anos. Tão pouco configuram um direito de dedução futura, à luz das regras fiscais existentes, uma vez que não poderiam, realisticamente, ser deduzidos nos cinco anos subsequentes. Ou seja, os AID elegíveis foram uma forma pouco transparente de capitalizar os bancos portugueses diferindo para o futuro os custos para o erário público.

No total, estes AID elegíveis somam cerca de 3.800 milhões. Só o BCP tem quase 2.000 milhões, o que quer dizer que pode passar muitos e muitos anos sem pagar IRC. Em 2018 o Estado pagou ao Novo Banco 154 milhões por AID e, segundo o Tribunal de Contas, havia mais pedidos de seis bancos no valor de 632 milhões de euros.

Se temos de viver com estes valores, se o Estado presta esta garantia e assume este risco, então deve ter uma remuneração efetiva por este serviço prestado à banca, acompanhando um mecanismo já aplicado noutros países europeus e recomendada pela DG COMP. Para o Bloco de Esquerda isto é o mínimo que se pode e deve exigir em contrapartida.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

O presente regime tem por objeto a criação de uma prestação patrimonial sobre os Ativos por Impostos Diferidos abrangidos pelo Regime Especial aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, doravante designados por “AID elegíveis”, determina as condições da sua aplicação e procede à alteração do Código do IRC, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88 de 30 de novembro.

Artigo 2.º

Incidência subjetiva

São sujeitos passivos da prestação patrimonial sobre os AID elegíveis todos os sujeitos passivos de IRC que detenham AID elegíveis.

Artigo 3.º

Incidência objetiva

A prestação patrimonial sobre os AID elegíveis incide sobre o valor, quando positivo, que respeita à diferença entre:

- a) O montante total de AID elegíveis apurado no último dia do período de tributação, nos termos do Código do IRC, e
- b) A soma dos valores positivos das liquidações de IRC efetuadas pelo sujeito passivo referentes aos períodos de tributação compreendidos entre 2009 e 2015.

Artigo 4.º

Taxa

A taxa aplicável à base de incidência definida no artigo anterior é de 1,5%.

Artigo 5.º

Liquidação

A liquidação é efetuada pelo próprio sujeito passivo, através de declaração de modelo oficial aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, que deve ser enviada anualmente por transmissão eletrónica de dados, até ao último dia do mês de junho.

Artigo 6.º

Pagamento

1 - A prestação patrimonial sobre o sector bancário devida é paga até ao último dia do prazo estabelecido para o envio da declaração referida no artigo anterior nos locais de cobrança legalmente autorizados.

2 - Não sendo efetuado o pagamento da prestação patrimonial até ao termo do respetivo prazo, começam a correr imediatamente juros de mora e a cobrança da dívida é promovida pela administração fiscal, nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

3 - São aplicáveis as regras previstas na lei geral tributária e no Código de Procedimento e de Processo Tributário, designadamente em matéria de fiscalização e de recurso aos meios processuais tributários.

Artigo 7.º

Alteração ao Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

O artigo 23.º-A do Código do IRC aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 23.º-A

[...]

1 – (...):

a) (...);

b) (...);

c) (...);

d) (...);

e) (...);

f) (...);

g) (...);

h) (...);

i) (...);

j) (...);

k) (...);

l) (...);

m) (...);

n) (...);

o) (...);

p) (...);

q) (...);

r) (...);

s) (...);

t) A prestação patrimonial sobre os Ativos por Impostos Diferidos abrangidos pelo Regime Especial aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto.

2 - (...).

3 - (...).

4 - (...).

5 - (...).

6 - (...).

7 - (...).

8 - (...).

9 - (...)».

Artigo 8.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 22 de março de 2019.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,