

Relatório UTAO n.º 9/2019

**Ativos por impostos diferidos: impactos orçamentais
da Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª (GOV) e do Projeto
de Lei n.º 1181/XIII/4.ª (BE)**

Coleção: Publicações não periódicas

5 de julho de 2019

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por António Antunes, Filipa Almeida Cardoso, Jorge Faria Silva, Patrícia Silva Gonçalves, Vítor Nunes Canarias e Rui Nuno Baleiras.

Título: Ativos por impostos diferidos: impactos orçamentais da Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª (GOV) e do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª (BE)

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 9/2019

5 de julho de 2019

Momento de fecho para receção de informação a processar: 24h00m de 30/06/2019

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

Índice Geral

1. Introdução	1
2. Caracterização dos Ativos por Impostos Diferidos	3
2.1. O que são e como nascem os Ativos por Impostos Diferidos?	3
2.2. Requisitos prudenciais de fundos próprios das instituições financeiras e o regime especial de AID	5
2.3. Magnitude dos AID no sector bancário, 2015 a 2018.....	6
2.4. AID não elegíveis	7
2.5. AID elegíveis.....	9
2.6. Expressão material dos AID em 2018	11
3. Pergunta 1 do Requerimento	13
3.1. Regime Transitório versus Regime Definitivo	13
3.2. Os regimes explicados através de exemplos numéricos	14
3.2.1. Exemplo 1 e a natureza dos AID resultantes de perdas por imparidade em crédito concedido	15
3.2.2. O Regime Transitório visto pelo Exemplo 2	17
3.2.3. O Regime Definitivo visto pelo Exemplo 3	19
3.3. Resposta à Pergunta 1	20
3.3.1. Posicionamento dos sujeitos passivos perante os dois regimes fiscais	20
3.3.2. Impacto na receita pública.....	22
4. Pergunta 2 do Requerimento	27
4.1. Penalização para o acionista associada ao regime atualmente em vigor	27
4.1.1. Quantificação da penalização no período 2015–2017	30
4.1.2. Penalização a partir de 2018	33
4.2. Penalização prevista na proposta do Bloco de Esquerda	33
4.2.1. Quantificação da penalização que teria existido no período 2016–2018 se a proposta do Bloco de Esquerda já estivesse em vigor	35
4.2.2. Quantificação da penalização da proposta do Bloco de Esquerda a partir de 2019	36
4.3. Comparação entre a penalização proposta pelo Bloco de Esquerda e a penalização existente	37
5. Conclusões	39
Anexo: Requerimento apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD	43

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Caracterização dos Ativos por Impostos Diferidos em 2017 e 2018	12
Tabela 2 – Liquidações de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas Caracterização dos Ativos por Impostos Diferidos no período 2014–2017	12
Tabela 3 – Exemplo 1: Funcionamento do AID associado a uma perda por imparidade em crédito concedido.....	16
Tabela 4 – Exemplo 2: Empresa no regime transitório, 2019 a 2023.....	18
Tabela 5 – Exemplo 3: Empresa no regime definitivo, 2019 a 2023.....	19
Tabela 6 – Caducidade do stock de AID resultantes de prejuízos fiscais existente no final de 2018	25
Tabela 7 – Penalização estimada para os acionistas ao longo do período 2015–2017	32
Tabela 8 – Valor da prestação patrimonial sobre os AID elegíveis para o período 2016–2018.....	36
Tabela 9 – Simulação do valor da prestação patrimonial sobre os AID elegíveis para o período 2019–2024	37

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Evolução dos Ativos por Impostos Diferidos no período 2015–2018	6
Gráfico 2 – Montantes de AID convertidos em créditos tributários: 2015–2017	30

Índice de Figuras

Figura 1 – Ativos por Impostos Diferidos Não Elegíveis para efeitos de Fundos Próprios	7
Figura 2 – Ativos por Impostos Diferidos Elegíveis para efeitos de Fundos Próprios	11
Figura 3 – Regime Transitório versus Regime Definitivo	14

Tabela de siglas e abreviaturas

Sigla/abreviatura	Designação
AID	Ativos por Impostos Diferidos
ANFA	<i>Agreement on Net Financial Assets</i>
AP	Administrações Públicas
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BCP	Banco Comercial Português
BdP	Banco de Portugal
BEI	Banco Europeu de Investimento
BPI	Banco Português de Investimento
BPP	Banco Privado Português
CE	Comissão Europeia
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CIRC	Código do IRC
DGTF	Direção-Geral do Tesouro e Finanças
DLRR	Dedução por Lucros Retidos e Reinvestidos
EU	União Europeia
EUR/USD	Taxa de câmbio: X dólares por 1 euro
INE	Instituto Nacional de Estatística
FdR	Fundo de Resolução
IFRS	Norma Internacional de Relato Financeiro (designação extensivo em língua portuguesa das iniciais em língua inglesa)
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LOE	Lei do Orçamento do Estado
M€	Milhões de euros
MF	Ministério das Finanças
NCA	Normas de Contabilidade Ajustadas
NIC	Normas Internacionais de Contabilidade
p.	Página
p.p.	Pontos percentuais
PIB	Produto Interno Bruto
pp.	Páginas
PPL 178/XIII	Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª (GOV)
PjL 1181/XIII	Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª (BE)
RAI	Resultados Antes de Impostos
REAIT	Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos
u.m.	Unidades monetárias
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

1. Introdução

1. Este relatório avalia impactos na receita das Administrações Públicas decorrentes de duas propostas legislativas sobre Ativos por Impostos Diferidos (AID) no sector bancário que se encontram em apreciação parlamentar. O trabalho resulta de uma solicitação expressa da Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFMA) à UTAO e os impactos avaliados pretendem responder a duas perguntas concretas desta comissão parlamentar.

2. As perguntas constam de um requerimento do Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) aprovado pela COFMA na sua reunião de 23 de abril de 2019. O requerimento está reproduzido no Anexo. As questões colocadas à UTAO são:

Pergunta 1 — Qual é a estimativa da eventual perda de receita fiscal decorrente de um período transitório de cinco anos até à plena aplicação do regime previsto na Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.º?

Pergunta 2 — Relativamente ao stock de Ativos por Impostos Diferidos registado em 2018, que análise pode ser feita para comparar o sistema de penalização previsto na lei com o impacto da alternativa constante do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.º formulado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda?

3. A Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.º foi apresentada pelo Governo e visa criar um novo regime para o reconhecimento fiscal de perdas por imparidade para risco de crédito. Destina-se às entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e às sucursais em Portugal de instituições de crédito e outras instituições financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu. Este conjunto de entidades é designado por sector bancário nos termos conjugados do número 2 do artigo 28.º-A e da epígrafe do art. 28.º-C, ambos do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Basicamente, no novo regime o reconhecimento para fins tributários passa a ser feito no mesmo exercício económico em que acontece o reconhecimento contabilístico e de acordo com as mesmas regras que presidem a este. Deste modo, deixarão de haver diferenças temporárias nos dois tipos de reconhecimento, pelo que o registo de novas perdas por imparidade no crédito concedido não mais gerará AID associados a estes eventos. A proposta do Governo prevê um período de adaptação de cinco anos, contado a partir do exercício iniciado em ou após 1 de janeiro de 2019. Durante este período, as instituições financeiras podem escolher abraçar o novo regime, doravante designado como Regime Definitivo, ou manterem-se no regime fiscal em vigor, doravante designado como Regime Transitório.

4. O Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4 foi apresentado pelo Bloco de Esquerda com a finalidade de instituir um imposto sobre o stock, no final de cada período de tributação, dos chamados AID elegíveis. Estes são uma categoria singular de AID. Trata-se de AID nascidos das diferenças temporárias no reconhecimento de perdas por imparidade em operações de crédito ou de benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados aos quais o Estado atribuiu um regime especial em 2014 e que terminou no final de 2015. Este regime garante a dedutibilidade plena das perdas ou dos benefícios na matéria coletável independentemente da existência de lucros fiscais suficientes para os deduzir na matéria coletável e sem prazo de validade para o exercício dessa dedução. Com esta garantia, os respetivos AID podem ser aceites pelo regulador como parte dos fundos próprios que integram os rácios prudenciais de nível 1, previstos na transposição do Acordo de Basileia III para a ordem jurídica da UE, que cada instituição deve respeitar. O Bloco de Esquerda propõe naquela iniciativa legislativa a criação de um imposto sobre o stock de AID elegíveis no balanço das instituições financeiras a 31 de dezembro de cada ano.

5. A UTAO dispôs de mês e meio para realizar esta tarefa. Quando instada pela COFMA sobre a viabilidade do estudo, a UTAO informou que seria capaz de o executar, mas que se tratava de um trabalho de elevada complexidade sobre uma matéria interdisciplinar que nunca havia sido trabalhada

anteriormente. Seriam necessários uma investigação aprofundada, consultas com especialistas externos nas áreas da fiscalidade, da contabilidade de instituições financeiras e da supervisão bancária e, ainda, acesso a *microdados* não disponíveis publicamente. Nas condições de incerteza quando foi consultada em meados de maio, a UTAO informou que necessitaria de, pelo menos, dois meses e meio para responder cabalmente às perguntas no requerimento aprovado pela COFMA. A aproximação do fim da presente legislatura determinou uma compreensível urgência na comissão parlamentar relativamente à finalização do estudo, pelo que se acordou uma redução do prazo em 30 dias. Foi necessário suspender os trabalhos em curso para as publicações periódicas programadas para o período em que este relatório foi elaborado.

6. A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e o Banco de Portugal, através do Departamento de Estabilidade Financeira, merecem um rasgado elogio pela excelente colaboração técnica prestada à equipa da UTAO. Em prazos de poucos dias mobilizaram equipas multidisciplinares de especialistas que muito ajudaram a esclarecer oralmente dúvidas dos analistas parlamentares, em duas reuniões presenciais e pelo telefone. Salvaguardando a anonimidade dos dados, AT disponibilizou à UTAO diversas variáveis dos reportes contabilísticos e fiscais sem as quais a parte empírica deste trabalho seria muito pobre. Foi possível processar os dados recebidos até à data de fecho para receção de informação, 30 de junho. A compressão do prazo inicialmente sugerido pela UTAO não permitiu à AT facultar a informação relativa ao período de tributação de 2018, cujo prazo para recolha do Modelo 22 por parte dos sujeitos passivos do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas terminou, precisamente, no dia 30 de junho. Também não houve tempo para processar dados até 2017 que a AT só conseguiu remeter após aquele dia. A consulta dos Relatórios & Contas dos seis bancos sistémicos e de outros dois com AID elegíveis permitiu superar parcialmente aquelas limitações informativas. A inexistência nos Relatórios & Contas de três bancos da distribuição por anos de caducidade do *stock* de AID reconhecidos em 2018 resultantes de prejuízos fiscais teve de ser superada com recurso a hipóteses de trabalho. Apesar dos condicionalismos descritos, crê-se que o estudo tem qualidade suficiente para poder ser divulgado publicamente e informar as decisões políticas sobre os diplomas em apreciação na Assembleia da República.

7. O relatório tem a seguinte estrutura. A Secção 2 apresenta o enquadramento institucional que subjaz às iniciativas legislativas em apreço, caracterizando qualitativa e quantitativamente os vários tipos de AID que existem nos balanços das instituições financeiras autorizadas a exercer atividade em Portugal. A primeira pergunta formulada pela COFMA é respondida na Secção 3 e a segunda na Secção 4. A Secção 5 reúne as principais conclusões e o estudo encerra com um anexo para reproduzir o requerimento do PSD.

2. Caracterização dos Ativos por Impostos Diferidos

8. O objetivo deste capítulo é enquadrar a análise das respostas às perguntas da COFMA elaborada nos capítulos seguintes. Descreve os Ativos por Impostos Diferidos das instituições que compõem o sector bancário em Portugal., sector definido no parágrafo 3 acima.

2.1. O que são e como nascem os Ativos por Impostos Diferidos?

9. Os AID são “as quantias de impostos sobre o rendimento recuperáveis em períodos futuros”. Esta definição é oferecida pela [Norma Internacional de Contabilidade \(IAS\) 12](#). A mesma distingue os AID em três categorias quanto à sua origem, ou seja, quanto aos fatores que determinaram o registo dos AID no balanço da entidade: diferenças temporárias dedutíveis, reporte de perdas fiscais não utilizadas e reporte de créditos tributáveis não utilizados. Segue-se uma explicação breve de cada uma.

- diferenças temporárias dedutíveis: consistem na diferença entre o momento do reconhecimento de determinado gasto evento para efeitos contabilísticos e o momento do reconhecimento do gasto para efeitos fiscais. Sendo o gasto reconhecida na contabilidade num exercício anterior àquele em que o reconhecimento fiscal acontece, o sujeito passivo paga mais imposto no momento do reconhecimento contabilístico do que deveria pagar caso o gasto fosse aceite para fins fiscais no mesmo momento em que é reconhecida na contabilidade. O AID resultante da diferença temporário entre reconhecimentos é, pois, o valor atribuído a esse gasto para efeitos de imposto (valor contabilística do gasto multiplicado pela taxa do imposto que a empresa espera recuperar quando conseguir reconhecer fiscalmente o gasto);
- Reporte de perdas fiscais e de créditos tributáveis não utilizadas: Estas duas categorias são referidas separadamente na Norma Internacional de Contabilidade 12 e na Norma Contabilística e de Relato Financeiro 25, mas são tratadas de forma semelhante quanto ao seu reconhecimento¹ e não foram encontradas nas fontes portuguesas de informação financeira consultadas referências à utilização de créditos tributáveis, tendo-se optado por tratar estas duas origens de AID de forma agregada. Assim, diz-se que o sujeito passivo deve manter no seu balanço um AID destas categorias enquanto for provável haver lucros tributáveis futuros contra os quais seja possível deduzir prejuízos fiscais não utilizados e créditos tributáveis não utilizados. O diferimento da dedutibilidade para períodos futuros fundamenta-se no princípio da continuidade, assentando numa lógica de tributação intertemporal do lucro da empresa. O reconhecimento destes ativos no balanço da empresa fundamenta-se na expectativa de obtenção de um benefício económico vindouro consubstanciado no menor pagamento de imposto num exercício futuro.

10. Os AID com origem em diferenças temporárias constituem a melhor previsão da instituição financeira, no momento em que o balanço é fechado, sobre o imposto que espera não pagar em exercícios futuros por contrapartida do imposto que pagou a mais no exercício em que reconheceu o facto que originou diferenças entre o valor contabilístico dos ativos e a sua base fiscal. A base fiscal de um AID é o montante dedutível para efeitos de pagamento de imposto. Centre-se doravante a caracterização dos AID no âmbito das instituições financeiras. As diferenças temporárias geradoras de AID neste tipo de entidades incidem maioritariamente sobre os gastos resultantes de imparidades no crédito concedido a clientes, em títulos e outros ativos financeiros e em ativos não financeiros.² Na linguagem técnica desta área, tais gastos são comumente designadas como *perdas por imparidade*. A existência de AID suportados nestas perdas deriva de diferenças entre as regras contabilísticas e fiscais para o reconhecimento das perdas. Tipicamente, as regras contabilísticas, cada vez mais instrumentais para o cumprimento (*enforcement*) das regras de supervisão prudencial, exigem o reconhecimento de perdas no momento em que são esperadas, enquanto que as regras fiscais determinam o reconhecimento das

¹ Parágrafos 34 e 35 da Norma Internacional de Contabilidade 12, tal como publicada em anexo ao Regulamento (CE) n.º 1725/2003 da Comissão, de 21 de setembro; parágrafos 31 e 32 da Norma Contabilística e de Relato Financeiro 25, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 173, de 7 de setembro de 2009.

² A Tabela 1, p. 12, ventila os AID presentes no balanço dos bancos com importância sistémica em Portugal. Em 2018, os AID resultantes de perdas por imparidade em crédito concedido representaram 75% do *stock* de AID gerados por diferenças temporárias.

perdas no momento em que elas estão praticamente comprovadas (pela pendência de processo de execução judicial ou reclamação de créditos em tribunal arbitral, por exemplo), naturalmente um momento posterior ao primeiro. Quando o período de tributação em que a perda por imparidade é reconhecida na contabilidade antecede o período de tributação em que se encontra em condições de ser aceite para efeitos de dedutibilidade fiscal, a perda por imparidade registada contabilisticamente é superior à perda por imparidade considerada fiscalmente. Em resultado desta diferença, o imposto calculado sobre o resultado contabilístico é inferior ao imposto a pagar apurado com base no resultado fiscal. Esta divergência nos valores de imposto a pagar traduz-se numa diferença temporária, que dá origem a um ativo por imposto diferido (AID). Este constitui uma estimativa do direito do contribuinte a receber no futuro o imposto pago a mais no momento presente, baseada nas taxas de imposto que se espera estejam em vigor à data do reconhecimento fiscal da perda. Atendendo à natureza transitória destas diferenças, a soma intertemporal da quantia paga a mais no momento do reconhecimento contabilístico (grandeza positiva) com a quantia paga a menos no momento do reconhecimento fiscal (grandeza negativa) é nula.

11. A falta de convergência, na última década, entre a legislação fiscal e contabilística em matéria de imparidades em instrumentos financeiros traduziu-se na acumulação de AID, sobretudo com origem em diferenças temporárias. A legislação fiscal portuguesa em vigor até à data tem vindo a adotar, para efeitos de reconhecimento fiscal das provisões e imparidades, as regras de constituição e os limites definidos no Aviso n.º 3/95 do Banco de Portugal (BdP), de 30 de junho, na sua redação de 31 de dezembro de 2015, antes da revogação pelo Aviso 5/2015 do BdP, de 7 de dezembro.³ Contudo, no plano contabilístico e regulatório, na última década, verificaram-se alterações significativas em matéria de reconhecimento e mensuração das imparidades em instrumentos financeiros e esta falta de convergência, a par do crescimento do fenómeno de imparidades no crédito concedido, traduziu-se na acumulação de diferenças temporárias e, conseqüentemente, de AID a elas associadas.

12. O enquadramento contabilístico e regulatório dos instrumentos financeiros evoluiu de um modelo de avaliação de imparidades baseado em perdas incorridas para perdas esperadas (Instrução do BdP n.º 18/2018, de 28 de agosto):

- Até ao final de 2015 as entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal apresentavam as suas demonstrações financeiras em conformidade com as Normas de Contabilidade Ajustadas (NCA) emitidas por esta autoridade de supervisão;
- A partir de 2016, as entidades passaram a aplicar as Normas Internacionais de Contabilidade (NIC), adotadas em Regulamento da União Europeia, por orientação do supervisor (Aviso n.º 5/2015 do BdP, de 7 de dezembro), relevando nas contas individuais as operações inerentes à sua normal atividade, como o crédito a clientes. As imparidades no crédito a clientes passaram a ser calculadas de acordo com os requisitos da NIC 39 — “Instrumentos financeiros: reconhecimento e mensuração” para avaliação do risco associado à carteira de crédito e respetivas perdas incorridas;
- A partir de 2018, o enquadramento contabilístico foi, de novo, alterado, agora com a entrada em vigor da Norma Internacional de Relato Financeiro 9 — “Instrumentos Financeiros” (IFRS 9),⁴ que introduziu mudanças significativas na metodologia de cálculo das imparidades, obrigando a uma elevada densificação dos modelos de análise da carteira de ativos financeiros e estabelecendo o conceito de imparidade baseado em perdas esperadas.⁵ Esta mudança de um modelo de avaliação de imparidades baseado em perdas incorridas para um modelo baseado em perdas esperadas tem o efeito de acelerar o reconhecimento contabilístico das imparidades.

³ O Aviso n.º 3/95 do Banco de Portugal, de 30 de junho de 1995 foi revogado pelo Aviso n.º 5/2015 do Banco de Portugal, de 7 de dezembro. As regras fiscais encontram-se definidas de acordo com a redação do Aviso n.º 3/95 na sua redação antes da respetiva revogação pelo Aviso do Banco de Portugal n.º 5/2015, de 7 de dezembro.

⁴ Regulamento (UE) 2016/2067 da Comissão de 29 de novembro, que altera o Regulamento (CE) n.º 1126/2008, que adota determinadas normas internacionais de contabilidade nos termos do Regulamento (CE) n.º 1606/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, (no que respeita à Norma Internacional de Relato Financeiro 9).

⁵ Instrução n.º 18/2018 do Banco de Portugal, de 28 de agosto.

2.2. Requisitos prudenciais de fundos próprios das instituições financeiras e o regime especial de AID

13. A Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, estabeleceu o Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAIT), que criou uma categoria especial de AID não dependentes de rentabilidade futura e elegíveis para efeitos de fundos próprios de nível 1, tal como definidos no quadro prudencial europeu. A evolução do quadro de supervisão e das regras prudenciais a nível europeu no âmbito da implementação dos Acordos de Basileia II e Basileia III⁶ introduziram, entre outras alterações, uma definição mais estrita de capital (fundos próprios)⁷ das instituições financeiras, a par de requisitos de níveis de fundos próprios mais exigentes.⁸ No âmbito deste novo enquadramento, os AID deixaram de ser elegíveis para integrarem os fundos próprios de nível 1⁹ para efeitos de cálculo dos rácios de adequabilidade de capital regulamentar,¹⁰ uma vez que o benefício económico que lhes está associado é condicional à existência de rentabilidade futura.¹¹ No entanto, as novas regras oferecem a possibilidade de não dedução dos AID que não dependem de rentabilidade futura, definindo-os como os resultantes de diferenças temporárias que em caso de resultado líquido negativo ou liquidação da instituição, se traduzem num crédito de imposto que constitui um direito sobre a Administração Central do Estado onde a instituição se encontra constituída.¹² A categoria de AID não dependentes de rentabilidade futura foi transportada para a ordem jurídica portuguesa pela criação do Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto), com as seguintes características principais:

- Aplica-se aos AID por diferenças temporárias resultantes da não dedução de perdas em imparidades no crédito e de benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados;
- Refere-se ao stock no final de 2014 e criado durante o ano de 2015, tendo este regime sido encerrado no final deste ano (Lei n.º 23/2016, de 19 de agosto);
- A conversão dos AID em crédito tributário é acionada em caso de resultado líquido negativo ou dissolução da instituição;
- Os AID criados ao abrigo deste regime especial não dependem de rentabilidade futura para poderem ser acionados e são elegíveis para integrarem os fundos próprios de nível 1, tal como definidos para efeitos regulatórios no âmbito da implementação do Acordo de Basileia III.

14. Com esta inovação legislativa, passaram a existir dois tipos de AID no sistema financeiro português: os AID elegíveis para efeito dos rácios de fundos próprios exigidos pela supervisão prudencial, e outro, os AID não elegíveis para o mesmo efeito. No âmbito deste relatório, importa caracterizar brevemente o funcionamento e o ciclo de vida de cada uma destas categorias, matéria que decorre nas Secções 2.4 e 2.5. Antes, valerá a pena uma primeira incursão pelos números, para se ficar com uma ideia de quanto valem os AID do sector bancário português.

⁶ As regras de Basileia II e Basileia III foram adotadas na União Europeia pelo Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho (requisitos prudenciais para as instituições de crédito e empresas de investimento) e pela Diretiva n.º 2013/36/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, também de 26 de junho (relativa ao acesso à atividade das instituições de crédito e à supervisão prudencial das instituições de crédito e empresas de investimento). O Regulamento tem aplicação direta nos ordenamentos jurídicos nacionais e a Diretiva foi transposta pelo Decreto-Lei n.º 157/2014, de 23 de outubro.

⁷ Tal como definidos no artigo 25.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

⁸ Artigo 92.º e seguintes do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

⁹ Na definição do artigo 26.º e seguintes do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho.

¹⁰ A alínea c) do artigo 36.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho, define a obrigatoriedade de dedução dos ativos por impostos diferidos dependentes de rentabilidade futura aos elementos de fundos próprios principais de nível 1.

¹¹ Os AID só devem ser reconhecidos contabilisticamente se existir expectativa fundamentada da existência de lucros tributáveis futuros suficientes para absorver as diferenças temporárias quando estas estiverem em condições de ser fiscalmente aceites (incluindo prejuízos fiscais reportáveis). Para isso, as instituições financeiras devem efetuar revisões cuidadosas dos planos de recuperação de crédito e projetar os lucros tributáveis futuros para decidir sobre os montantes de perdas que consigam reconhecer fiscalmente.

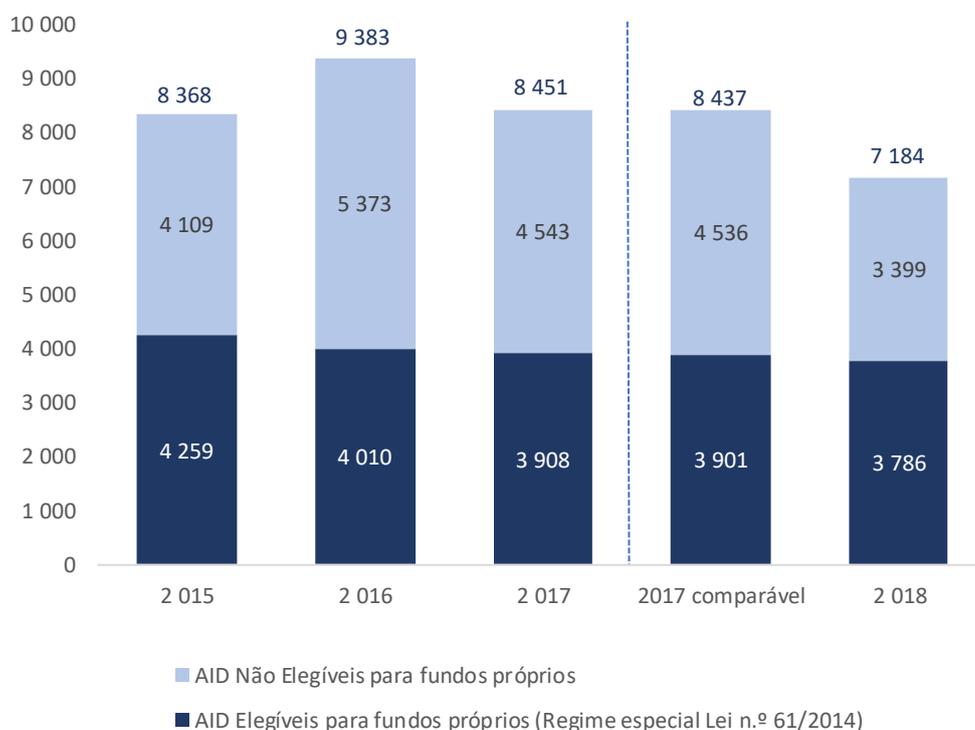
¹² Artigo 39.º do Regulamento (UE) n.º 575/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho.

2.3. Magnitude dos AID no sector bancário, 2015 a 2018

15. O Gráfico 1 apresenta a evolução do stock de AID do sector bancário português desde 2015. Estima-se que, em 2018, o stock total destes AID tenha ascendido a cerca de 7,2 mil M€. Os dois tipos de AID nelas representadas foram explicados na secção anterior. Para efeitos desta caracterização quantitativa foram incluídos no universo de análise o conjunto das instituições consideradas de importância sistémica, identificadas pelo Banco de Portugal no âmbito dos instrumentos macroprudenciais de supervisão: Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Santander Totta, Novo Banco, Banco BPI e Caixa Económica Montepio Geral. Estas instituições representam cerca de 98% do montante total de AID em 2018 indicado no gráfico. Adicionalmente, foram ainda incluídos no universo considerado para o apuramento do stock de AID outros bancos de menor dimensão, também considerados relevantes para esta caracterização, por deterem no seu balanço AID constituídos ao abrigo do REAID consagrado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, identificados no gráfico como AID elegíveis para fundos próprios. Em termos de fontes de informação, foram utilizadas para apuramento do stock de AID do período 2015—2018 as seguintes:

- O período 2015–2017 utiliza a informação dos Relatórios & Contas das instituições financeiras consideradas de importância sistémica, bem como a informação (anonimizada) disponibilizada pela AT para as instituições que aderiram ao REAID;
- Para 2018 ainda não se encontra disponível a informação constante do Modelo 22 e, como tal, o apuramento do stock de AID foi realizado com base nos Relatórios & Contas das instituições consideradas de importância sistémica e de dois bancos de menor dimensão, que, pela composição do seu balanço, foram também considerados relevantes para esta caracterização: o Banco de Investimento Imobiliário e o Haitong Bank. As oito entidades não constituem todo o universo considerado no período anterior, mas aproximam-no bastante. Com efeito, o Gráfico 1 apresenta o stock do ano de 2017 reconstruído com a amostra de 2018. Nota-se que o stock total de AID da amostra em 2017 diverge em apenas 14 M€ do stock total nesse ano do universo. Isto legitima a comparação dos números de 2018 com os dos anos anteriores.

Gráfico 1 – Evolução dos Ativos por Impostos Diferidos no período 2015–2018
(em milhões de euros)



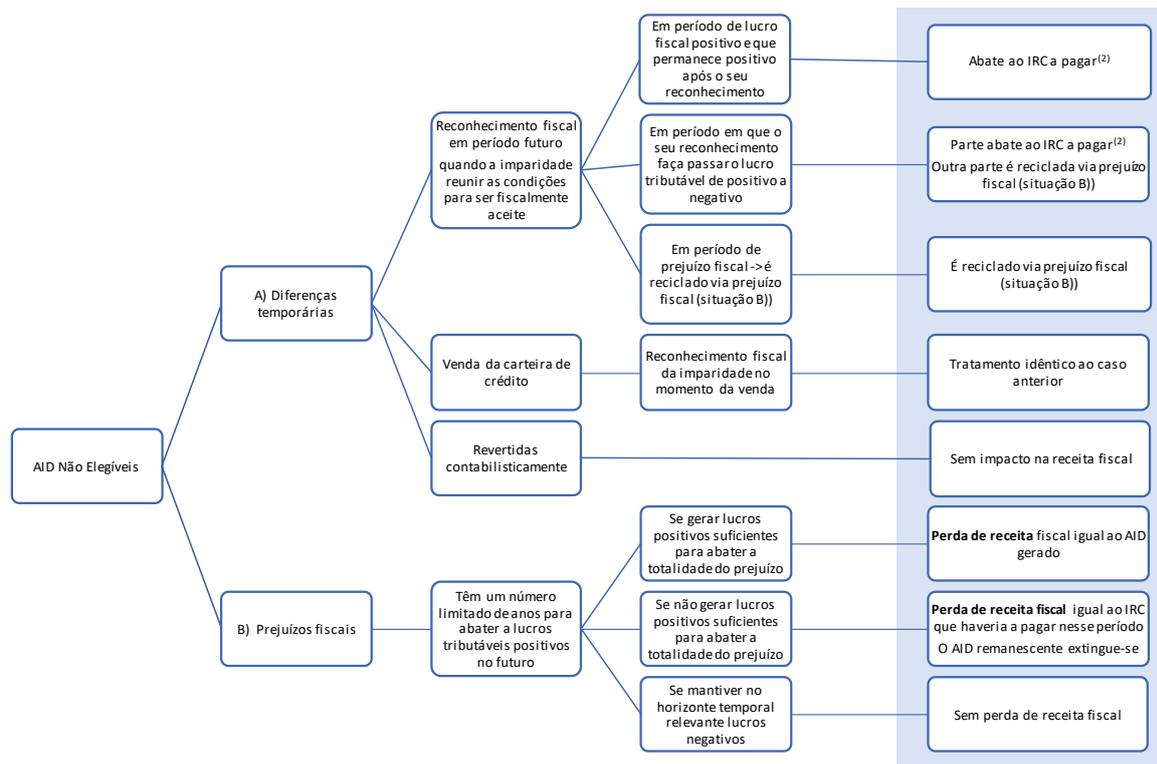
Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), Relatórios e Contas de Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Santander Totta, Novo Banco, Banco BPI, Caixa Económica Montepio Geral, Haitong Bank e Banco de Investimento Imobiliário e, ainda, cálculos da UTAO. | Notas: (1) As colunas para os anos de 2015 a 2017 foram construídas com a informação da AT e abarcam todas as entidades que aderiram ao REAID (criado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto) (2) A coluna do ano de 2018 abrange uma amostra representativa daquele universo, constituída pelos oito bancos acima identificados (explicação no texto). Para efeitos de comparação com os anos anteriores, juntou-se a coluna “2017 comparável”, que mostra o valor nos balanços de 2017 dos AID da amostra.

2.4. AID não elegíveis

16. O funcionamento e o ciclo de vida dos AID não elegíveis para fins de fundos próprios encontram-se ilustrados na Figura 1. Estes AID podem ter origens diversas, relevando para efeitos deste estudo as seguintes:

- As diferenças temporárias relativas a perdas por imparidades em operações de crédito, títulos e outras aplicações (objeto da alteração legislativa preconizada pela PPL 178), identificadas na Figura 1 como situação A);
- Os prejuízos fiscais, designados por situação B) na Figura 1.

Figura 1 – Ativos por Impostos Diferidos Não Elegíveis para efeitos de Fundos Próprios ⁽¹⁾



Fonte: UTAO. | Notas: (1) A sombreado encontram-se identificados os efeitos sobre a receita das administrações públicas. (2) A instituição financeira paga menos IRC, mas não se trata de uma perda de receita fiscal. É apenas um desfasamento intertemporal, na medida em que o menor pagamento de IRC no momento do reconhecimento da imparidade teve como contrapartida no passado, no momento da criação do AID, um maior pagamento de IRC ou um prejuízo fiscal menor do que teria resultado de uma situação em que as regras de reconhecimento fiscal e contabilístico das imparidades fossem idênticas.

17. Na situação A), em que uma empresa constitui um AID com origem em diferenças temporárias no reconhecimento de perdas por imparidade, este cessa:

- Quando a imparidade reunir as condições para ser fiscalmente aceite: o AID abate ao imposto a pagar, na medida em que existam lucros fiscais suficientes para comportar a dedução. Na eventualidade da não existência de lucros fiscais ou de insuficiência dos mesmos, as imparidades fiscalmente aceites são recicladas, transformando-se em prejuízos fiscais, passando a encontrar-se na situação B) descrita na Figura 1. Importa salientar que:
 - Não existem limites de tempo para que os AID referentes a perdas por imparidade de crédito permaneçam nesta classe e a sua duração é multifatorial e de difícil previsão. Salientam-se, a título exemplificativo, as condições macroeconómicas, que influenciam os níveis de incumprimento e recuperabilidade do crédito em incumprimento, bem como a maturidade da carteira de ativos subjacente. Nos termos da legislação atualmente em vigor, em que os AID só se encontram em condições de ser fiscalmente aceites quando, na prática, a perda está à beira de se tornar efetiva, com processo judicial de reclamação de crédito já em curso, estas diferenças podem perdurar por longos períodos.

- (ii) Não existem limites à dedutibilidade das perdas por imparidade subjacentes aos AID. A dedução acontece quando o ativo se encontra em condições de ser fiscalmente aceite e não se encontra condicionada à existência de lucros (embora, em caso de inexistência dos mesmos, se reconvertam em prejuízos fiscais reportáveis, i.e., passíveis de ser deduzidos à matéria coletável de exercícios futuros);
- (iii) O reconhecimento fiscal da perda por imparidade implica uma não cobrança de receita de IRC, mas esta não constitui uma perda de receita fiscal para as Administrações Públicas. Trata-se, apenas, de um desfasamento intertemporal na cobrança da receita fiscal. A redução da receita de IRC no momento em que a perda reúne as condições para ser fiscalmente aceite representou, em período anterior, uma cobrança acrescida (ou um menor prejuízo fiscal) no momento do seu reconhecimento contabilístico;
- b) Quando houver venda da carteira de crédito a que a imparidade está associada: neste caso, há lugar ao reconhecimento da perda por imparidade no momento da venda, mesmo que esta pudesse ainda não reunir os requisitos para ser aceite fiscalmente. Neste caso, a perda por imparidade é abatida ao lucro fiscal nos mesmos termos da alínea a).
- c) Quando a imparidade for revertida contabilisticamente antes de ser reconhecida fiscalmente: a imparidade é acrescida ao lucro contabilístico e o respetivo AID é eliminado, sem impacto na receita fiscal. Reversões da imparidade acontecem quando o incidente que motivou o registo contabilístico da imparidade foi superado (por exemplo, o cliente regularizou as amortizações em mora).

18. Na situação B), em que existe um prejuízo fiscal, vale a pena tomar em conta as seguintes considerações:

- d) O Código do IRC (CIRC) permite, em determinadas condições, a dedução (até 70% do lucro tributável do exercício t) dos prejuízos fiscais acumulados em exercícios anteriores — por isso designados como “prejuízos fiscais reportáveis”. Importa notar que o *stock* no ano t de prejuízos fiscais reportáveis em exercícios futuros pode também crescer por efeito de perdas por imparidade reconhecidas fiscalmente no ano t . Tal sucede com o montante do reconhecimento fiscal que não cabe na matéria coletável do ano t , i.e., que não consegue ser deduzida na matéria coletável de t e, portanto, recuperado o seu valor tributário neste exercício. Então, a lei permite que essa parte seja reciclada, i.e., convertida em componente do *stock* de prejuízos fiscais reportáveis, assim originando um novo AID desta natureza. O diferimento de prejuízos aceites fiscalmente para períodos futuros fundamenta-se no princípio da continuidade, assentando numa lógica de tributação intertemporal do lucro da empresa;
- e) A dedutibilidade de prejuízos fiscais passados tem um prazo limitado, fixado anualmente por Decreto Regulamentar, e que tem variado entre quatro e 12 anos ao longo da presente década;
- f) A dedução do AID resultante de prejuízos fiscais diferidos é condicional à existência de lucros fiscais suficientes em períodos futuros para os comportar e atualmente é limitada, por imposição legal, a 70% do mesmo, devendo ser deduzidos em primeiro lugar os que apresentam um menor prazo de caducidade.
- g) As perdas por imparidade recicladas como prejuízo fiscal não constituem uma perda de receita fiscal para as Administrações Públicas (AP) na perspetiva intertemporal, pois no momento da sua origem contabilística a empresa pagou mais IRC do que deveria se a perda tivesse sido aceite fiscalmente no mesmo exercício. Se a empresa conseguir mais tarde, por força de lucros fiscais suficientes dentro do período de validade da dedução, reduzir a matéria coletável pelo valor integral dessa perda, então o efeito líquido deste tipo de prejuízo fiscal é nulo para a empresa e para as AP.¹³
- h) Já os prejuízos fiscais puros (os que não resultaram de diferenças temporárias dedutíveis) que reúnem as condições para ser abatidos ao lucro fiscal constituem uma perda de receita fiscal para as AP, uma vez que o imposto referente aos mesmos nunca foi cobrado.

¹³ A menos que se queiram considerar a inflação e o custo do capital (taxa de desconto intertemporal).

19. Finalmente, importa salientar que é o grau considerável de incerteza quanto à recuperabilidade dos AID pelas instituições financeiras que justifica a orientação da supervisão bancária para a não elegibilidade dos mesmos para o cálculo dos rácios de fundos próprios por ela exigidos. O cálculo de ativos resultantes do diferimento de impostos constitui em si mesmo um exercício de previsão, cujo reconhecimento assenta na expectativa de materialização de uma perda por imparidade que venha a reunir as condições necessárias para ser reconhecida em termos fiscais e da existência de lucros futuros, suficientes para absorver as diferenças temporárias quando estas se encontrarem em condições de reconhecimento fiscal. Implica muito julgamento por parte das instituições financeiras, nomeadamente sobre a probabilidade de recuperação da sinistralidade no crédito, a estabilidade da legislação fiscal e na interpretação das normas fiscais, e requer a estimação das seguintes variáveis, de controlo difícil por parte das instituições:

- Previsão do momento em que a perda por imparidade vai poder ser reconhecida fiscalmente;
- Taxa de imposto em vigor à data em que se prevê que o AID se irá encontrar em condições de dedutibilidade fiscal;
- Projeção dos lucros dos períodos futuros que permita ancorar a estimativa dos AID.

2.5. AID elegíveis

20. O funcionamento e o ciclo de vida dos AID elegíveis para os rácios de fundos próprios exigidos pela supervisão bancária encontram-se ilustrados na Figura 2. Esta categoria de AID, criada no contexto do Regime Especial Aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto), refere-se a diferenças nos momentos de dedução fiscal e contabilística e, portanto, faz parte da classe de AID resultantes de diferenças temporárias dedutíveis. Segunda aquela lei, apenas dois tipos de eventos podem contar para a formação destes AID:

- perdas por imparidades em crédito;
- benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados.

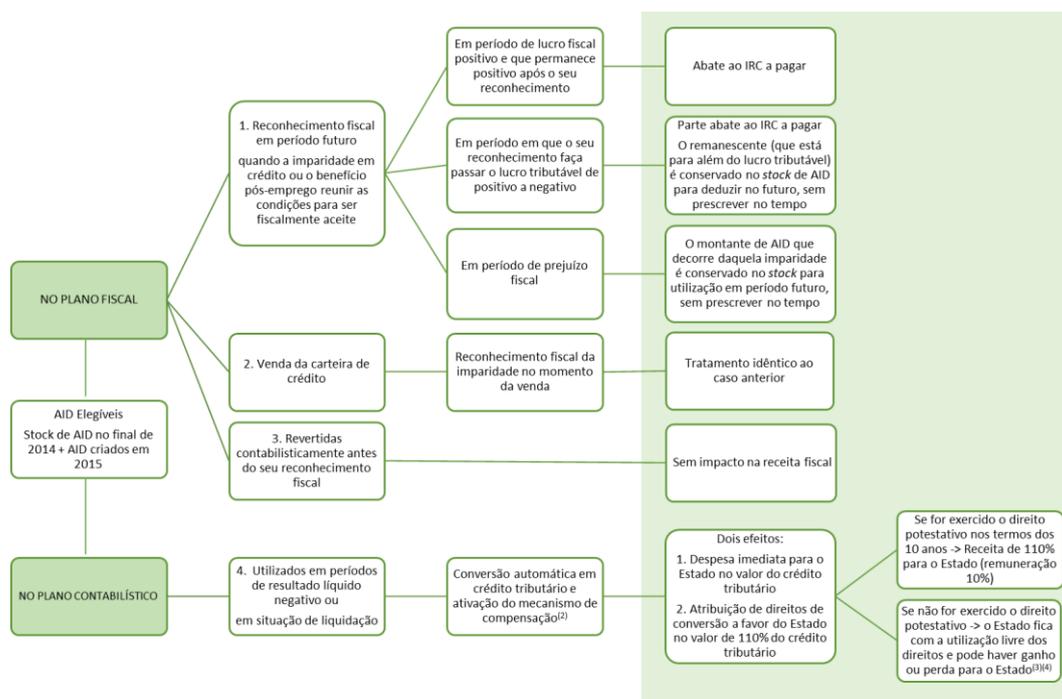
21. O regime especial aplicável aos AID elegíveis tem associada uma garantia do Estado que elimina a incerteza para a instituição financeira quanto à recuperabilidade futura destes impostos diferidos. É esta característica distintiva que torna esta categoria de ativos adequada para integrar os fundos próprios para fins da supervisão financeira prudencial. O regime especial dos AID foi objeto de adesão voluntária por parte das instituições financeiras e aplicou-se ao stock constituído no final de 2014 e aos novos AID criados durante o ano de 2015, tendo sido descontinuado no final deste ano — por efeito da publicação da Lei n.º 23/2016, de 19 de agosto.

22. As diferenças temporárias a que se referem os AID elegíveis cessam:

- a) Na situação 1 da Figura 2, quando a perda por imparidade reúne as condições para ser aceite fiscalmente. Impõem-se os seguintes esclarecimentos:
 - (i) Os AID elegíveis são dedutíveis fiscalmente até ao limite que torna nulo o lucro fiscal (*concorrência* do lucro fiscal), com a garantia de que o remanescente permanece no balanço os anos suficientes até ser deduzido integralmente em períodos futuros. É esta garantia que torna AID elegíveis independentes da rendibilidade futura da instituição detentora;
 - (ii) O reconhecimento fiscal das perdas contabilísticas não limita os prazos de dedutibilidade fiscal. Não existe um limite temporal para a dedução do stock de perdas por imparidades em crédito e dos benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados, mesmo após o seu reconhecimento fiscal;

- (iii) O reconhecimento fiscal das imparidades em crédito e dos benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados implica, nesse exercício, uma não cobrança de receita, mas esta não constitui uma perda de receita fiscal para as AP no sentido intertemporal. Trata-se apenas de um desfasamento temporário na cobrança da receita, na medida em que a dedução presente representou uma cobrança acrescida (ou um menor prejuízo fiscal) no momento do reconhecimento contabilístico em período anterior;
- b) Na situação 2 da Figura 2 (caso de venda da carteira de crédito), há lugar ao reconhecimento da perda por imparidade no momento da venda, mesmo que esta ainda não reunisse os requisitos para ser aceite fiscalmente. Neste caso, a imparidade é abatida ao lucro fiscal nos mesmos moldes da alínea a).
- c) Na situação 3 da Figura 2 (caso de reversão contabilística), a perda por imparidade é acrescida ao lucro contabilístico e o respetivo AID é eliminado, sem impacto na receita fiscal;
- d) Na situação 4 da Figura 2 (caso de resultado líquido negativo ou situação de liquidação), importa notar o seguinte:
 - (i) A existência de resultados líquidos negativos, no plano contabilístico, ou uma situação de liquidação aciona a garantia estatal e verifica-se a conversão dos AID elegíveis em crédito tributário, mesmo quando as imparidades a eles subjacentes ainda não se encontrem em condições de ser fiscalmente aceites;
 - (ii) O rácio do montante da conversão em crédito tributário relativamente ao stock de AID elegíveis da empresa iguala a proporção dos resultados negativos nos capitais próprios antes da ocorrência do resultado negativo;
 - (iii) A conversão dos AID elegíveis em crédito tributário representa uma despesa para o Estado no valor do crédito tributário, que recebe em troca direitos sobre o capital da empresa no valor de 110% do crédito tributário;
 - (iv) Relativamente a estes direitos, impende o direito potestativo dos acionistas de os reaver no prazo de 10 anos, de acordo com as regras previstas na Portaria n.º 293-A/2016, de 18 de novembro. Em caso de não exercício do direito potestativo, o Estado é livre para dispor dos direitos, convertendo-os em ações ou alienando-os em mercado, podendo, no final do processo, ganhar ou perder financeiramente face ao valor do crédito tributário (despesa que efetuou no início do processo de conversão).

Figura 2 – Ativos por Impostos Diferidos Elegíveis para efeitos de Fundos Próprios (1)



Fonte: UTAO. | Notas: (1) A sombreado encontram-se identificados os efeitos sobre a receita e a despesa das administrações públicas. (2) Neste caso, podem ser utilizadas imparidades que já reuniam à data condições para serem aceites fiscalmente, bem como imparidades que não se encontravam em condições de ser reconhecidas. (3) Em caso de liquidação, a compensação do Estado será zero, porque lhe são atribuídos direitos de conversão em capital de uma instituição em situação de liquidação. (4) Mesmo partindo de uma margem de 10% face ao crédito tributário, pode haver perda ou ganho face aos 100% inicialmente despendidos no crédito tributário. Neste caso, o Estado tem várias opções: pode optar por vender os direitos no mercado ou por convertê-los em capital e, nesta situação, vender posteriormente as ações ou permanecer como acionista da instituição.

2.6. Expressão material dos AID em 2018

23. O objetivo desta secção é identificar o montante de Ativos por Impostos Diferidos (AID) das instituições pertencentes ao sector bancário português, bem como o peso da liquidação do mesmo no conjunto da economia. Este relatório adere à definição de sector bancário constante do CIRC. Este define no número 2 do seu art. 28.º-A que o sector bancário é constituído pelas entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e pelas sucursais em Portugal de instituições de crédito e outras instituições financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu.

24. O montante de AID no final do ano de 2018 ascende a 7184 M€. A Tabela 1 revela a dimensão do fenómeno e a decomposição dos AID pela tipologia de eventos que lhes deu origem, distinguindo entre AID elegíveis e AID não elegíveis. Não tendo sido possível encontrar o stock de todo o sector bancário, a tabela apenas reúne a informação pública dos seis bancos sistémicos e de dois outros que possuem AID elegíveis.¹⁴ Na caracterização deste stock e do seu impacto na cobrança de receita fiscal das AP, importa salientar:

- Numa análise por categorias, os AID do regime especial consagrado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto (AID elegíveis) representam cerca de 53% do total e os AID do regime geral (AID não elegíveis) os restantes 47%. A característica essencial que os distingue reside no facto da recuperabilidade dos AID não elegíveis depender de rendibilidade futura, sendo este fator de incerteza eliminado pelas condições inerentes ao regime especial dos AID;
- Não existem limites temporais para os AID com origem em diferenças temporárias (independentemente do regime legal em que foram criados). Pertencem a esta categoria: as imparidades (4697 M€; 65% do stock total), os benefícios pós-emprego (1436 M€; 20%) e a categoria residual (122 M€; 2%), num total de 6256 M€ (87% do stock total). Tal como refe-

¹⁴ Acredita-se que a informação exibida nesta tabela é bem representativa do universo, pelas razões expostas no parágrafo 15, p. 6. RELATÓRIO UTAO n.º 9/2019 • Ativos por impostos diferidos: impactos orçamentais da Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.^a (GOV) e do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.^a (BE)

rido anteriormente, a dedução dos AID com origem em diferenças temporárias não representa uma verdadeira perda de receita fiscal, mas apenas uma não cobrança no período atual resultante de pagamentos superiores (ou menores prejuízos fiscais) em períodos anteriores;

- Os prejuízos fiscais (929 M€; 13%) podem ou não representar uma perda de receita fiscal (vide considerações g) e h) juntas ao parágrafo 18), mas encontram-se condicionados à existência de lucro fiscal e a sua dedutibilidade tem limites temporais.

Tabela 1 – Caracterização dos Ativos por Impostos Diferidos em 2017 e 2018
(em milhões de euros)

	2018	2017
1. Ativos por impostos diferidos	7 184	8 437
1.1. AID não dependentes de rendibilidade futura (Lei n.º 61/2014, elegíveis)	3 786	3 901
Imparidades em crédito concedido	2 705	2 781
Benefícios pós-emprego e longo prazo	1 081	1 120
1.2. AID dependentes de rendibilidade futura (não elegíveis)	3 399	4 536
Com origem em diferenças temporárias	2 470	3 573
Imparidades	1 993	2 951
Benefícios pós-emprego e longo prazo	355	280
Outros	122	342
Prejuízos fiscais reportáveis	929	962

Fontes: Relatórios & Contas dos anos de 2017 e 2018 de Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Santander Totta, Novo Banco, Banco BPI, Caixa Económica Montepio Geral, Haitong Bank e Banco de Investimento Imobiliário, e cálculos da UTAO.

25. O sector bancário tem representado entre 13% e 17% da liquidação de IRC. No contexto deste estudo, considerou-se relevante avaliar a relevância do sector bancário na cobrança de Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), definindo-se como variável de análise o IRC liquidado no período 2014–2017, constatando-se que o peso relativo deste universo para as liquidações anuais oscila entre os 13% e os 17%. Os valores para as liquidações de 2018 não estavam disponíveis na AT na data de fecho da receção de informação para este relatório.

Tabela 2 – Liquidações de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas Caracterização dos Ativos por Impostos Diferidos no período 2014–2017
(em milhões de euros e percentagem)

	2014	2015	2016	2017
IRC liquidado total economia	3 975	3 853	4 441	4 665
IRC liquidado setor bancário	694	586	569	723
Peso no total (em percentagem)	17	15	13	15

Fontes: Autoridade Tributária e cálculos UTAO. Nota: O sector bancário é definido como o conjunto das entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e pelas sucursais em Portugal de instituições de crédito e outras instituições financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, nos termos do artigo 28.º-A do CIRC.

3. Pergunta 1 do Requerimento

26. Concluída a apresentação de conceitos e a descrição qualitativa e quantitativa das várias classificações de AID, é tempo de o relatório se concentrar na primeira pergunta formulada pela COFMA. É este o objetivo do presente capítulo. Por conveniência, repete-se aqui essa questão: qual é a estimativa da eventual perda de receita fiscal decorrente de um período transitório de cinco anos até à plena aplicação do regime previsto na Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.^a? A iniciativa legislativa estabelece dois regimes fiscais para o reconhecimento de perdas por imparidade no crédito. O capítulo começa por apresentá-los para se perceber o que está em causa no dito período transitório. A Secção 3.2 utiliza três exemplos numéricos orientados para a explicitação da resposta e que pretendem motivar os leitores menos familiarizados com as subtilezas contabilísticas e fiscais das relações entre variáveis que intervirão na montagem da previsão da eventual perda de receita fiscal. Esta secção pode ser saltada por leitores versados na matéria. Finalmente, a Secção 3 constrói o previsor e estima-o com base numa amostra significativa do sector bancário português.

3.1. Regime Transitório versus Regime Definitivo

27. A iniciativa legislativa do Governo visa criar um novo regime fiscal para o reconhecimento das perdas por imparidade. A Proposta de Lei n.º 178/XIII (adiante, PPL 178) consagra um novo regime para o reconhecimento fiscal das perdas por imparidade para risco de crédito das instituições sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e para as sucursais em Portugal de instituições de crédito e outras instituições financeiras com sede noutro Estado-Membro da UE ou no Espaço Económico Europeu. Este novo regime, definido nos artigos 2.º e 3.º da PPL, é designado neste relatório, por conveniência expositiva, como **Regime Definitivo**.

28. Face ao regime atualmente em vigor conforme definido no CIRC, as alterações introduzidas pelo Regime Definitivo concentram-se fundamentalmente em três aspetos:

- no reconhecimento fiscal das novas perdas por imparidades, ou seja, das perdas que vierem a ser registada na contabilidade em períodos de tributação com início em ou após 1 de janeiro de 2019;
- num tipo específico de imparidades: imparidades para risco de crédito (sem alterar de forma significativa as regras para os restantes tipos de imparidades);
- nos limites para a sua dedução para efeitos fiscais: passam a corresponder aos limites aplicáveis segundo as normas contabilísticas e da supervisão bancária em vigor.

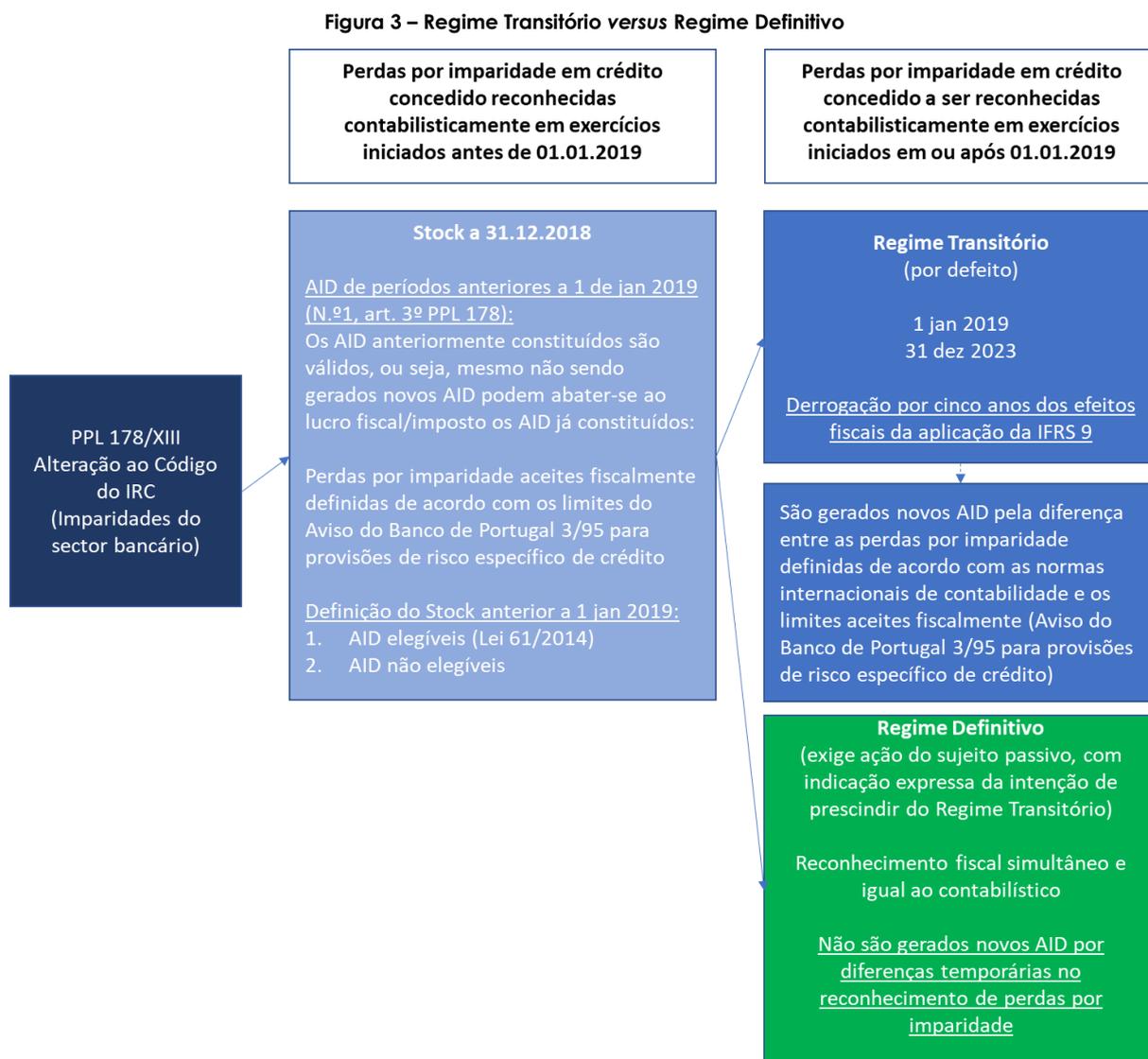
29. Deste modo, o reconhecimento fiscal das novas perdas por imparidades para risco de crédito passa a ser idêntico ao reconhecimento efetuado para fins contabilísticos. Em virtude desta aproximação ao regime contabilístico, com a adoção do Regime Definitivo:

- as perdas por imparidade em risco de crédito deixam de gerar novos AID não elegíveis, conforme se ilustra na Figura 3;
- o reconhecimento fiscal das perdas por imparidade em risco de crédito é antecipado no tempo face ao reconhecimento que resultaria da aplicação do regime atualmente em vigor: no Regime Definitivo, o reconhecimento fiscal de imparidades passa a seguir uma lógica de perdas esperadas, conforme estipulado na IFRS 9 já atualmente aplicada no apuramento dos resultados contabilísticos, e abandona a lógica de reconhecimento de imparidades com base em perdas entretanto incorridas e limitadas aos valores mínimos constantes do Aviso n.º 3/95 do Banco de Portugal.

30. Para as perdas por imparidade para risco específico de crédito registadas nas demonstrações de resultados dos períodos de tributação iniciados até 31 de dezembro de 2018 e ainda não aceites fiscalmente, o Regime Definitivo prevê que o seu tratamento para efeitos de apuramento do lucro fiscal em períodos futuros seja efetuado de acordo com as regras e limites de dedutibilidade previstos na legislação atualmente em vigor. Por outras palavras, o escoamento do stock de AID elegíveis deverá continuar a ser efetuado segundo as regras do REAID, constantes da Lei n.º 61/2014, e o escoamento do stock de AID não elegíveis criados em períodos de tributação com início até 31 de dezembro de 2018 continuam a seguir as regras e os limites atualmente previstas no CIRC.

31. A PPL 178 prevê a existência de um Período de Adaptação correspondente a um máximo de cinco anos fiscais com início em ou após 1 de janeiro de 2019, durante o qual se aplicam às perdas por imparidade para risco de crédito as disposições constantes da legislação atual. Deste modo, até 2023, salvo indicação expressa do sujeito passivo, a apresentar ao Diretor-Geral da Autoridade Tributária até ao final do sexto mês do período de tributação em curso, de que pretende prescindir do período de adaptação, as instituições financeiras e de crédito encontram-se abrangidas por um **Regime Transitório** em que se aplicam às novas perdas por imparidade em crédito as regras vigentes no regime atualmente em vigor.

32. A Figura 3 resume esquematicamente os regimes fiscais Definitivo e Transitório previstos na PPL 178.



3.2. Os regimes explicados através de exemplos numéricos

33. A matéria que precisa ser processada para se dar uma resposta quantificada à primeira pergunta da COFMA é tecnicamente complexa. Daí se ter optado pela utilização de exemplos numéricos simples orientados para a explicitação da resposta e que tornem a argumentação intuitiva para a maioria dos leitores. As pessoas familiarizadas com o tema e a quem apenas interesse apreciar a estimativa poderão saltar diretamente para a Secção 3.3. Os exemplos servem três propósitos: primeiro, explicar a origem dos AID e o seu impacto diferenciado no lucro contabilístico e no lucro fiscal; segundo, ilustrar os incentivos das instituições financeiras perante a escolha que terão de fazer se a PPL 178 for aprovada (ficar no regime transitório ou aderir, e em que momento, ao regime definitivo); terceiro, motivar os leitores para a compreensão da medida de impacto orçamental para as AP decorrente da adoção do regime transitório face à alternativa de aplicar o regime definitivo a todo o sector bancário desde o exercício iniciado em ou após 1 de janeiro de 2019.

3.2.1. Exemplo 1 e a natureza dos AID resultantes de perdas por imparidade em crédito concedido

34. O exemplo que se apresenta de seguida pretende ser a representação estilizada de um sujeito passivo do sector bancário. São dados contabilísticos ficcionados e propositadamente simples para concentrar a leitura na compreensão prática de como nasce um AID associado a perda por imparidade em crédito concedido, como é utilizado para reduzir o pagamento futuro de IRC e, eventualmente, se transforma em AID associado a prejuízo fiscal reportável. Adiante, serão introduzidas dois outros exemplos para se perceber o impacto nas contas da empresa e na sua fatura fiscal entre 2019 e 2023 decorrente de duas medidas de política alternativas: i) manutenção do regime fiscal atual até 31 de dezembro de 2023; ii) entrada em vigor do novo regime, previsto na PPL 178, em 1 de janeiro de 2019. Estas são as medidas de política que a pergunta 1 pretende comparar em termos de efeito sobre a receita fiscal das AP. Espera-se que os exemplos ajudem a perceber o funcionamento daqueles tipos de AID, as preferências das instituições financeiras pelas medidas de política e, finalmente, o método que a UTAO vai utilizar para estimar o impacto orçamental da pergunta 1 formulada pela COFMA.

35. A Tabela 3 e os parágrafos que a ela se referem ilustram então o funcionamento de um Ativo por Imposto Diferido resultante de uma diferença temporária entre registos contabilístico e fiscal de uma perda por imparidade de crédito. Como se explicou no capítulo anterior, a perda por imparidade numa operação de crédito é reconhecida, na contabilidade da instituição financeira, no exercício em que a imparidade é detetada e nos termos preconizados pelas normas contabilísticas e de supervisão financeira. Porém, no regime fiscal atual, essa perda só pode ser reconhecida para fins tributários no exercício em que se verifiquem as condições de materialização da perda exigidas por esse regime e que, tipicamente, só acontecem em exercícios futuros. Da divergência nas obrigações de registo entre, por um lado, as normas contabilísticas e as regras de supervisão e, por outro, o sistema fiscal, nasce uma diferença temporária, tanto entre perdas contabilísticas e perdas fiscalmente aceites, como entre o IRC a pagar no momento do reconhecimento contabilístico e o IRC a pagar no momento do reconhecimento fiscal da perda por imparidade.

36. Os pressupostos do primeiro exemplo são os seguintes. Seja uma empresa do sector bancário¹⁵ que, em cada um dos exercícios 2019 a 2023, gera rendimentos certos de 13.000 unidades monetárias (u.m.) e gastos gerais certos de 7.000 u.m.. No ano de 2019, a contabilidade reconhece uma perda por imparidade no crédito concedido no valor de 3.000 u.m. No entanto, só nos anos seguintes a empresa consegue reunir as condições legais necessárias para reconhecer a perda fiscalmente; concretamente, assume-se que este reconhecimento irá acontecer à cadência de 750 u.m. por ano, entre 2020 e 2023. A empresa está sujeita a uma taxa efetiva de tributação¹⁶ de 25% sobre o lucro fiscalmente aceite (resultado tributável). Estes dados constam da Tabela 3. Para cada ano, são exibidas três colunas: uma com os registos da Demonstração de Resultados, outra com os do Balanço (apenas os AID) e a terceira com o Apuramento Fiscal de resultados (registos aceites de acordo com a lei fiscal em vigor). Como a perda por imparidade registada na contabilidade em 2019 não está em condições de ser reconhecida para efeitos fiscais, a linha 3 só tem registo em 2019 na Demonstração de Resultados. O lucro ou Resultado Antes de Impostos (RAI) tem um valor contabilístico de 3.000 u.m. (linha 4). No entanto, a empresa em 2019 irá pagar IRC, não sobre o RAI (uma vez que este não é aceite fiscalmente por causa da imparidade) mas sim sobre o Resultado Tributável de 6.000 u.m.. Portanto, vai pagar em 2019 1.500 u.m.

¹⁵ O sector bancário é aqui entendido na aceção do n.º 2 do art. 28.º-A do Código do IRC (CIRC): conjunto de entidades sujeitas à supervisão do Banco de Portugal e as sucursais em Portugal de instituições de crédito e outras instituições financeiras com sede noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu.

¹⁶ Segue-se uma explicação breve do que é a taxa efetiva de tributação. A taxa nominal do IRC está definida no art. 87.º do CIRC e é 21% para a generalidade dos sujeitos passivos, embora com muitas exceções. Porém, a matéria coletável em sede de IRC está ainda sujeita ao pagamento da taxa da Derrama Municipal, que pode ir até 1,5% (art. 18.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, lei das finanças locais) e de taxas marginais de 3%, 5% e 9% (em função do valor da base) a título de Derrama Estadual (art. 87.º-A do CIRC). No apuramento do IRC a pagar, há importâncias a crescer e a abater à coleta, como IRC de exercícios anteriores, aproveitamento e reposição de benefícios fiscais, pagamento de Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, acertos de contas em resultado de acordos internacionais para mitigar a dupla tributação, tributação autónoma sobre determinados gastos, juros compensatórios e juros de mora. Ao dividir-se a importância efetivamente paga à AT pelo valor da matéria coletável, obtém-se a chamada taxa efetiva de tributação em sede de IRC.

(linha 8), um valor de imposto superior, em 750 u.m., ao montante que deveria pagar se não existisse a divergência no reconhecimento da perda por imparidade entre sistemas contabilístico-regulatório e fiscal (esse montante está na linha 7 e também é 750 u.m.). De acordo com o princípio da especialização do exercício, nasce neste momento o direito da empresa a um reembolso de IRC no futuro, nos termos permitidos pela lei fiscal. É por isso que a contabilidade regista no Balanço (linha 9) deste ano a criação de um AID resultante da perda por imparidade em crédito concedido (taxa de IRC multiplicada pelo valor da perda por imparidade, 750 u.m.).

Tabela 3 – Exemplo 1: Funcionamento do AID associado a uma perda por imparidade em crédito concedido
Valores em unidades monetárias (u.m.)

Linha	Rubricas	2019			2020			2021			2022			2023		
		Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal									
1	Rendimentos	13 000,0		13 000,0	13 000,0		13 000,0	13 000,0		13 000,0	13 000,0		13 000,0		13 000,0	
2	Gastos Gerais	7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0		7 000,0	
3	Perdas por imparidade em crédito	3 000,0		-	-		750,0	-		750,0	-		750,0	-	750,0	
4	Resultados Antes de Impostos, RAI (1-2-3)	3 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0		-
5	Resultado Tributável (1-2-3)	-		6 000,0	-		5 250,0	-		5 250,0	-		5 250,0	-	5 250,0	
6	Prejuízos fiscais	-		-	-		-	-		-	-		-	-	-	
7	IRC (com base no RAI) (4*0,25)	750,0		-	1 500,0		-	1 500,0		-	1 500,0		-	1 500,0		-
8	IRC corrente (efetivamente pago) (5*0,25)	-		1 500,0	-		1 312,5	-		1 312,5	-		1 312,5	-	1 312,5	
9	AID-Imparidade em crédito concedido		750,0			562,5			375,0			187,5			0,0	

Nota: os números que surgem entre parênteses na coluna Rubricas são os da coluna Linhas e pretendem indicar sinteticamente as operações algébricas entre rubricas. | Pressupostos do Exemplo 1: Rendimentos e Gastos Gerais certos de 13.000 e 7.000 u.m., respetivamente, em cada exercício; taxa efetiva de IRC (incluindo derramas) de 25% em todos os anos; registo em 2019 de perdas por imparidade em crédito concedido de 3.000 u.m de acordo com as normas contabilísticas e regulatórias; estas perdas são reconhecidas segundo as normas fiscais à cadência de 25% (750 u.m.) ao ano, a partir de 2020; não existem outras correções fiscais, para além das relacionadas com diferenças temporárias resultantes de imparidades no crédito concedido.

37. Explique-se agora o que irá suceder nos lançamentos dos anos seguintes. Os rendimentos e gastos gerais repetem-se, por hipótese. Não ocorre novo reconhecimento contabilístico de perdas por imparidade nem o sujeito passivo encontra fundamento para reverter a imparidade registada em 2019 (quer dizer, não se alteram no período analisado as circunstâncias de incumprimento na operação de crédito). O que muda, face a 2019, é o reconhecimento fiscal progressivo da perda, ao ritmo de 25% por ano. Assim, a linha 3 mostra montantes de 750 u.m. nos anos seguintes, o que tem consequências na liquidação de IRC. O Resultado Tributável e a liquidação de IRC passam a ser 5.250 e 1.312,5 u.m., respetivamente, em cada ano. Quer dizer, a aceitação da perda para efeitos tributários confere uma redução de 187,5 u.m. na fatura fiscal anual (= 25% * 750). Repare-se que a soma destas reduções (2020 a 2023) é exatamente igual ao IRC que a empresa pagou “a mais” em 2019, ou seja, 750 u.m. É este resultado que alicerça a noção de que os AID por diferenças temporais são intertemporalmente neutros para o contribuinte e para as AP.

38. A neutralidade intertemporal é um facto quando se verificam determinadas circunstâncias. Estas circunstâncias estão presentes no exemplo numérico em apreciação. A primeira é a ausência de inflação e o valor zero para o custo de oportunidade do capital ou taxa de desconto intertemporal. Não permitindo a lei fiscal a correção monetária dos AID, é evidente que um contexto de inflação ou de custo do capital estritamente positivo prejudica o contribuinte e beneficia o Estado. A outra circunstância é a empresa ter, nos anos de 2020 a 2023, um lucro tributável antes da perda por imparidade (diferença entre a linha 1 e a linha 2), pelo menos, igual ao valor da perda fiscalmente aceitável (750 u.m.). Repare-se que, se a diferença entre Rendimentos e Gastos Gerais fosse de apenas 500 u.m., então a matéria coletável seria – 250 u.m.; porém, o Fisco não considera Resultados Tributáveis negativos, trancando-os em zero sempre que isso sucede. No exemplo, com um excesso de Receitas sobre Gastos Gerais de 500 u.m., o sujeito passivo só conseguiria aproveitar 500 u.m. da perda fiscalmente reconhecida (que fora de 750 u.m.) para reduzir a fatura fiscal, em 125 u.m. (= 25% * 500) em cada um dos anos 2020 a 2023. De momento, para não complexificar a análise, ignora-se a possibilidade legal que a empresa teria, neste caso, de reportar (i.e., de deduzir) o prejuízo fiscal de 250 u.m. em declarações de rendimentos de anos futuros.

3.2.2. O Regime Transitório visto pelo Exemplo 2

39. O período de adaptação preconizado na PPL 178 permite o adiamento temporário da adoção do regime definitivo. O artigo 4.º da mesma dispõe que os sujeitos passivos abrangidos pelo artigo 28.º-C do CIRC possam, nos cinco períodos de tributação com início em ou após 1 de janeiro de 2019, aplicar “às perdas por imparidade e outras correções de valor para risco de crédito o regime vigente anteriormente à entrada em vigor da presente lei (...)”. Em termos concretos, enquanto o sujeito passivo não declarar à autoridade fiscal a opção pelo novo regime definitivo, ele continuará sujeito ao regime fiscal atualmente em vigor, no máximo até final do período de tributação a concluir em ou logo após 31 de dezembro de 2023. Quer isto dizer que nada muda relativamente às regras de reconhecimento fiscal das imparidades registadas na contabilidade até ao exercício terminado em ou após 31 de dezembro de 2018. Quanto a novas imparidades em crédito concedido que devam ser lançadas na contabilidade dos exercícios do período de adaptação, elas serão reconhecidas fiscalmente nos termos do enquadramento fiscal atualmente vigente; nestas circunstâncias, as instituições financeiras que optem por entrar no regime transitório continuarão a registar AIDs resultantes de perdas por imparidade de crédito nos exercícios do período de adaptação. Como se irá perceber através de duas variantes do exemplo numérico anterior (que se chamarão Exemplos 2 e 3), a magnitude de eventuais prejuízos fiscais acumulados no passado desempenhará um papel fundamental nas preferências das instituições financeiras pelo regime transitório relativamente ao regime definitivo a partir de 2019.

40. A fim de aproximar a ilustração da situação real de muitas instituições financeiras portuguesas, modifique-se agora o exemplo numérico para admitir que a empresa fictícia tinha encerrado o exercício de 2018 com um stock acumulado de prejuízos fiscais deste e de anos anteriores de 15.000 u.m. Isso está refletido na linha 15 da Tabela 4. Havendo resultados tributáveis suficientemente grandes nos exercícios futuros, então o sujeito passivo poderá usar aquele stock para reduzir o valor de IRC a pagar nesses exercícios, mostrando a linha 14 o valor dos direitos à dedução de IRC (stock de 2018 multiplicado pela taxa de imposto). São também um AID, na medida em que a lei fiscal permite usar prejuízos passados para pagar menos impostos futuros. É sabido que a lei fiscal impõe um prazo máximo para dedução de prejuízos fiscais passados à matéria coletável do exercício presente (art. 52.º do CIRC). Suponha-se que, segundo esse enquadramento legal, aquele stock perde validade (*i.e.*, caduca a possibilidade de ser usado para pagar menos IRC) ao ritmo de 3.000 u.m. por ano (20% ao ano). A lei fiscal também diz que a dedução de prejuízos fiscais passados está limitada superiormente ao montante de 70% da matéria coletável do ano corrente. Admita-se, ainda, que a empresa fechou o ano de 2018 com 475 u.m. de AID por imparidade em crédito concedido (linha 11), valor composto por duas parcelas: 237,5 u.m. de ativos constituídos ao abrigo do regime especial da Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto (os chamados AID elegíveis), e 237,5 u.m. de ativos que dependem da rendibilidade futura (lucros tributáveis futuros) da instituição ditos AID não elegíveis, para simplificar). Para uma taxa de imposto de 25%, as linhas 12 e 13 indicam que cada uma destas parcelas tinha subjacente perdas por imparidade no montante de 950 u.m., registadas na contabilidade do exercício de 2018 ou em anteriores.

41. Expliquem-se agora os lançamentos do exercício de 2019. Mantêm-se as hipóteses do exercício apresentado na Tabela 3, nomeadamente a nova perda por imparidade no valor de 3.000 u.m. registada na Demonstração de Resultados e que não é aceite fiscalmente. Irá ser reconhecida fiscalmente ao ritmo de 25% ao ano, a partir de 2020. Suponha-se também que a perda por imparidade associada aos AID não elegíveis (os referidos 950 u.m.) é integralmente reconhecida do ponto de vista fiscal neste ano (linha 3). Em termos daquela demonstração financeira, o RAI é 3.000 u.m. e o Resultado Tributável soma 5.050 u.m. (linha 5 da Tabela 4). Sendo positivo, dá espaço à empresa para reduzir a base do imposto. O teto legal é 70% deste valor (linha 6, 3.535 u.m.). É suficiente para a empresa reportar o valor que, de outro modo, caducaria este ano, *i.e.*, 3.000 u.m. Por conseguinte, a Matéria Coletável passa a ser de 2.050 u.m. (= 5.050 – 3.000). Sublinha-se, uma vez mais, que o reconhecimento fiscal de imparidades no exercício corrente (950 u.m. em 2019) reduz o espaço disponível para deduzir prejuízos fiscais passados no Resultado Tributável do ano corrente. Este aspeto será crucial para compreender no final

da secção as apetências diferentes pelo regime transitório de bancos com elevado montante de prejuízos passados reportáveis e de bancos com valores relativamente pequenos. Nas condições do exemplo, aquela restrição (o teto de 70%) não é ativa porquanto o valor de prejuízos passados a caducar em 2019 (3.000 u.m.) é inferior ao máximo que a lei permite deduzir (3.535 u.m.). A liquidação de IRC (dita IRC corrente) é 512,5 u.m.. Passando ao Balanço, notem-se os ajustamentos que é necessário efetuar no valor dos AID. Desde logo, o aproveitamento de 3.000 u.m. de prejuízos passados reduz o stock de AID associados (linha 14) em 750 u.m. (taxa de imposto multiplicada pelo referido aproveitamento), evitando-se a perda por caducidade legal de qualquer u.m. (valor nulo na linha 16). Quanto a AID não elegíveis, há que, ao stock de 2018, somar o equivalente tributário à perda por novas imparidades (= 25% * 3.000) e subtrair o equivalente tributário da perda passada ora reconhecida fiscalmente (= 25% * 950). O resultado é um stock de 750 u.m. no final do exercício de 2019.

Tabela 4 – Exemplo 2: Empresa no regime transitório, 2019 a 2023
Valores em unidades monetárias (u.m.)

Linha	Rubricas	2018	2019		2020		2021			2022			2023		
		Balanço	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	
1	Rendimentos		13 000,0		13 000,0	13 000,0		13 000,0	13 000,0		13 000,0	13 000,0		13 000,0	
2	Gastos Gerais		7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0	
3	Perdas por imparidade em crédito		3 000,0		950,0	0,0		750,0	0,0		1 700,0	0,0		750,0	
4	Resultados Antes de Impostos, RAI (1-2-3)		3 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0		-	
5	Resultado Tributável antes de dedução de prejuízos passados (1-2-3)		-		5 050,0	-		5 250,0	-		4 300,0	-		5 250,0	
6	Teto para dedução de prejuízos fiscais (5*0,70)		-		3 535,0	-		3 675,0	-		3 010,0	-		3 675,0	
7	Dedução aceite de prejuízos fiscais (caducidade 3000 u.m./ano s.a. teto da linha 6)				3 000,0			3 000,0			3 000,0			3 000,0	
8	Matéria Coletável (5-7)		-		2 050,0	-		2 250,0	-		1 300,0	-		2 250,0	
9	IRC (com base no RAI) (4*0,25)		750,0		-	1 500,0		-	1 500,0		-	1 500,0		-	
10	IRC corrente (efetivamente pago), (8*0,25)		-		512,5	-		562,5	-		325,0	-		562,5	
11	AID-Imparidade em crédito concedido (12+13)	475,0		987,5		800,0			375,0			187,5		0,0	
12	AID elegíveis (Lei 61/2014)	237,5		237,5		237,5			0,0			0,0		0,0	
13	AID não elegíveis	237,5		750,0		562,5			375,0			187,5		0,0	
14	AID -Prejuízos fiscais reportáveis	3 750,0		3 000,0		2 250,0			1 500,0			750,0		0,0	
	Por memória														
15	Prejuízos fiscais reportáveis	15 000,0		12 000,0		9 000,0			6 000,0			3 000,0		0,0	
16	Prejuízos fiscais caducados			0,0		0,0			0,0			0,0		0,0	

Nota: os números que surgem entre parênteses na coluna Rubricas são os da coluna Linhas e pretendem indicar sinteticamente as operações algébricas entre rubricas. | Pressupostos — os mesmos do Exemplo 1 na Tabela 3, e ainda: existência de prejuízos passados reportáveis de 15.000 u.m. a 31/12/2018, caducáveis ao ritmo de 20%/ano; existência de AID elegíveis (237,5 u.m.) e não elegíveis (237,5 u.m.) naquela data, correspondentes, cada um, a perdas por imparidade de 950 u.m. registadas nos termos contabilísticos e regulatórios em exercícios anteriores; o reconhecimento fiscal da perda associada aos AID não elegíveis ocorre em 2019 e o da perda associada aos AID elegíveis em 2021; não existem outras correções fiscais, para além das relacionadas com diferenças temporárias resultantes de imparidades no crédito concedido e dedutibilidade de prejuízos passados.

42. Aprecie-se agora o que irá suceder nos anos seguintes. Em 2020, acontece o reconhecimento fiscal de 750 u.m. proveniente do registo contabilístico da perda de 3.000 u.m. em 2019. A contrapartida no Balanço é o abate no valor correspondente de AID não elegíveis, cujo nível no final do ano passa para 562,5 u.m. (linha 13) A linha 6 mostra que o Resultado Tributável tem folga para acomodar mais 3.000 u.m. de prejuízos passados, o que leva a Matéria Coletável para 2.250 u.m. e abate o stock de prejuízos reportáveis em 3.000 u.m. e o de AID deles resultantes em 750 u.m. (passando-o para 2.250 u.m. na linha 14). Tal como no ano anterior, 2020 fecha sem que a empresa tenha perdido a oportunidade de deduzir ao resultado Tributável qualquer u.m. de prejuízos passados a caducar. Em 2021 acontece, por hipótese, o reconhecimento fiscal da perda por imparidade (950 u.m.) associada ao stock de AID elegíveis. Na Demonstração de Resultados, nada de novo; tem os mesmos lançamentos que em 2019, e isso repete-se até 2023. Porém, no Apuramento Fiscal, 2021 regista duas perdas (linha 3): as 950 u.m. acima referidas mais as 750 u.m. da perda de 3.000 reconhecidas em 2019 na Demonstração de Resultados. Em contrapartida, baixam os stocks de AID elegíveis (em 950 * 25%, para zero) e AID não elegíveis (em 750 * 25%, para 375 u.m.). Volta a haver espaço para reportar a totalidade dos prejuízos fiscais que, de outro modo, veriam o seu direito à dedução a caducar) e, conseqüentemente, o stock de AID respetivos cai em mais 750 u.m. (taxa de imposto vezes o prejuízo deduzido). A mecânica dos lançamentos não tem diferenças nos anos seguintes.

3.2.3. O Regime Definitivo visto pelo Exemplo 3

43. A PPL 178 preconiza um novo regime para o reconhecimento fiscal das perdas por imparidade para risco de crédito das entidades pertencentes ao sector bancário. Por simplificação linguística, é designado neste relatório por regime definitivo (em rigor, será um novo regime, definitivo até ser um dia alterado ou revogado). Para efeitos da resposta à Pergunta 1 da COFMA, basta dizer que se distingue do atualmente em vigor por as normas do reconhecimento fiscal das perdas passarem a coincidir com as do reconhecimento contabilístico e regulatório. Esta coincidência só acontecerá para as perdas que vierem a ser reconhecidas na contabilidade dos exercícios iniciados em ou após 1 de janeiro de 2019. As perdas registadas na contabilidade em exercícios anteriores seguem o regime de reconhecimento fiscal da legislação anterior. Caso o regime definitivo entrasse, de facto, em vigor nesta data, todas as perdas por imparidade para risco de crédito doravante reconhecidas contabilisticamente seriam simultânea e automaticamente aceites fiscalmente, pelo que não originariam diferenças temporárias nem, por conseguinte, ativos por impostos diferidos. A exposição que se segue volta a recorrer a um exemplo numérico caricatural para mais facilmente explicar o que muda com o novo regime.

44. O Exemplo 3 a seguir exposto assume que a empresa financeira adere ao novo Regime Definitivo no exercício de 2019. Mantêm-se os pressupostos apresentados no Exemplo 2 (Tabela 4). Em 2019 ocorre uma mudança no Apuramento Fiscal. Com este regime, a perda por imparidade que as regras contabilísticas e regulatórias mandam registar na Demonstração de Resultados no valor de 3.000 u.m. é simultânea e automaticamente reconhecida para efeitos fiscais (linha 3). Já o reconhecimento fiscal da perda de 950 u.m. registada na contabilidade de exercícios anteriores, com contrapartida em AID não elegíveis, vai ser reconhecida fiscalmente em 2019, tal e qual como no regime transitório (Exemplo 2). Assim, a perda total reconhecida fiscalmente em 2019 ascende a 3950 u.m., quando no regime transitório (ver Tabela 4) é de apenas 950 u.m.. Consequentemente, o Resultado Tributável no ano de 2019 é bem menor no regime definitivo (2.050 contra 5.050 u.m.), pelo que o espaço para deduzir prejuízos fiscais reportáveis é também menor no regime definitivo (1.435 contra 3.535 u.m.). Com este espaço, a empresa não consegue reportar a totalidade de prejuízos a caducar este ano — a restrição de 70% do Resultado Tributável torna-se ativa e o sujeito passivo perde o direito a deduzir 1.565 u.m. (linha 16). Fecha o exercício de 2019 com 12.000 u.m. de prejuízos fiscais reportáveis no futuro (AID associado de 3.000 u.m., linha 14). Repare-se que a perda por imparidade de 3.000 u.m. registada na Demonstração de Resultados de 2019 não originou no regime definitivo qualquer AID por ter sido simultânea e integralmente reconhecida para fins fiscais; é por isto que o stock de AID não elegíveis em 2019 é nulo, ele reduziu-se face à quantia de 2018 exatamente no montante da poupança fiscal da perda de 950 u.m. registada na contabilidade de anos anteriores (produto de 950 pela taxa efetiva de IRC).

Tabela 5 – Exemplo 3: Empresa no regime definitivo, 2019 a 2023

Valores em unidades monetárias (u.m.)

Linha	Rubricas	2018		2019		2020		2021		2022		2023	
		Balanço	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço	Apur. Fiscal	Dem. Result.	Balanço
1	Rendimentos	13 000,0		13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0	13 000,0
2	Gastos Gerais		7 000,0		7 000,0	7 000,0		7 000,0	7 000,0	7 000,0		7 000,0	7 000,0
3	Perdas por imparidade em crédito		3 000,0		3 950,0	0,0		0,0	0,0	950,0	0,0	0,0	0,0
4	Resultados Antes de Impostos, RAI (1-2-3)		3 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0		-	6 000,0	
5	Resultado Tributável antes de dedução de prejuízos passados (1-2-3)				2 050,0			6 000,0		5 050,0		6 000,0	
6	Teto para dedução de prejuízos fiscais (5*0,70)				1 435,0			4 200,0		3 535,0		4 200,0	
7	Dedução aceite de prejuízos fiscais (caducidade 3000 u.m./ano s.a.teto da linha 6)				1 435,0			3 000,0		3 000,0		3 000,0	
8	Matéria Coletável (5-7)				615,0			3 000,0		2 050,0		3 000,0	
9	IRC (com base no RAI) (4*0,25)		750,0			1 500,0			1 500,0			1 500,0	
10	IRC corrente (efetivamente pago) (8*0,25)				153,8			750,0		512,5		750,0	
11	AID-Imparidade em crédito concedido (12+13)	475,0		237,5			237,5		0,0		0,0		0,0
12	AID elegíveis (Lei 61/2014)	237,5		237,5			237,5		0,0		0,0		0,0
13	AID não elegíveis	237,5		0,0			0,0		0,0		0,0		0,0
14	AID -Prejuízos fiscais reportáveis	3 750,0		3 000,0			2 250,0		1 500,0		750,0		0,0
	Por memória												
15	Prejuízos fiscais reportáveis	15 000,0		12 000,0			9 000,0		6 000,0		3 000,0		0,0
16	Prejuízos fiscais caducados			1 565,0			0,0		0,0		0,0		0,0

Nota: Nota: os números que surgem entre parênteses na coluna Rubricas são os da coluna Linhas e pretendem indicar sinteticamente as operações algébricas entre rubricas. | Pressupostos — os mesmos do Exemplo 2 na Tabela 4.

45. Apreciam-se agora os lançamentos nos exercícios seguintes. No regime definitivo, como o reconhecimento fiscal da perda por imparidade apurada nos termos contabilístico-regulatórios no exercício de 2019 foi registada nesse mesmo exercício, já não há reconhecimento fiscal da mesma nos anos 2020 e seguintes (ao contrário do que sucederia se a empresa tivesse optado pelo regime transitório). O Resultado Tributável coincide com o RAI (6.000 u.m.) e a empresa paga mais IRC do que no regime transitório, pois já não deduz aquela perda por imparidade. Ao invés, pagou menos IRC em 2019 pois foi o ano em que pôde deduzir fiscalmente a totalidade da perda apurada segundo as normas contabilísticas e regulatórias. Dispõe, então, em 2020 da capacidade suficiente para deduzir a totalidade dos prejuízos fiscais reportáveis que, de outro modo, perderiam a sua validade no final do ano (3.000 u.m, ver linhas 7, 15 e 16). Em 2021 verificam-se as condições exigidas pela lei para o reconhecimento fiscal da perda por imparidade registada na contabilidade de exercícios anteriores a 1 de janeiro de 2019 (950 u.m. que haviam originado um AID elegível de 237,5 u.m.), situação idêntica à que a empresa conheceria se estivesse no regime alternativo. Em consequência, deduz 950 u.m ao Resultado Tributável e anula o stock de AID elegíveis. Tem espaço suficiente para evitar perder prejuízos fiscais reportáveis (linha 16), ao deduzir a totalidade da fração caducável (3.000 u.m., linha 7).

46. Três ilações importa retirar da comparação dos Exemplos 2 e 3 para se inferir o impacto orçamental de adiar em cinco anos a entrada em vigor do regime definitivo das perdas por imparidade para risco de crédito. Primeira, a diferença na cobrança de IRC não advém da alteração nas regras de reconhecimento fiscal das perdas por imparidade no crédito a partir do exercício de 2019. Com efeito, no regime definitivo estas deixam de gerar AID enquanto no regime transitório geram, mas o impacto destes AID na receita fiscal é neutro na soma dos cinco anos. Segunda, a diferença entre os dois regimes no encaixe de imposto por parte das AP decorre da capacidade de aproveitamento pelo sujeito passivo dos prejuízos fiscais passados. Nos exemplos descritos, a empresa acaba pagando menos 391,25 u.m no regime transitório, ao longo dos anos 2019 a 2023, e este valor resulta do montante de prejuízos fiscais passados que não conseguiria deduzir à matéria coletável (1.565 u.m.) no regime alternativo (o definitivo). Por fim, importa destacar que o reconhecimento simultâneo na contabilidade e no reporte fiscal de novas perdas por imparidade (a acontecer após a aplicação do regime definitivo pelo sujeito passivo) potencia a não dedução de prejuízos fiscais na eminência de caducarem. Daqui decorre que o cálculo económico das instituições financeiras abrangidas pela PPL 178 sobre o benefício líquido de aproveitar o regime transitório relativamente à adoção do regime definitivo antes de 2023 passa muito pela aferição do risco de caducidade dos prejuízos fiscais passados.

3.3. Resposta à Pergunta 1

47. Recorde-se a primeira pergunta da COFMA: qual é a estimativa da eventual perda de receita fiscal decorrente da existência de um período transitório de cinco anos até à plena aplicação do regime previsto na Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.º? No fundo, a COFMA pretende saber qual é o impacto acumulado na receita pública de o Estado permitir adiar por cinco anos a entrada em vigor do regime definitivo.

48. Para responder à pergunta, é útil começar por analisar o efeito diferencial (regime transitório versus regime definitivo) de variáveis cruciais na determinação da matéria coletável dos sujeitos passivos pertencentes ao sector bancário, tal como ele é definido no número 2 do art. 28.º-A do CIRC (vide nota de rodapé 15 acima). Perceber o comportamento das instituições financeiras perante esse efeito diferencial é condição prévia para se construir a previsão de impacto na receita pública.

3.3.1. Posicionamento dos sujeitos passivos perante os dois regimes fiscais

49. Em primeiro lugar, considerem-se as imparidades reconhecidas contabilisticamente em exercícios anteriores ao período de tributação iniciado em ou após 1 de janeiro de 2019. As perdas associadas a estas imparidades geraram AID e o reconhecimento fiscal das mesmas será igual nos dois regimes. Logo, os efeitos no imposto cobrado deste reconhecimento serão também iguais, pelo que se anulam

na comparação entre regimes. As perdas que geraram AID elegíveis caem nesta situação porquanto terão sido registadas na contabilidade até 31 de dezembro de 2015.

50. Em segundo lugar, analisem-se as imparidades reconhecidas contabilisticamente em exercícios a iniciar em ou após 1 de janeiro de 2019. No caso do regime definitivo, as perdas respetivas são simultaneamente reconhecidas do ponto de vista fiscal e do ponto de vista contabilístico nos mesmos exercícios e nos mesmos montantes. Já no regime transitório, o reconhecimento fiscal acontece em exercícios futuros, posteriores ao reconhecimento contabilístico, sendo praticamente certo que, no caso de o sujeito passivo permanecer os cinco anos no regime transitório, nem todo o volume de perdas por imparidade acumulado na contabilidade ao longo desse período será reconhecido fiscalmente até 2023.¹⁷ Este diferimento do reconhecimento fiscal gerará dois efeitos relevantes sobre o montante da cobrança fiscal do regime transitório face ao regime definitivo:

- Efeito i) — a contração provocada por estas imparidades no Resultado Tributável e, consequentemente, na Matéria Coletável é menor em cada ano (2019 a 2023) do que no regime definitivo;
- Efeito ii) — sendo a contração menor, o regime transitório permite deduzir maior volume de prejuízos fiscais reportáveis ao Resultado Tributável e, desse modo, permite ao sujeito passivo beneficiar da utilização de maior volume de AID decorrente de prejuízos fiscais.

51. As maiores exigências no reconhecimento de perdas ao nível contabilístico e por parte da supervisão financeira aplicáveis às imparidades no crédito passam a ser aplicadas também no plano fiscal nas empresas que adiram ao regime definitivo. Como foi explicado no terceiro travessão do parágrafo 12 acima (p. 4), a Norma Internacional de Relato Financeiro n.º 9 (IFRS-9), que será aplicada pelo regime definitivo, levará à antecipação do reconhecimento contabilístico-regulatório e, portanto, também fiscal, das perdas por imparidade no risco de crédito. *Ceteris paribus*, uma empresa que tenha de registar determinadas imparidades no exercício de 2020, tenderá a lançar uma perda superior no apuramento fiscal desse período de tributação se estiver abrangida pelo regime definitivo do que se estiver no regime transitório. Dito de outro modo, a contração do Resultado Tributável e, consequentemente, da matéria coletável de 2020 será menor se estiver no regime transitório do que se estiver já no regime definitivo.

52. É, pois, naqueles dois efeitos que se vai jogar a opção das empresas por um ou outro regime durante o período de adaptação e, consequentemente, o impacto na receita fiscal de se adiar por cinco anos a entrada em vigor do regime definitivo. Seja o banco A com um *stock* elevado de prejuízos fiscais reportáveis à data de 31 de dezembro de 2018 e com expectativa de lucros tributáveis futuros. Ele preferirá o regime transitório porque o diferimento do reconhecimento fiscal das perdas por imparidade lhe abre espaço no Resultado Tributável para deduzir mais prejuízos fiscais em risco de caducidade do que no regime alternativo; no limite, se as variáveis se conjugarem favoravelmente, conseguirá deduzir entre 2019 e 2023 todo o *stock* de prejuízos fiscais reportáveis registado no Balanço de 2018.¹⁸ Se todos os sujeitos passivos abrangidos pela PPL 178 forem do tipo A, as AP conhecerão uma perda de receita no montante dos AID gerados pelos prejuízos fiscais reconhecidos nos balanços de 2018. No outro extremo, seja o banco B, uma instituição financeira sem prejuízos fiscais a caducar até 2023. Não terá interesse no regime transitório porque o efeito i) o penaliza (fá-lo pagar mais imposto nos primeiros anos por contrapartida do pagamento de menos impostos futuros, em virtude do diferimento do momento de reconhecimento fiscal das imparidades) e não tem como beneficiar do efeito ii) que decorreria da possibilidade de deduzir maior volume de prejuízos fiscais. Se todos os sujeitos passivos fossem do tipo B, as AP nada perderiam ao concederem o período de adaptação.

¹⁷ Várias razões explicam este resultado, das quais se destaca a morosidade na reunião das condições exigidas pelo art. 28.º-C do CIRC para haver reconhecimento fiscal.

¹⁸ Prejuízos fiscais passados elevados conjugados com lucros tributáveis futuros relativamente baixos poderão impedir a dedução integral daqueles no Lucro Tributável. Mais sobre a conjugação de variáveis nos parágrafos 55 a 57.

3.3.2. Impacto na receita pública

53. O impacto orçamental em causa reveste a forma de perda na receita pública. Do exposto no relatório até esta página, percebe-se que os regimes oferecem diferentes possibilidades de os contribuintes beneficiarem dos AID por prejuízos fiscais. O que os contribuintes recuperarem é receita que as AP deixam de receber. Por isso, o impacto orçamental que a COFMA pediu à UTAO para prever é a perda na receita pública resultante do adiamento por cinco anos da entrada em vigor, com carácter obrigatório para todos os sujeitos passivos, do Regime Definitivo previsto na PPL 178.

54. A previsão da UTAO para o impacto orçamental do adiamento por cinco anos da entrada em vigor do Regime Definitivo reveste a forma de um intervalo de valores possíveis. Expostos na subsecção anterior os incentivos dos sujeitos passivos perante os efeitos do diferimento fiscal e da mudança no enquadramento regulatório associado ao regime definitivo, é possível construir uma previsão do impacto na receita pública decorrente do adiamento por cinco anos da entrada em vigor do Regime Definitivo para todas as entidades abrangidas pela PPL 178. Informa-se, desde já, que, dada a impossibilidade de realizar projeções pontuais ao nível de cada um dos sujeitos passivos para todas as variáveis que intervêm no Apuramento Fiscal de 2019 em diante, a previsão da UTAO não tem natureza pontual. Por outras palavras, a previsão é um intervalo de valores possíveis, pelo que a explicação metodológica passa por justificar os valores extremos e comentar a sensibilidade do impacto previsto a flutuações em variáveis importantes do apuramento fiscal.

55. A identificação dos valores extremos do intervalo de previsão exige o estabelecimento de algumas hipóteses de trabalho. As primeiras duas são:

- a) Objeto da previsão — a previsão compara a perda de receita pública em dois cenários alternativos. O primeiro, cenário 1, é a existência do Regime Transitório nos cinco períodos de tributação com início em ou após 1 de janeiro de 2019, naturalmente seguido do Regime Definitivo para todos os períodos de tributação subsequentes. O segundo cenário, cenário 2, é a existência do Regime Definitivo para sempre, desde o período de tributação iniciado em ou após 1 de janeiro de 2019. A previsão (P) é, pois a diferença na perda de receita pública, i.e., perda de receita no cenário 1 (PR_1) subtraída da perda de receita no cenário 2 (PR_2). Portanto,

$$P = PR_1 - PR_2 .$$

- b) Escolha unânime dos sujeitos passivos — admite-se que, em cada cenário, todos os contribuintes abrangidos pela PPL 178 estão dentro do regime respetivo, de forma a poderem ser apurados os limites inferior e superior do intervalo de previsão para a perda de receita fiscal.

56. Nestas condições, qual será a perda máxima de receita para as AP decorrente da oferta do Regime Transitório nos anos 2019 a 2023? A resposta a esta pergunta exigirá a introdução de mais duas hipóteses. Designe-se por \bar{P} essa perda máxima de receita. Note-se que os dois cenários são alternativos, pelo que quando os agentes estão num cenário nenhum está no outro. As variáveis PR_1 e PR_2 são, por isso, independentes. Logo, o valor máximo da previsão, \bar{P} , acontece quando PR_1 é máximo (\overline{PR}_1) e PR_2 é mínimo \underline{PR}_2 , i.e., $\bar{P} = \overline{PR}_1 - \underline{PR}_2$. O máximo de PR_1 acontecerá quando se verificar a hipótese c) e o mínimo de PR_2 acontecerá quando se verificar a hipótese d), ambas abaixo apresentadas:

- c) No cenário 1, em que todos os sujeitos passivos permanecem no Regime Transitório, estes têm lucros tributáveis no período 2019 a 2023 suficientes para escoarem por inteiro, nestes cinco anos, o stock de AID associados a prejuízos fiscais reportáveis que está registado nos balanços de 2018 — sob esta hipótese, o parâmetro \overline{PR}_1 é igual a esse stock;
- d) No cenário 2, em que todos os sujeitos passivos adotam em 2019 o Regime Definitivo, todos têm lucro tributável nulo em todos os anos 2019 a 2023, em virtude de terem de reconhecer fiscalmente um maior volume de imparidades do que no Cenário 1, pelo que não conseguem escoar nestes cinco anos um cêntimo sequer do stock de AID associados a prejuízos fiscais reportáveis registado nos balanços de 2018 — sob esta hipótese, o parâmetro \underline{PR}_2 assume o valor zero nos anos 2019 a 2023.

57. Em linguagem não algébrica, o parágrafo anterior pode ser assim resumido. A perda pública máxima do cenário 1, em termos de receita fiscal, é igual ao stock de AID gerados por prejuízos fiscais passados reconhecido no balanço de 2018 das instituições financeiras. Já a perda mínima para as AP no cenário 2 é zero até 2023, ou seja, as AP não têm qualquer perda de receita fiscal associada à dedução de prejuízos fiscais de períodos anteriores.¹⁹ Contudo, numa análise mais fina, considerando todo o horizonte temporal a partir de 2019, vai-se perceber no próximo parágrafo que essa perda mínima não é exatamente nula. Para já, note-se que a hipótese c) incorpora o interesse da empresa em aproveitar na totalidade a margem de dedução de prejuízos passados permitida pela lei fiscal. Se esta permite que o contribuinte possa deduzir, em cada período de tributação, prejuízos fiscais passados até 70% do lucro tributável desse período, um contribuinte racional (no sentido de maximizador da rentabilidade líquida de impostos) quererá maximizar a dedução, pelo que irá aproveitar a totalidade desse espaço (os 70% do lucro tributável) se tiver prejuízos fiscais reportáveis. Assim minimiza o risco de chegar a 2024 com prejuízos caducáveis.

58. A perda mínima de receita para as AP no cenário 2, quando se considera todo o horizonte temporal a partir de 2019, não é nula, mas sim igual ao stock de AID gerados por prejuízos fiscais que havia nos balanços de 2018 e que não perdeu o direito legal (número 2 do art. 52.º do CIRC) à dedução, ou seja, que não caducou no período 2019 a 2023. Com efeito, numa perspetiva intertemporal (2019 até ao infinito), as empresas no cenário 2 não perdem para sempre a possibilidade de escoar todo o stock que tinham reconhecido nos balanços de 2018. A partir de 2024, os contribuintes só terão deixado de poder utilizar a parte desse stock que caducaria entre 2019 e 2023 por força do art. 52.º do CIRC, tendo em conta que os prejuízos fiscais que caducam a partir de 2024 ainda estão, no final do Período de Adaptação em que vigora o Regime Transitório, disponíveis para serem utilizados. Portanto,

$$\underline{PR}_2 = \text{Stock AID}_{2018} - \text{Stock AID}_{2018} \text{ caducado entre 2019 e 2023} = \text{Stock AID}_{2018} \text{ que caduca a partir de 2024,}$$

em que Stock AID_{2018} designa o valor nos balanços de 2018 do stock de Ativos por Impostos Diferidos gerados por prejuízos fiscais reportáveis nos termos do art. 52.º do CIRC.

59. O limite superior do intervalo de previsão é igual ao valor do stock reconhecido nos balanços de 2018 de todos os contribuintes de Ativos por Impostos Diferidos gerados por prejuízos fiscais reportáveis cujo prazo de caducidade termine no período 2019 a 2023. Este resultado é o corolário dos argumentos avançados nos parágrafos 55 a 58. Com efeito, usando linguagem algébrica para poupar espaço,

$$\bar{P} = \overline{PR}_1 - \underline{PR}_2,$$

ou seja,

$$\bar{P} = \text{Stock AID}_{2018} - (\text{Stock AID}_{2018} - \text{Stock AID}_{2018} \text{ caducado entre 2019 e 2023}),$$

pelo que

$$\bar{P} = \text{Stock AID}_{2018} \text{ caducado entre 2019 e 2023} \tag{1}$$

60. Identifique-se agora o limite inferior do intervalo de previsão P. A perda mínima de receita pública decorrente do adiamento por cinco anos da aplicação obrigatória do Regime Definitivo (\underline{P}) acontecerá em situações em que a perda de receita fiscal no cenário 1, PR_1 , seja igual à perda de receita fiscal no cenário 2, PR_2 . Este será o caso se a alteração da forma de reconhecimento fiscal de imparidades introduzida pelo Regime Definitivo não retirar a capacidade dos sujeitos passivos de deduzir o mesmo

¹⁹ Note-se que, neste caso, o Resultado Tributável nulo e, por hipótese, a Matéria Coletável nula daí decorrente, não gera o pagamento de IRC nesse período, mas terá como contrapartida um maior IRC a pagar no futuro. Isto, porque o Resultado Nulo considerado no cenário 2 advém do reconhecimento antecipado no tempo de imparidades por comparação com o cenário 1.

montante de prejuízos fiscais reportáveis face ao que conseguiriam deduzir no Regime Transitório. Deste modo, a perda de receita no cenário 1 será igual à do cenário 2 e

$$\underline{P} = 0. \quad (2)$$

61. Portanto, o adiamento por cinco anos da entrada em vigor do regime definitivo previsto na PPL 178, terá uma perda de receita fiscal para as Administrações Públicas que se pode estimar dentro do intervalo definido pelo mínimo de zero euros e o máximo correspondente ao valor dos AID associados a prejuízos fiscais reportáveis em 31 de dezembro de 2018 e caducáveis no período de adaptação, 2019 a 2023. Algebricamente,

$$\underline{P} \leq P \leq \bar{P},$$

pelo que, substituindo os extremos pelos seus valores (1) e (2), se obtém o intervalo da previsão:

$$0 \leq P \leq \text{stock AID}_{2018} \text{ caducado entre 2019 e 2023} \quad (3)$$

62. De acordo com o apuramento estatístico evidenciado na Capítulo 2 deste relatório, a estimativa da previsão solicitada pela COFMA está, assim, compreendida no intervalo [0 ; 206 M€]. Impõe-se um conjunto de observações a este resultado. A primeira consiste em sublinhar que a grandeza que o intervalo mede é a perda diferencial na receita fiscal a partir de 2019 (regime transitório vs regime definitivo desde 2019). A segunda observação prende-se com o apuramento do limite superior do intervalo. A Tabela 6 apresenta o stock de AID por prejuízos fiscais reconhecidos pelas instituições financeiras e de crédito no final de 2018, em função do seu prazo de caducidade, de acordo com a informação de domínio público apurada pela UTAO a partir dos respetivos Relatórios & Contas. O universo de entidades considerado para efeitos deste apuramento corresponde ao já utilizado na Secção 2.6 para identificação do stock de AID no final de 2018. Deste modo, na Tabela 6 apresenta-se a desagregação dos 929 M€ de AID não elegíveis resultantes de prejuízos fiscais, anteriormente identificado na Tabela 1 (p. 12), por sujeito passivo e por ano de caducidade. É importante ter em conta que estes montantes correspondem aos AID de prejuízos fiscais relativamente aos quais as entidades têm a expectativa de vir a conseguir deduzir até ao limite do prazo de caducidade, em função das suas projeções de lucros futuros. Neste particular, é de mencionar que nos últimos anos os prazos de reporte de prejuízos fiscais foram alterados, sendo o ano de 2028 o limite máximo para dedução de prejuízos fiscais verificados em 2016.²⁰ Por último, há a referir que no levantamento de informação efetuado pela UTAO não foi possível reunir a desagregação da caducidade dos AID por prejuízos fiscais para três entidades, pelo facto de não se encontrar disponível nos Relatórios & Contas respetivos. No conjunto, estas três entidades detêm 200 M€ do stock total de AID por prejuízos fiscais. Nestas circunstâncias, e tendo em conta a sua menor representatividade no stock total em análise, optou-se por considerar duas hipóteses alternativas e simplificadoras relativamente ao seu prazo de caducidade. Na hipótese A, considerou-se que os 200 M€ caducariam após o período de transição de cinco anos, ou seja, a partir de 2024, o que conduziria a uma perda máxima de receita fiscal de 6 M€. Na hipótese B, considerou-se, em alternativa, que os 200 M€ caducariam dentro do período de transição, até 2023, sendo que, com a assunção deste pressuposto, a perda máxima de receita fiscal ascenderia a 206 M€. Atendendo a que se pretende uma estimativa do valor máximo do intervalo para a perda de receita fiscal decorrente da existência do período transitório, preferiu-se nesta avaliação de impacto o limite máximo apurado sob a hipótese B.

²⁰ O período de reporte de prejuízos fiscais é de 12 anos nos períodos de 2014 a 2016 e para 2017 e seguintes é de 5 anos para grandes empresas e 12 anos em caso de PME abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 327/2007 de 06 de novembro.

Tabela 6 – Caducidade do stock de AID resultantes de prejuízos fiscais existente no final de 2018

Valores em milhões de euros

Entidade	Stock AID a 31/12/2018	Cadência de caducidade					
		2022	2026	2027	2028	2019-2023	2024-2028
Banco Comercial Português	320		10	309		0	320
Banco de Investimento Imobiliário	0					0	0
Banco Português de Investimento	20		12		8	0	20
Caixa Económica Montepio Geral	170	6		36	128	6	165
Santander Totta	219		52	167		0	219
TOTAL 1	729	6	74	513	136	6	723
<i>Por memória:</i>							
Caixa Geral de Depósitos	31						
Novo Banco	138						
Haitong Bank	31						
TOTAL 2	200						
<i>Hipótese A</i>	200						200
<i>Hipótese B</i>	200					200	
TOTAL 3 (Total 1 + Total 2)	929						
<i>Hipótese A</i>	929					6	923
<i>Hipótese B</i>	929					206	723

Fontes: Relatórios e Contas de 2018 de Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Santander Totta, Novo Banco, Banco Português de Investimento, Caixa Económica Montepio Geral, Haitong Bank e Banco de Investimento Imobiliário, e cálculos da UTAO.

63. A impossibilidade de a UTAO construir uma estimativa pontual, em vez de um intervalo de valores plausíveis, decorre da natureza do problema. Pelos argumentos construídos nos parágrafos anteriores, bem como pela motivação dada através dos exemplos numéricos na Secção 3.2, percebe-se que é impossível estimar o efeito quantitativo da escolha (entre regimes) ao nível das instituições financeiras individualmente consideradas. A decisão racional de cada uma depende da sua situação concreta relativamente a projeções de lucros tributáveis futuros, nomeadamente para efeitos na análise de recuperabilidade dos ativos por impostos diferidos constituídos à data de 31 de dezembro de 2018, bem como a imparidades por reconhecer, reconhecimentos por reverter, interpretação da legislação fiscal e stock de prejuízos fiscais reportáveis àquela data. Obviamente, a UTAO não teve acesso a estas variáveis, com exceção da última e com as limitações apontadas.

64. Em todo o caso, é possível adiantar qual é a sensibilidade qualitativa da perda prevista a alguns fatores decisivos. A perda que se virá a observar *ex post* (ou seja, após o fecho definitivo de contas com o Fisco relativamente aos exercícios de 2019 a 2023) será um número tão mais próximo do limite superior acima apontado (206M€) quanto (tudo o resto constante):

- maior for o diferencial entre Regime Definitivo e o Regime Transitório no valor de novas imparidades a reconhecer fiscalmente até 2023, tendo em conta que estas reduzem o Resultado Tributável disponível para abater prejuízos fiscais;
- maiores forem os prejuízos fiscais acumulados até final de 2018 e que prescrevam até 2023.

65. As circunstâncias próprias de cada instituição financeira determinarão, como se explicou, a opção de cada uma perante a escolha que a PPL 178, se aprovada nos termos propostos pelo Governo, lhes oferecerá. Haverá instituições a querer ficar no regime transitório durante todo o período de adaptação e que até gostariam que este se prolongasse para além de 2023. Nesta categoria caberão, muito provavelmente, os bancos que acumularam prejuízos avultados no passado e que esperam ter de reconhecer imparidades substanciais na contabilidade dos exercícios 2019 a 2023.²¹ Haverá instituições que irão ficar no regime transitório apenas pelo tempo suficiente (inferior a cinco anos) para maximizar

²¹ Ao diferirem, assim, o reconhecimento fiscal, ganham espaço para deduzir no período de adaptação os prejuízos fiscais passados em risco de prescrição.

o aproveitamento dos AID resultantes de prejuízos fiscais e haverá outras, presumivelmente poucas, que optarão pelo regime definitivo logo no exercício iniciado em ou após 1 de janeiro de 2019. Dentro desta categoria, estarão os bancos com poucos ou nenhuns prejuízos fiscais reportáveis e interessados em antecipar o ganho de tesouraria resultante do reconhecimento simultâneo para efeitos regulatórios e fiscais e bancos com prejuízos fiscais reportáveis que tenham a expectativa de gerar poucas imparidades contabilísticas no decorrer do período transitório.

4. Pergunta 2 do Requerimento

66. A segunda questão colocada à UTAO solicita uma comparação do sistema de penalização sobre os AID elegíveis, confrontando o atualmente previsto na lei com um imposto novo proposto pelo Bloco de Esquerda. Concretamente, solicita-se à UTAO: "*relativamente ao stock de ativos por impostos diferidos registados até 2018, uma análise que permita comparar o sistema de penalização previsto na lei e o impacto da alternativa constante do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª do Bloco de Esquerda.*"

67. Para responder a esta pergunta, a UTAO divide a sua análise em três secções. Na Secção 4.1 apresenta-se o atual regime de penalização para o acionista e na Secção 4.2 o preconizado no Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª do BE (doravante, PjL 1181). Por fim, a Secção 4.3 procede à comparação dos dois mecanismos de penalização sobre o acionista. Portanto, esta questão prende-se exclusivamente com os AID elegíveis, definidos no Regime Especial dos Ativos por Impostos Diferidos (REPID). Este regime foi instituído pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto. Detalhes sobre a natureza destes AID estão na Secção 2.5 deste relatório. A caracterização quantitativa dos mesmos foi feita no Gráfico 1 (p. 6) e na Tabela 1 (p. 12).

4.1. Penalização para o acionista associada ao regime atualmente em vigor

68. Quando uma instituição financeira, que tenha aderido ao REPID, apresenta um lucro contabilístico negativo é acionada, automática e independentemente da sua vontade, o processo de conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário (número 6 do art. 10.º do REPID).²² Este processo é também despoletado caso a instituição financeira entre em liquidação por dissolução voluntária, insolvência decretada por sentença judicial ou veja revogada a respetiva autorização pela autoridade de supervisão competente. Os AID abrangidos por esta disposição são os que tenham resultado da não dedução de gastos e variações patrimoniais negativas com perdas por imparidade em créditos e com benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados, a que se refere o n.º 1 do artigo 4.º do REPID.²³

69. O montante dos AID a converter em crédito tributário é o correspondente à proporção entre o montante do resultado líquido negativo e o total dos capitais próprios do sujeito passivo.²⁴ Uma vez que o AID tenha sido convertido em crédito tributário, este pode ser utilizado pelo sujeito passivo para compensar dívidas suas ou de outra entidade com sede em Portugal integrada no mesmo grupo de sociedades, relativas a impostos estaduais sobre o rendimento e o património, nos termos definidos no artigo 7.º do REPID. O montante remanescente, que não seja compensado no pagamento das referidas dívidas tributárias é imediatamente reembolsado ao sujeito passivo (número 3 do art. 7.º do REPID).

70. O REPID oferece ao Estado uma contrapartida pela conversão dos AID que se materializa num conjunto de participações sociais do sujeito passivo (sob a forma de ações, no caso das sociedades anónimas), no valor de 110% do crédito tributário gerado, o que corresponde a uma forma de remuneração do Estado. O processo de conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário obriga o sujeito passivo a constituir uma reserva especial no montante correspondente a 110% do crédito tributário criado (artigo 8.º, n.º 1 do REPID), destinada a ser incorporada no capital social do sujeito passivo (artigo 8.º, n.º 2 do REPID). Por outro lado, a criação desta reserva especial implica também que o sujeito

²² A Portaria n.º 259/2016, de 4 de outubro, procedeu à regulamentação dos procedimentos para a aplicação do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos que tenham resultado da não dedução de gastos e variações patrimoniais negativas com perdas por imparidade em créditos e com benefícios pós-emprego ou a longo prazo de empregados (REPID), aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, nomeadamente no que respeita ao controlo e utilização do crédito tributário.

²³ Nesta análise não se aprofundam os casos em que a conversão de AID em créditos tributários resulte das situações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do REPID, isto é, nos casos de liquidação por dissolução voluntária, insolvência decretada por sentença judicial ou revogação da respetiva autorização pela autoridade de supervisão competente, casos em que a penalização dos acionistas e a compensação do Estado poderá assumir um ainda maior grau de incerteza e complexidade.

²⁴ No caso em que o total dos capitais próprios seja negativo ou inferior ao resultado líquido negativo do período, bem como nas situações de liquidação voluntária, insolvência decretada judicialmente ou revogação da autorização pela entidade de supervisão, é convertida em crédito tributário a totalidade dos AID.

passivo constitua, em simultâneo, direitos de conversão atribuídos ao Estado. Os direitos de conversão atribuídos ao Estado conferem ao seu titular o direito de exigir ao sujeito passivo o respetivo aumento de capital, através da incorporação da reserva especial e da consequente emissão e entrega gratuita ao Estado de ações ordinárias representativas do capital social daquele sujeito passivo. A efetivação deste direito atribuído ao Estado implica a diluição automática do capital social dos acionistas existentes à data da constituição dos direitos de conversão. O valor da contrapartida incorpora um prémio de 10% sobre o valor do crédito tributário, que pode ser interpretado como a remuneração atribuída pelos acionistas ao Estado.

71. Os acionistas têm o direito potestativo de adquirir os direitos de conversão ao Estado, cujo prazo se pode estender até 10 anos após a data da sua constituição, na proporção das respetivas participações no capital social da entidade. O processo de exercício deste direito potestativo foi definido na Portaria n.º 293-A/2016, de 18 de novembro, que estabeleceu os procedimentos e as condições para a aplicação do referido direito potestativo dos acionistas a adquirir os direitos de conversão ao Estado, previsto no artigo 10.º, n.º 2 do REAID. Com efeito, os acionistas têm o direito (potestativo) de adquirir ao Estado os direitos de conversão, a um preço pré-definido, designado por “preço de exercício” definido no artigo 4.º da referida Portaria. Relativamente ao período atribuído aos acionistas para exercerem o direito potestativo de aquisição, a portaria estabelece uma série de condições, que, em termos práticos, permitem que o aumento de capital decorrente do exercício dos direitos de conversão atribuídos ao Estado se possa estender até 10 anos após a data da sua constituição (artigo 5.º, n.º 5 da Portaria n.º 293-A/2016, de 18 de novembro).

72. Nos casos em que o referido direito potestativo dos acionistas não seja exercido, podem ser exercidos os correspondentes direitos de conversão, o que conduzirá a um aumento do capital social, e por conseguinte a uma diluição do capital social dos acionistas. Após o decurso do prazo para o exercício do direito potestativo de aquisição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado, por parte dos acionistas do sujeito passivo à data da constituição destes direitos, o órgão de administração da instituição financeira promove obrigatoriamente o aumento do capital social, bem como o seu registo imediato, a que corresponde a emissão de novas ações ordinárias representativas do respetivo capital social.

73. A instituição financeira que converteu os ativos por impostos diferidos em crédito tributário tem a obrigação de constituir um depósito a favor do Estado no valor de 110% do crédito tributário gerado. No prazo de três meses a contar da data de constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado, designada por “Data de Referência”, a instituição financeira constitui um depósito a favor do Estado, no montante correspondente ao “preço de exercício” do direito potestativo de aquisição da totalidade dos direitos de conversão, ou seja, 110% do valor do crédito tributário. Este depósito visa a sua utilização para efeitos de compensação financeira ao Estado, no caso de os acionistas exercerem o seu direito potestativo, sendo efetuado junto de uma entidade a indicar pelo membro do Governo responsável pela área das finanças. O valor deste depósito pode ser reduzido, na respetiva proporção, sempre que ocorra o exercício potestativo de direitos de conversão pelos acionistas ou o exercício pelo Estado dos direitos de conversão.

74. Em síntese, a penalização para os acionistas decorre da concorrência de dois fatores:

- **A diluição do capital próprio da instituição financeira detido pelos acionistas à data da constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado, que funciona como um mecanismo de compensação para o Estado.**

O efeito de diluição do capital próprio da instituição financeira, detido pelos acionistas à data em que se constituem os direitos de conversão a favor do Estado, resulta do estatuído no REAID para os bancos que beneficiem da conversão de ativos por impostos diferidos em crédito tributário, efetivando-se por intermédio da constituição simultânea da reserva especial e dos direitos de conversão previstos nos artigos 8.º e 9.º do REAID.

A título meramente ilustrativo apresenta-se o seguinte exemplo simplificado: o Estado entrega à instituição financeira (sujeito passivo) um crédito tributário no valor de 100 M€, recebendo em contrapartida um conjunto de direitos de conversão no valor de 110 M€. Nesta situação, o valor patrimonial dos acionistas existentes à data em que se constituem estes direitos de conversão é afetado negativamente pelo efeito de diluição da sua quota de ações, pelo impacto do montante de 10% do crédito tributário gerado, o qual é repartido entre eles em função da sua percentagem de participação inicial no capital da instituição financeira;

$$\text{Efeito diluição: Montante do crédito tributário} * 10\% \quad (4)$$

— **O custo de oportunidade subjacente ao montante depositado a favor do Estado.**

No âmbito do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos (REAID), a conversão de AID em créditos tributários implica, como se disse, a constituição simultânea da reserva especial e dos direitos de conversão atribuídos ao Estado. A Portaria n.º 293-A/2016, de 18 de novembro, veio densificar o regime e estabelecer as condições e procedimentos para a aplicação do direito potestativo dos acionistas de adquirir os direitos de conversão do Estado. Neste sentido, a portaria estabelece a obrigatoriedade de a instituição financeira (sujeito passivo) criar um depósito a favor do Estado, no prazo de três meses a contar da data de constituição dos direitos de conversão (*Data de Referência*), no montante equivalente ao preço de exercício do direito potestativo de aquisição da totalidade dos direitos de conversão (110% do crédito tributário gerado).

O montante deste depósito a favor do Estado não fica disponível para utilização e rentabilização na atividade da instituição financeira, tendo, portanto, um custo de oportunidade para a instituição financeira. Este custo de oportunidade, por unidade monetária do capital empatado no depósito compulsivo (e que se supõe não remunerado), pode ser medido pela taxa de rentabilidade dos capitais próprios (ROE).²⁵

No pressuposto de que o referido depósito efetuado pela instituição financeira não é remunerado, podemos definir o custo de oportunidade para os acionistas que se lhe encontra associado da seguinte forma:²⁶

$$\begin{aligned} \text{Custo de oportunidade} &= \text{Montante do depósito} * \text{Taxa ROE} \\ &= 110\% \text{ do Crédito tributário} * \text{Taxa ROE} \end{aligned} \quad (5)$$

75. Nestas condições, a penalização total para os acionistas de uma instituição financeira que tenha convertido AID em créditos tributários, ao abrigo do REAID, pode ser definida assim:

$$\begin{aligned} \text{Penalização total para os acionistas} &= \text{Efeito diluição} + \text{Custo de oportunidade} \\ &= \text{Montante do crédito tributário} * 10\% + \\ &\quad 110\% \text{ do Crédito tributário} * \text{Taxa ROE} \end{aligned} \quad (6)$$

Na Subsecção 4.1.1 apresenta-se um exercício de mensuração destes efeitos tendo por base informação contabilística (*microdados*) disponibilizados pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

76. A penalização dos acionistas da instituição financeira só se torna efetiva no caso de ocorrência de prejuízo contabilístico. A penalização dos acionistas representa uma compensação do Estado pela prestação de uma “garantia”, a qual poderá não gerar qualquer retorno para o Estado, caso a instituição

²⁵ ROE (*Return on Equity* | Rendibilidade dos capitais próprios) é um indicador de desempenho financeiro que permite avaliar o grau de eficiência com que o investimento dos seus acionistas é gerido, refletindo a capacidade de uma instituição utilizar os seus próprios recursos para agregar valor para si mesma. Corresponde ao rácio entre o valor dos resultados líquidos (diferença entre proveitos/ganhos e custos/perdas, deduzido do imposto pago) e o valor do seu capital próprio.

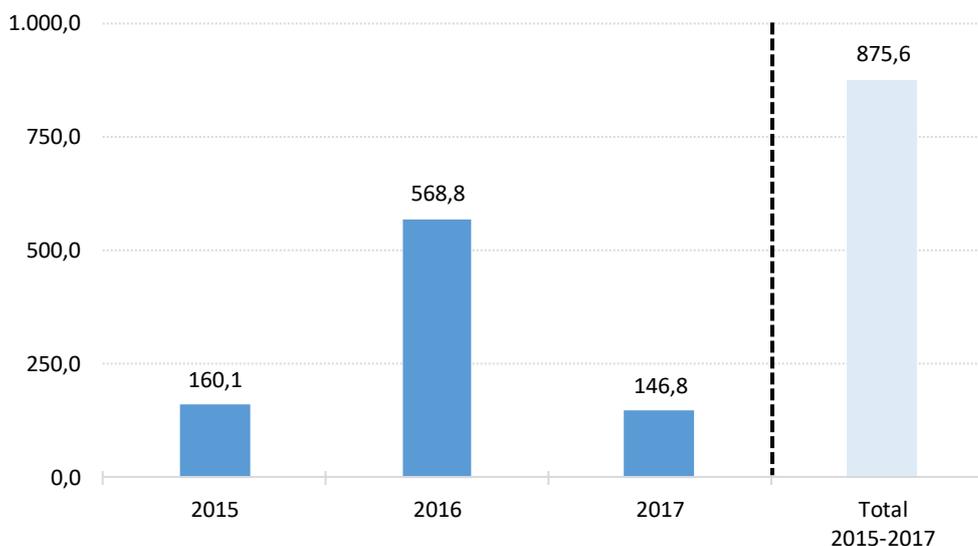
²⁶ A constituição do referido depósito implica a assunção de um custo de oportunidade para a instituição financeira e, por conseguinte, para os seus acionistas, na medida em que a imobilização de um determinado montante (110% do crédito tributário) sob a forma de depósito a favor do Estado, retira recursos à instituição financeira, implicando um menor volume de recursos disponíveis para a atividade da instituição, ou, em alternativa exigindo novas entradas de capital aos seus sócios. Nesta análise assume-se que o depósito efetuado a favor do Estado não é remunerado. Na eventualidade de este depósito ser alvo de uma remuneração positiva (negativa) o exercício implicaria a dedução (adição) da respetiva remuneração ao custo de oportunidade suportado pelo acionista.

não venha a ter prejuízos contabilísticos durante o período em que permanecer no REAID.²⁷ Com efeito, salienta-se que só existe penalização para os acionistas no caso de a instituição vir a registar lucros contabilísticos negativos. Na eventualidade de a instituição financeira/sujeito passivo que tenha aderido ao REAID nunca registar prejuízos fiscais, então também não ocorrerá qualquer penalização para os seus acionistas, e a garantia concedida pelo Estado não será remunerada.

4.1.1. Quantificação da penalização no período 2015–2017

77. No período 2015–2017 foram gerados cerca de 876 M€ de créditos tributários ao abrigo do regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos. O REAID entrou em vigor a 27 de agosto de 2014, tendo sido convertidos em créditos tributários cerca de 876 M€ de AID elegíveis, no período 2015–2017. O ano de 2016 foi aquele em que se materializou o maior volume de conversões de AID em créditos tributáveis, num total de 568,8 M€.

Gráfico 2 – Montantes de AID convertidos em créditos tributários: 2015–2017
(em milhões de euros)



Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira e cálculos da UTAO. | Notas: a informação apresentada respeita a 11 instituições financeiras de entre as que apresentam maior dimensão e/ou aderiram ao Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAID), aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto.

78. Os créditos tributários materialmente mais relevantes dizem respeito à Caixa Geral de Depósitos e ao Novo Banco. Do total de 876 M€ de créditos tributários identificados, cerca de 446,1 M€ resultam da conversão de AID em créditos tributários por parte da CGD, referentes ao ano de 2016. Relativamente ao Novo Banco regista-se a constituição de créditos tributários no valor total de 389,4 M€, ao longo do período 2015–2017 (153,6 M€ em 2015; 99,5 M€ em 2016 e 136,4 M€ em 2017) — (Gráfico 2).

79. Entre 2015 e 2017 estima-se que os acionistas dos bancos que procederam à conversão de AID elegíveis em créditos tributários tenham suportado penalizações estimadas em cerca de 150 M€ (73,7 M€ se excluirmos a CGD), repartidos entre o impacto potencial do efeito diluição sobre o capital social dos acionistas à data da atribuição dos direitos de conversão e o custo de oportunidade resultante do montante de depósitos efetuados a favor do Estado. No caso específico da Caixa Geral de Depósitos, considera-se que a representação do Estado enquanto acionista único determina que a emissão e a atribuição (simultânea) de direitos de conversão não implica qualquer diluição da sua posição acionista. Esta posição tem vindo a ser corroborada pela CGD nos respetivos relatórios & contas. No tocante ao custo de oportunidade do depósito efetuado pela CGD a favor do Estado, admite-se que o impacto

²⁷ As instituições financeiras dispuseram de um prazo de 10 dias para manifestar a intenção de aderir ao REAID (número 1 do art. 2.º da Lei 61/2014, de 26 de agosto). Após a adesão a este regime, as instituições financeiras podem renunciar à aplicação do mesmo através de comunicação dirigida ao membro do Governo responsável pela área das finanças, a entregar à AT. Portanto, o período de permanência é o lapso de tempo durante o qual as disposições daquela lei produzem efeitos sobre as perdas por imparidade reconhecidas contabilisticamente até 31 de dezembro de 2015.

negativo do mesmo suportado pelo acionista Estado é de igual forma compensado pelo impacto positivo no Estado pelo facto de existir um depósito a seu favor. Nestes termos, centra-se a análise subsequente nas restantes instituições financeiras que procederam à conversão de AID em créditos tributários neste período — (Tabela 7).

80. A estrutura acionista do Novo Banco foi alterada em 2017 na sequência da venda de 75% do seu capital social, mantendo-se os restantes 25% na posse do Fundo de Resolução (FdR), entidade detida pelo conjunto de entidades participantes definidas no artigo 153.º-D do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF).²⁸ Relativamente ao Novo Banco, até 17 outubro de 2017, o capital social era detido pelo acionista único FdR. Após o acordo de venda celebrado com a Nani Holdings, SGPS, S.A. ("*Lone Star*"), a partir desta data o capital social encontra-se repartido entre esta entidade, detentora de 75% do capital social e o Fundo de Resolução, com restantes 25%.²⁹ Acresce que o FdR é uma pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio (número 1 do artigo 153.º-B do RGICSF), dispondo de recursos financeiros próprios obtidos a partir das contribuições pagas pelas instituições nele participantes e pela afetação das receitas da contribuição sobre o sector bancário, criada na Lei do OE/2011 e regulamentada pela Portaria n.º 121/2011, de 30 de março.³⁰ Neste sentido, os acionistas detentores do capital do Novo Banco não se confundem plenamente, nem agora nem antes da venda, com a entidade Estado, a quem são atribuídos os direitos de conversão e a favor de quem é constituído o depósito bancário exigido (artigo 6.º, n.º 8 da Portaria n.º 293-A/2016, de 18 de novembro). Nestes termos, o caso do Novo Banco distingue-se da CGD, apurando-se os respetivos impactos sobre os acionistas da forma anteriormente definida.³¹

²⁸ O conjunto das instituições participantes no FdR encontram-se definidas no art. 153.º-D do RGICSF (Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, nos seguintes termos:

"1 — Participam obrigatoriamente no Fundo: a) As instituições de crédito com sede em Portugal; b) As empresas de investimento previstas no n.º 2 do artigo 199.º -I; c) As sucursais de instituições de crédito não compreendidas no artigo 48.º; d) As sucursais das instituições financeiras abrangidas pelo artigo 189.º e que exerçam as atividades previstas nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 199.º -A; e) As sociedades relevantes para sistemas de pagamentos sujeitas à supervisão do Banco de Portugal.

2 — Ficam dispensadas de participar no Fundo as caixas de crédito agrícola mútuo associadas da Caixa Central de Crédito Agrícola Mútuo."

²⁹ Em resultado dos compromissos assumidos pelo Estado Português perante a Comissão Europeia, o Fundo de Resolução está inibido de exercer os respetivos direitos de voto relativos a 25% do capital social do Novo Banco.

³⁰ O Fundo de Resolução (FdR) foi criado em 2012 através do Decreto-Lei n.º 31-A/2012, de 10 de fevereiro, tendo iniciado a sua atividade em junho desse ano. Na sequência da criação do FdR, e nos termos do artigo 153.º-U do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF), foi elaborado e aprovado pela Portaria n.º 420/2012, de 21 de dezembro, o Regulamento do Fundo, no qual se encontram definidas as regras de organização e funcionamento do FdR, incluindo os procedimentos a adotar no caso de se verificar uma situação de insuficiência de recursos próprios do FdR.

³¹ Não se conhecendo as condições contratuais da venda dos 75% do capital social do Novo Banco à Nani Holdings, SGPS, S.A. (Lone Star) não é possível concluir se esta entidade privada se encontra ou não protegida de eventuais efeitos de diluição do capital social, tal como aventado na comunicação social, pelo que nesta análise não se contempla esta hipótese. Contudo, na eventualidade de existir uma cláusula contratual anti-diluição em proveito de um determinado acionista, o impacto deverá repercutir-se, na sua totalidade, sobre os restantes acionistas, neste caso, o Fundo de Resolução.

Tabela 7 – Penalização estimada para os acionistas ao longo do período 2015–2017
(em milhões de euros)

	2015	2016	2017	Total 2015-2017
1. Efeito diluição sobre os acionistas à data da constituição dos direitos de conversão: <i>10%*Crédito tributário; do qual:</i>	16,0	56,9	14,7	87,6
<i>Caixa Geral de Depósitos, S.A.</i>	0,0	44,6	0,0	44,6
<i>Novo Banco, S.A.</i>	15,4	9,9	13,6	38,9
<i>Outras instituições financeiras</i>	0,7	2,3	1,0	4,0
2. Custo de oportunidade para o acionista: <i>Montante do depósito * Taxa ROE (6,5%)</i> <i>110% Crédito tributário * Taxa ROE (6,5%)</i>	11,4	40,7	10,5	62,6
<i>Caixa Geral de Depósitos, S.A.</i>	0,0	31,9	0,0	31,9
<i>Novo Banco, S.A.</i>	11,0	7,1	9,8	27,8
<i>Outras instituições financeiras</i>	0,5	1,7	0,7	2,9
3. Penalização total anual para os acionistas: (1) + (2)	27,5	97,5	25,2	150,2
Penalização total anual para os acionistas (excluindo CGD)	27,5	21,0	25,2	73,7
<i>Caixa Geral de Depósitos, S.A.</i>	0,0	76,5	0,0	76,5
<i>Novo Banco, S.A.</i>	26,3	17,1	23,4	66,8
<i>Outras instituições financeiras</i>	1,1	4,0	1,8	6,9

Por memória:

Total de créditos tributários gerados por transformação de AID elegíveis, <i>dos quais:</i>	160,1	568,8	146,8	875,6
<i>Caixa Geral de Depósitos, S.A.</i>	0,0	446,1	0,0	446,1
<i>Novo Banco, S.A.</i>	153,6	99,5	136,4	389,4
<i>Outras instituições financeiras</i>	6,5	23,2	10,4	40,0

Fontes: Autoridade Tributária e Aduaneira, Relatórios e Contas, em base individual, das instituições financeiras e cálculos da UTAO. | Notas: a informação apresentada respeita a onze instituições financeiras de entre as que apresentam maior dimensão e/ou aderiram ao Regime Especial aplicável aos Ativos por Impostos Diferidos (REAITD), aprovado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto. No cálculo do custo de oportunidade para os acionistas foi considerada uma taxa de ROE média de 6,5% por corresponder à média europeia de acordo com a *European Banking Authority (EBA), Risk Dashboard – dezembro 2018*. De acordo com o BdP (*Sistema Bancário Português: desenvolvimentos recentes, 1.º trimestre 2018*) *Risk Dashboard – dezembro 2018*. De acordo com o BdP (*Sistema Bancário Português: desenvolvimentos recentes, 1.º trimestre 2018*) a rentabilidade do sistema bancário português foi de 0,3% em 2017 e de 11,3% no 1.º trimestre de 2018 (compara com 3,5% no 1.º trimestre de 2017). Tendo em conta a enorme variabilidade das taxas de rentabilidade dos capitais próprios optou-se por considerar o valor médio apresentado pela EBA (6,5%) no cálculo do custo de oportunidade para os acionistas.

81. O impacto do efeito diluição sobre os acionistas deverá ascender a cerca de 42,9 M€ (excluindo CGD) entre 2015 e 2017. Os acionistas do Novo Banco deverão suportar um efeito de diluição do capital social que poderá ascender a 15,4 M€ em 2015, 9,9 M€ em 2016 e 13,6 M€ em 2017, num total de 38,9 M€ nos três anos. Os acionistas das restantes instituições financeiras suportarão um impacto de diluição do capital social de 0,7 M€ em 2015, 2,3 M€ em 2016 e 1,0 M€ em 2017, correspondendo a cerca de 4 M€ no total — (Tabela 7).

82. No tocante ao custo de oportunidade para os acionistas, estima-se que este valor represente cerca de 30,7 M€ (excluindo CGD) entre 2015 e 2017. De igual forma, os acionistas do Novo Banco deverão suportar um custo de oportunidade associado aos depósitos efetuados a favor do Estado (avaliado de acordo com a metodologia referida na nota à Tabela 7 de 11,0 M€ em 2015, 7,1 M€ em 2016 e 9,8 M€ em 2017, num total de 27,8 M€ nos três anos. Os acionistas das restantes instituições financeiras suportarão um custo de oportunidade valorizado em 0,5 M€ em 2015, 1,7 M€ em 2016 e 0,7 M€ em 2017, totalizando cerca de 2,9 M€ — (Tabela 7).

4.1.2. Penalização a partir de 2018

83. Não é possível estimar os eventuais montantes de créditos tributários que possam vir a ser convertidos a partir de 2018, uma vez que dependem de circunstâncias impossíveis de antecipar na generalidade dos casos. Como se viu, a conversão de AID em créditos tributários ocorre em instituições financeiras que tenham aderido ao regime especial aplicável aos ativos por impostos diferidos, e que a ele ainda não tenham renunciado, nos casos em que se registre um lucro contabilístico negativo ou que entre em liquidação por dissolução voluntária, insolvência decretada por sentença judicial ou seja revogada a respetiva autorização pela autoridade de supervisão (artigo 6.º, REAID). Ademais, o montante do crédito tributário inscrito pela instituição financeira na declaração anual de rendimentos tem de ser confirmado pela AT através de um procedimento de inspeção tributária (Portaria n.º 259/2016, de 4 de outubro, artigo 2.º). Esta inspeção tributária deve ser iniciada no prazo de três meses após o termo do prazo legal de entrega da declaração periódica de rendimentos da instituição financeira ou até três meses após a data de entrega da declaração, nos casos em que esta tenha sido entregue posteriormente. Nestas circunstâncias, torna-se inviável apresentar qualquer previsão ou estimativa para os créditos tributários que possam vir a ocorrer em 2018 e nos anos seguintes.

84. Com efeito, a história recente demonstra como se torna difícil antecipar as situações que despoletam a conversão de AID em créditos tributários, além do que a apresentação de previsões ou estimativas com elevado grau de incerteza poderiam conduzir a análises enviesadas, sendo antes mais um fator de opacidade do que de transparência para o escrutínio público que se pretende isento e objetivo.

85. Com base nos relatórios e contas de 2018 das principais instituições financeiras portuguesas com importância sistémica, a instituição financeira que apresenta a maior relevância em termos de créditos fiscais deverá ser o Novo Banco, que tem vindo a apresentar resultados negativos, não sendo contudo antecipável o montante de créditos tributários em 2018. De acordo com as demonstrações financeiras (em base individual) o Novo Banco apresentou, em 2017, resultados líquidos do exercício negativos no valor de 2156 M€ (antes de impostos, o Novo Banco registou prejuízos de 1717 M€ em 2017). Em 2018 o Novo Banco registou resultados líquidos do exercício negativos no valor de 1432 M€ (antes de impostos, o Novo Banco registou prejuízos de 772 M€ em 2018). Nestas circunstâncias, o Novo Banco deverá ser obrigado a converter um montante de AID em crédito tributário. O montante de AID a converter em crédito tributário será determinado de acordo com o definido no artigo 6.º, n.º 2 do REAID, tendo em conta o resultado líquido negativo alcançado em 2018 e o total dos capitais próprios, bem como o resultado da inspeção tributária que terá de ser levada a cabo pela AT (Portaria n.º 259/2016, de 4 de outubro, artigo 2.º). Por estas razões, não é possível à UTAO apresentar uma previsão para o montante de AID que venham a ser convertidos em créditos tributários em 2018 nesta instituição.

86. É de esperar um menor ritmo de conversão de AID em créditos tributários em resultado da melhoria das condições económicas e financeiras e da política prudencial adotada pelo supervisor. Por fim, refira-se que, em resultado da melhoria da conjuntura macroeconómica e da situação financeira dos bancos, bem como da introdução de medidas prudenciais mais exigentes por parte do supervisor financeiro, é de esperar que aqueles casos sejam menos prováveis de ocorrer no médio prazo do que forram no passado recente.

4.2. Penalização prevista na proposta do Bloco de Esquerda

87. O Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.º (PjL 1181/XIII) apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda tem como finalidade a criação de uma prestação patrimonial sobre o montante de ativos por impostos diferidos resultantes da Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto (AID elegíveis). Este novo imposto corresponderá em cada ano a 1,5% sobre a diferença entre o stock de ativos elegíveis no balanço de cada banco e a respetiva soma de liquidações positivas ocorridas entre os anos 2009 e 2015. Esta tributação acresce às penalizações existentes na Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, e estimadas na secção anterior.

De referir que a penalização subjacente a este regime especial ocorre nas situações em que o banco recorre à conversão dos AID elegíveis em créditos tributários, *i.e.*, nestas situações poderá ocorrer uma dispersão do capital no sentido de o Estado fica com capital social do banco no montante nominal de 110% do valor do crédito tributário. Trata-se de uma penalização incerta para a instituição financeira, podendo nunca se materializar em função do desempenho da atividade normal do banco (essa penalização só se materializa no caso de o AID elegível ser convertido em crédito tributário, como se explicou na Secção 4.1.)

88. A penalização para o acionista que resulta da proposta do Bloco de Esquerda pode ser decomposta em duas componentes: i) o valor pago ao Estado, que é perdido pelos acionistas por deixar de ser incluído no resultado líquido, bem como ii) o custo de oportunidade devido ao facto de os acionistas, ao entregarem imposto ao Estado, deixarem de poder utilizar esse montante para rentabilizar a atividade normal do banco. O valor da prestação patrimonial a pagar deixa de estar disponível para distribuir dividendos aos acionistas ou para reinvestir na atividade normal do banco, sendo que no exercício de avaliação abaixo realizado se assume que o montante seria totalmente reinvestido na atividade normal do banco. Com efeito, o custo de oportunidade e a penalização do acionista é apresentado teoricamente nas equações (7) e (8):

$$\text{Custo de oportunidade} = \text{Imposto} * \text{Taxa de rentabilidade do capital próprio}, \quad (7)$$

$$\text{Penalização acionista} = \text{Imposto} * (1 + \text{Taxa de rentabilidade do capital próprio}). \quad (8)$$

89. A presente análise incide sobre as instituições financeiras, sendo que assumem particular destaque as instituições de importância sistémica identificadas pelo Banco de Portugal no âmbito dos instrumentos macroprudenciais de supervisão. Por ordem decrescente de importância, elas são:

- Caixa Geral de Depósitos;
- Banco Comercial Português;
- Santander Totta, SGPS;
- Novo Banco;
- Banco BPI;
- Caixa Económica Montepio Geral.

90. O banco Santander Totta também tem importância sistémica, mas esta instituição financeira não aderiu ao regime previsto na Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto. Logo, fica de fora do exercício de avaliação de impacto orçamental que se fará abaixo. Refira-se adicionalmente, em abono da representatividade da amostra constituída pela soma acima dos cinco bancos de importância sistémica, que este conjunto perfaz a quase totalidade do stock de AID elegíveis. A título de exemplo para o ano fiscal de 2017, o montante total de AID elegíveis ascendeu a 3,9 mil M€, do qual 3,8 mil M€ pertence àquelas cinco instituições de importância sistémica. **A prestação patrimonial é determinada pela conjugação da taxa de 1,5% definida no PjL 1181, com a situação específica de cada instituição financeira relativamente ao stock de AID elegíveis em cada ano e às liquidações de IRC positivas acumuladas entre 2009 e 2015.** A equação (9) apresenta o cálculo da prestação patrimonial a tributar aos bancos que aderiram ao regime previsto na Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto. Este imposto corresponderá a 1,5% sobre o diferencial entre o montante de ativos elegíveis e a soma das liquidações positivas de IRC registadas no período 2009–2015, sujeito à inequação (10).

$$\sum_{i=1}^I \text{Imposto}_i^t = \sum_{i=1}^I 1,5\% * (\text{Stock de AID elegíveis}_i^t - \text{Liquidações IRC 2009 a 2015}_i) \quad (9)$$

sujeito à restrição

$$(Stock\ de\ AID\ elegíveis_i^t - Liquidações\ IRC\ 2009\ a\ 2015_i) > 0, \text{ para qualquer } i, \quad (10)$$

em que l é o número de sujeitos passivos abrangidos e $Imposto_i^t$ corresponde ao valor da prestação patrimonial implícita no PjL 1181 relativo à instituição financeira i no ano t . Adicionalmente, $Stock\ de\ AID\ elegíveis_i^t$ designa o stock de AID elegíveis no final do ano t para a instituição financeira i e $Liquidações\ IRC\ 2009\ a\ 2015_i$ corresponde à soma das liquidações positivas de IRC da instituição financeira i verificadas no período 2009–2015. A restrição é necessária para garantir que o imposto não gera receita negativa.

A equação (11) pode ser reescrita, de modo mais conciso, como

$$Imposto^t = 1,5\% * (Stock\ de\ AID\ elegíveis^t - Liquidações\ IRC\ 2009\ a\ 2015), \quad (11)$$

em que $Imposto^t$ corresponde ao valor total no exercício t da prestação patrimonial de todas as instituições financeiras abrangidas, $Stock\ de\ AID\ elegíveis^t$ designa o stock de AID elegíveis, no exercício t , de todas as instituições financeiras abrangidas e $Liquidações\ IRC\ 2009\ a\ 2015$ identifica a soma de todas as liquidações positivas de imposto sobre os lucros das instituições abrangidas nos exercícios compreendidos entre 2009 e 2015. A equação (11) tem a vantagem de não exigir *microdados* para calcular o valor da receita deste imposto.

91. A análise vai prosseguir nas subsecções seguintes com o apuramento da receita do imposto proposto pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda. O apuramento será feito para duas situações diferentes. Na Subsecção 4.2.1, simula-se a receita que existiria no passado (anos 2016 a 2018) caso o imposto já estivesse em vigor nesses anos. É uma situação meramente teórica uma vez que a retroatividade fiscal teria um problema sério de inconstitucionalidade e porque assume, por construção, que os bancos não alterariam o seu comportamento em razão da criação desta nova penalização. Como é óbvio, isso não sucederia, mas o interesse do exercício é mostrar o potencial de receita do novo tributo. A Subsecção 4.2.2 ocupa-se da receita possível a partir de 2019 e até 2024, recorrendo a algumas simulações.

4.2.1. Quantificação da penalização que teria existido no período 2016–2018 se a proposta do Bloco de Esquerda já estivesse em vigor

92. O presente exercício é de natureza teórica e pretende apresentar para o período 2016–2018 qual teria sido a penalização decorrente da tributação patrimonial desde a criação do regime de AID elegíveis. Contudo, de ressaltar que a existência desta prestação pecuniária desde o início do regime dos AID elegíveis poderia ter alterado várias facetas do comportamento das instituições financeiras ao longo do período e, com isso, ter modificado o próprio stock de AID elegíveis em cada ano. Com efeito, o stock de AID seria endógeno à própria taxa de imposto visto que a imposição deste tributo poderia, desde logo, ter condicionado a decisão das instituições de aderir ao regime ou, uma vez no regime, poderiam ter optado pela saída, passando os AID elegíveis a AID não elegíveis. Apesar de não ser possível quantificar o efeito no stock, pode-se concluir que a existência de uma taxa de 1,5% tornaria o regime de AID elegíveis menos vantajoso para as instituições financeiras.

93. A eventual prestação patrimonial anual que seria arrecadada entre 2016 e 2018 se a mesma estivesse em vigor neste período, teria rendido às AP cerca de 50 M€ por ano. A Tabela 8 apresenta uma simulação da respetiva tributação patrimonial. Para o cálculo foram consideradas as instituições financeiras de importância sistémica que aderiram ao regime dos AID elegíveis (CGD, BCP, Novo Banco, BPI e Montepio), as quais perfazem a quase totalidade do stock de ativos elegíveis em Portugal (3,8 em 3,9 mil M€). Foram consultados os relatórios & contas destas cinco instituições financeiras para identificar os impostos correntes sobre os lucros. A soma dos valores positivos desta rubrica para as cinco instituições

acima referidas totaliza cerca de 488 M€ no período 2009–2015. Para os anos em que os impostos correntes sobre os lucros foram negativos, considerou-se o valor zero no cálculo da receita através da equação (11).

Tabela 8 – Valor da prestação patrimonial sobre os AID elegíveis para o período 2016–2018
(em milhões de euros)

	Stock AID elegíveis	Prestação patrimonial
2015	4 168	-
2016	3 918	51
2017	3 901	51
2018	3 786	49

Fontes: Relatórios & contas dos bancos de importância sistémica, Ministério das Finanças, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. | Notas: As liquidações positivas de IRC para cada banco foram obtidas através da componente de imposto corrente sobre os lucros que se encontra em cada relatório & contas anual.

4.2.2. Quantificação da penalização da proposta do Bloco de Esquerda a partir de 2019

94. A quantificação do stock de AID elegíveis para os anos futuros não é possível devido a uma combinação de vários fatores que determinaram a variação do stock de AID elegíveis, os quais não são conhecidos nem possíveis de prever de maneira fidedigna. Em alternativa, são apresentadas simulações tendo por referência alguns pressupostos considerados mais plausíveis. Em teoria, os fatores que determinam a variação do stock de AID elegíveis são o aumento de perdas por imparidade subjacentes a cada crédito, a saída de balanço do crédito com as respetivas perdas acumuladas, a reversão de imparidades, a conversão dos AID em crédito tributário e a saída do regime especial.

95. A melhoria, nos anos recentes, da atividade económica nacional e da situação das instituições financeiras contribuiu para a descida do stock de perdas por imparidade dos balanços, bem como para o abrandamento no reconhecimento de novas perdas nas demonstrações de resultados. Relativamente ao futuro próximo, não é possível prever a evolução de maneira fidedigna. Contudo, a descida do stock de AID elegíveis parece o cenário mais provável, enquanto a utilização de AID em casos de lucro contabilístico negativo ou liquidação será menos provável.

96. Relativamente aos incentivos decorrentes do PjL 1181 para a atividade dos bancos, pode-se deduzir que a introdução de uma taxa de prestação patrimonial incentivaria à saída do regime (n.º 4 do art.º 2.º da Lei n.º 64/2014, de 26 de agosto). Paralelamente, menores liquidações positivas acumuladas de IRC no período 2009–2015 contribuem para valores de prestações patrimoniais mais elevadas.

97. A prestação patrimonial dependerá do montante de stock de AID elegíveis, sendo que uma eventual tributação tornará o regime de AID elegíveis menos benéfico para as instituições financeiras aderentes. Na Tabela 9 apresentam-se simulações para o montante de prestação patrimonial sobre os AID elegíveis tendo por base diferentes pressupostos para a variação anual (descida) do stock, que no final de 2017 se situava em cerca de 3,9 mil M€. Relativamente ao valor das liquidações positivas de IRC de 2009 a 2015, o montante situou-se em cerca de 488 M€, um parâmetro, portanto, nas simulações desta subsecção (parágrafo 93). Relativamente aos pressupostos para a variação do stock de AID elegíveis, na Tabela 9 apresentam-se algumas alternativas para a taxa de variação anual constante ao longo dos próximos anos (–0,4%, –1,4%, –2,4% e –3,2%), bem como uma variação nominal constante (300 M€). Quanto às taxas de variação constantes, –0,4% reflete a taxa de variação do stock de AID elegíveis entre 2016 e 2017, enquanto as taxas de variação –1,4% e –2,4% correspondem a uma análise de sensibilidade (–1p.p. e –2p.p., respetivamente). Adicionalmente também se considerou a variação anualizada implícita no período 2015 e 2017 (–3,2%). Em alternativa a choques proporcionais, também foi considerada a possibilidade do stock de AID elegíveis descer a um valor nominal constante ao longo dos anos (300 M€ por ano).

98. Tendo em consideração os pressupostos alternativos para a descida do stock de AID elegíveis a partir de 2019, pode-se inferir que o montante de prestação patrimonial em 2019 poderá situar-se abaixo, mas próximo, de 50 M€. Tendo como pressuposto uma taxa de variação anual de -0,4%, a prestação patrimonial anual seria cerca de 49 M€ em 2019 descendo anualmente até 47 M€ em 2024. Contudo, para uma taxa de variação negativa anual mais acentuada em 1p.p., pode-se inferir que o impacto na prestação patrimonial seria mais acentuada ano após ano (cerca de 3 M€ em 2024 tendo por referência um ritmo de -0,4% vs -1,4%). No entanto, admitindo um decréscimo constante de 300 M€ por ano, a descida do stock de AID elegíveis seria mais rápida e a respetiva receita tributária seria mais baixa.

Tabela 9 – Simulação do valor da prestação patrimonial sobre os AID elegíveis para o período 2019–2024
(em milhões de euros)

	Pressupostos relativos à descida do stock de AID para os anos seguintes									
	Taxa variação anual -0,4%		Taxa variação anual -1,4%		Taxa variação anual -2,4%		Taxa variação anual -3,2%		Variação anual nominal -300 M€	
	Stock AID elegíveis	Prestação patrimonial	Stock AID elegíveis	Prestação patrimonial	Stock AID elegíveis	Prestação patrimonial	Stock AID elegíveis	Prestação patrimonial	Stock AID elegíveis	Prestação patrimonial
2019	3 769	49	3 731	48	3 693	48	3 662	47	3 485	44
2020	3 752	48	3 677	47	3 603	46	3 543	45	3 185	40
2021	3 736	48	3 624	46	3 515	45	3 428	44	2 885	35
2022	3 719	48	3 572	46	3 429	44	3 317	42	2 585	31
2023	3 703	48	3 521	45	3 346	42	3 209	40	2 285	26
2024	3 687	47	3 470	44	3 264	41	3 105	39	1 985	22

Fontes: Relatórios e contas dos bancos de importância sistémica, Ministério das Finanças, Banco de Portugal e cálculos da UTAO. |
Notas: As liquidações positivas de IRC para cada banco foram obtidas através da componente de imposto corrente sobre os lucros disponível em cada relatório & contas anual.

99. Relativamente ao custo de oportunidade da instituição financeira e ao custo para o acionista explicados nas equações (7) e (8), assume-se que o custo é residual visto que se trata de uma pequena percentagem da prestação patrimonial. A título de exemplo para 2018, o custo de oportunidade para 2018 seria cerca de 3,5 M€ (7,1% x 49 M€), tendo como pressupostos uma taxa de rentabilidade do capital próprio de 7,1% (apurada pelo Banco de Portugal na publicação relativa ao [Sistema Bancário Português: desenvolvimentos recentes . 1.º trimestre 2019](#)), bem como a prestação patrimonial apresentada na Tabela 9 (49 M€).

4.3. Comparação entre a penalização proposta pelo Bloco de Esquerda e a penalização existente

100. A penalização implícita no PjL 1181 é uma tributação patrimonial adicional a toda e qualquer situação prevista na Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, que criou o regime dos AID elegíveis. A tributação prevista no PjL 1181 corresponde a uma percentagem sobre a diferença entre o stock de AID elegíveis num determinado ano e a soma das liquidações positivas da respetiva instituição financeira no período 2009–2015. Trata-se de uma prestação patrimonial que, embora não seja possível apurar com exatidão para os anos futuros mais longínquos, pode ser considerada relativamente “segura” dentro de um intervalo curto (Tabela 9). Por outro lado, a penalização prevista na Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto, apresenta muito mais incerteza visto que não é possível concluir de maneira fidedigna sobre os resultados dos anos futuros (para maior detalhe sobre a dificuldade em projetar a penalização futura dos acionistas consultar a Subsecção 4.1.2). Além disso, no caso de os lucros futuros anuais das instituições financeiras virem a ser suficientes para acomodar a utilização dos AID elegíveis, então não existirá qualquer penalização para as instituições financeiras que aderiram ao regime, nem para os seus acionistas, acabando por beneficiar do objetivo da criação do regime especial determinado na Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto. Com efeito, a penalização prevista neste regime ocorre nas situações em que a instituição financeira apresente resultados negativos, sendo compelida a converter AID elegíveis em créditos tributários. Consequentemente, a penalização pode acarretar a diluição do capital social da instituição financeira detido pelos acionistas à data da constituição dos direitos de conversão, em favor do Estado, bem como um custo de oportunidade associado ao depósito que a instituição financeira tem de realizar a favor do Estado.

101. Nestas condições, a introdução de uma tributação patrimonial é um incentivo no sentido da saída do regime especial de AID elegíveis, o que pode ser interpretado como uma penalização adicional.

Tendo como ponto de partida a regime especial em vigor, a decisão de cada instituição financeira sobre permanecer ou sair do regime será influenciada pela introdução de um custo adicional anual no regime de AID elegíveis. Este incentivo, decorrente da criação de uma taxa de tributação patrimonial, será tanto maior quanto mais alta for a taxa do novo imposto.

5. Conclusões

102. O presente capítulo sintetiza as conclusões do estudo. As fundamentações respetivas foram apresentadas nos capítulos anteriores.

103. Um Ativo por Imposto Diferido (AID) é um montante de imposto sobre o rendimento recuperável em anos fiscais futuros. Os AID podem ter origem em diferenças temporárias dedutíveis, prejuízos fiscais reportáveis e créditos tributáveis reportáveis. As diferenças temporárias geradoras de AID em instituições financeiras incidem maioritariamente sobre as perdas resultantes de imparidades no crédito concedido a clientes, em títulos e outros ativos financeiros e em ativos não financeiros. Estes AID constituem uma estimativa do direito do contribuinte a receber no futuro (aquando do reconhecimento fiscal da perda) o imposto pago a mais no momento presente (em que o reconhecimento contabilístico acontece), baseada nas taxas de imposto que se espera estejam em vigor à data do reconhecimento fiscal da perda e nas expectativas de lucros fiscais capazes de absorver a dedução da perda fiscalmente reconhecida.

104. O stock total de AID que foi possível apurar no sector bancário português ascendeu a 7184 M€ no final do ano de 2018. Os AID do regime especial consagrado pela Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto (AID elegíveis) representavam cerca de 53% do total e os AID do regime geral (AID não elegíveis) os restantes 47%. Os AID com origem em diferenças temporárias dedutíveis somavam 6256 M€ no conjunto dos dois regimes, representando 87% do stock total. Os AID com origem em prejuízos fiscais reportáveis representavam a parte complementar (929 M€ ou 13%). Os Relatórios & Contas dos bancos usados na amostra não evidenciam AID gerados por créditos tributários reportáveis.

105. O sector bancário no período 2014–2017 contribuiu entre 13% e 17% para a liquidação de IRC no conjunto da economia portuguesa.

PERGUNTA 1 DO REQUERIMENTO

Estimativa da eventual perda de receita fiscal decorrente da existência de um período transitório de cinco anos até à plena aplicação do regime previsto na Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª.

RESPOSTA À PERGUNTA 1

106. A principal alteração introduzida pelo Regime Definitivo proposto na PPL n.º 178/XIII face ao Regime Transitório também previsto naquele diploma reside no reconhecimento fiscal das novas imparidades para risco de crédito em períodos de tributação com início em ou após 1 de janeiro de 2019. Concretamente, o Regime Definitivo, na medida em que se aproxima das normas contabilísticas em vigor, antecipa no tempo o reconhecimento fiscal de novas imparidades para risco de crédito face ao Regime Transitório.

107. Para interpretar a resposta à pergunta 1 formulada no requerimento da COFMA, importa ter em conta os seguintes aspetos:

- a divergência entre os dois regimes quanto ao momento do reconhecimento fiscal das perdas por imparidade origina desfasamentos temporais na receita das Administrações Públicas, que têm um efeito neutro sobre o montante de receita cobrada do ponto de vista intertemporal;
- contudo, a antecipação do reconhecimento fiscal de imparidades para risco de crédito inerente à adoção do Regime Definitivo reflete-se numa redução do Resultado Tributável por comparação com o que seria apurado no âmbito do Regime Transitório. Deste modo, o Regime Definitivo potencia a não dedução de prejuízos fiscais que se encontrem em situação de caducidade nos primeiros anos de adoção deste Regime.

108. Nestas circunstâncias, a partir da comparação entre os dois regimes, **a UTAO estima que a perda intertemporal (2019 até ao infinito) de receita fiscal decorrente da existência do Regime Transitório previsto na PPL n.º 178/XIII poderá oscilar entre um mínimo de zero e um máximo de 206 M€.** Para efeitos de apuramento deste intervalo, considerou-se o seguinte:

- o limite mínimo é zero, ou seja, não haverá perda de receita fiscal, se estiverem reunidas as condições económico-financeiras nos sujeitos passivos para que a dedução de prejuízos fiscais com caducidade entre 2019 e 2023 venha a ser idêntica no Regime Transitório e no Regime Definitivo;
- o limite máximo corresponde ao volume de AID não elegíveis com origem em prejuízos fiscais, reconhecidos no balanço das instituições no final de 2018 e que caducam no decorrer do período de transição, de 2019 a 2023, sem ser deduzidos. Para efeitos de apuramento deste valor, a UTAO recorreu à informação constante dos Relatórios & Contas de 2018 de um conjunto de oito bancos representativos do stock total de AID (Caixa Geral de Depósitos, Banco Comercial Português, Santander Totta, Novo Banco, Banco Português de Investimento, Caixa Económica Montepio Geral, Haitong Bank e Banco de Investimento Imobiliário).

PERGUNTA 2 DO REQUERIMENTO

Relativamente ao stock de ativos por impostos diferidos registados até 2018, uma análise que permita comparar o sistema de penalização previsto na lei e o impacto da alternativa constante do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª do Bloco de Esquerda.

RESPOSTA À PERGUNTA 2

SISTEMA DE PENALIZAÇÃO PREVISTO NA LEI

109. O custo total suportado pelo acionista de uma instituição financeira que tenha aderido ao Regime Especial de AID (REAID) e que tenha procedido à conversão de AID em créditos tributários compreende duas parcelas, o efeito diluição e o custo de oportunidade do depósito a que se encontra obrigada. De acordo com o REAID atualmente em vigor (Lei n.º 61/2014, de 26 de agosto), a penalização atual para os acionistas das instituições financeiras que aderiram a este regime decorre da concorrência de dois fatores. O primeiro é o efeito diluição do capital próprio devido pelos acionistas à data da constituição dos direitos de conversão atribuídos ao Estado. Este mecanismo funciona também como elemento de compensação para o Estado e é ativado sempre que se materializa a conversão de AID elegíveis em créditos tributários, ou seja, em caso de lucro contabilístico negativo. Este efeito diluição corresponde ao montante do crédito tributário criado acrescido de 10%. O segundo fator é o custo de oportunidade que subjaz ao depósito obrigatório a favor do Estado, em montante equivalente ao preço de exercício do direito potestativo de aquisição da totalidade dos direitos de conversão adquiridos (110% do crédito tributário gerado).

110. Entre 2015 e 2017 foram convertidos cerca de 875,6 M€ de AID elegíveis em créditos tributários. Deste total, os principais montantes dizem respeito a:

- Conversão de AID em créditos tributários por parte da CGD, ocorrida em 2016 (446,1 M€);
- Conversão de AID elegíveis em créditos tributários pelo Novo Banco no total de 389,4 M€, distribuído por 153,6 M€ em 2015, 99,5 M€ em 2016 e 136,4 M€ em 2017.

111. Entre 2015 e 2017 estima-se que os acionistas das instituições financeiras que procederam à conversão de AID em créditos tributários tenham suportado penalizações no valor agregado de cerca de 150 M€ (73,7 M€ se se excluir a CGD), repartidos entre o impacto potencial do efeito diluição sobre o capital social dos acionistas à data da atribuição dos direitos de conversão e o custo de oportunidade do depósito obrigatório a favor do Estado. O valor anual oscilou bastante nesse período (25 a 98 M€), tendo sido tanto maior quanto maior for o valor dos créditos tributários.

112. A penalização sob a forma de efeito diluição sobre os acionistas terá ascendido a cerca de 42,9 M€ (excluindo a CGD) entre 2015 e 2017. Relativamente ao custo de oportunidade suportado pelos acionistas entre 2015 e 2017, estima-se que este valor represente um impacto de 30,7 M€ (excluindo CGD).

113. Para os anos seguintes não é possível estimar eventuais montantes de AID que venham a ser convertidos em créditos tributários, uma vez que dependem de circunstâncias difíceis de antecipar, na generalidade dos casos, nomeadamente o valor de eventuais prejuízos contabilísticos, sendo que o processo envolve ainda um procedimento de inspeção tributária que pode levar a revisão dos valores antecipados pela instituição financeira.

114. A quantificação do stock de AID elegíveis para os anos futuros não é possível devido a uma combinação de vários fatores que determinaram a variação do stock de AID elegíveis, os quais não são conhecidos nem possíveis de prever de maneira fidedigna.

IMPACTO DA ALTERNATIVA PROPOSTA PELO BLOCO DE ESQUERDA

115. A receita da prestação patrimonial (imposto) proposta dependerá da taxa e do stock de AID elegível, sendo certo que a introdução deste tributo, acrescendo à penalização atualmente em vigor, tornará o regime de AID elegível menos benéfico para as instituições financeiras aderentes.

116. Tendo em consideração vários cenários para a descida do stock de AID elegíveis a partir de 2018, pode-se inferir que a receita da prestação patrimonial se situará abaixo, mas próximo, de 50 M€ em cada um dos seis anos seguintes. Trata-se de uma ordem de grandeza superior à da penalização atualmente em vigor no REAID.

117. A criação da nova prestação patrimonial consubstancia uma alteração estrutural no regime fiscal atualmente em vigor para os AID elegíveis e implicará a aplicação simultânea de dois mecanismos de penalização para os acionistas. O primeiro atua por via da atribuição de participações sociais ao Estado. Já está em vigor e gera um custo de diluição do capital social e um custo de oportunidade de imobilização do capital num depósito não remunerado em instituição a indicar pelo Estado. O segundo mecanismo de penalização, que se sobrepõe ao anterior, é o imposto preconizado pelo PjL n.º 1181/XIII.

118. A ponderação política da criação deste imposto deverá ter em conta vários aspetos. Entre eles, sugerem-se a receita pública potencial adicional, a ineficiência na afetação de recursos inerente a qualquer imposto distorcivo de escolhas, o efeito na concorrência entre bancos com e sem AID elegíveis e o impacto nos rácios de fundos próprios (e consequentes necessidades de capital) das instituições financeiras visadas.

Anexo: Requerimento apresentado pelo Grupo Parlamentar do PSD

Este anexo apresenta o requerimento do Grupo Parlamentar do PSD, datado de 12 de abril de 2019, aprovado pela COFMA na sua reunião de 23 de abril de 2019.



Exma. Senhora
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Modernização Administrativa
Deputada Teresa Leal Coelho

Assunto: Análise da UTAO à Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª (GOV) e ao Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª (BE)

A Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª prevê a introdução de regras que procuram aproximar o regime fiscal aplicável às perdas por imparidade para risco de crédito registadas pelas instituições de crédito e outras instituições financeiras às normas contabilísticas aplicáveis a estas entidades, devendo ser de aplicação obrigatória a partir de 1 de janeiro de 2024. Para o intervalo de cinco anos que decorre até 2024, encontra-se previsto um período de adaptação durante o qual continuará a ser aplicado o regime fiscal atual.

No que se refere às imparidades registadas nos períodos de tributação anteriores a 1 de janeiro de 2019, e ainda não aceites fiscalmente, a proposta de lei remete para o tratamento previsto no Aviso n.º 3/95 do Banco de Portugal.

Relativamente ao regime que vigorará a partir de 2024 e que equipara o tratamento contabilístico e o tratamento fiscal das perdas por imparidade, não se afigura necessário solicitar uma avaliação por parte da UTAO. Já no que se refere ao período de transição, importa averiguar o impacto estimado do mesmo e se tem implícitas perdas de receita fiscal por parte do Estado devido à não aplicação imediata do novo regime.

Paralelamente, para melhor poder ponderar os custos do sistema vigente para os ativos por impostos diferidos, importa também proceder a uma avaliação deste e do impacto da proposta apresentada pelo BE no âmbito do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª.

Nestes termos, os Deputados abaixo-assinados requerem que a COFMA solicite à UTAO (1) uma estimativa da eventual perda de receita fiscal decorrente da existência de um período transitório de cinco anos até à plena aplicação do regime previsto na Proposta de Lei n.º 178/XIII/4.ª e (2) relativamente ao stock de ativos por impostos diferidos registados até 2018, uma análise que



GRUPO PARLAMENTAR

permita comparar o sistema de penalização previsto na lei e o impacto da alternativa constante do Projeto de Lei n.º 1181/XIII/4.ª do Bloco de Esquerda.

Assembleia da República, 12 de abril de 2019

Os Deputados,

António Leitão Amaro

Duarte Pacheco

Cristóvão Crespo



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>