



Sara Filipa Pires Gonçalves

**O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais:
análise comparativa na União Europeia**

Coimbra, novembro de 2022



Sara Filipa Pires Gonçalves

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Contabilidade e Fiscalidade Empresarial**, realizada sob a orientação da Professora Dra. Cidália Maria da Mota Lopes.

Coimbra, novembro de 2022

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

PENSAMENTO

“Não lute para ser uma pessoa de sucesso.

Lute para ser uma pessoa de valor.”

Albert Einstein

DEDICATÓRIA

Às minhas filhas

AGRADECIMENTOS

A elaboração de uma dissertação exige o contributo e a colaboração de várias pessoas, e esta não foi exceção a essa regra.

O meu agradecimento vai, assim, e em primeiro lugar, como não podia deixar de ser, à minha orientadora, a Prof. Doutora Cidália Lopes, onde a minha gratidão se estende desde a sugestão do tema, aos seus contributos e sugestões, sempre oportunos, os quais permitiram finalizar este trabalho.

Em segundo lugar, quero agradecer a todos os docentes do Mestrado de Contabilidade e Fiscalidade, os quais contribuíram para o meu enriquecimento académico, profissional e também pessoal.

Em terceiro lugar, aos meus colegas de Mestrado, cujo apoio mesmo maioritariamente virtual foi um incentivo à finalização do presente trabalho.

Por último, mas não menos importante, agradeço à minha família, pelo apoio e pelo tempo que lhes tomei, o qual se revelou crucial para a finalização desta dissertação.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

RESUMO

A presente dissertação versa sobre uma análise do regime de reporte de prejuízos fiscais na União Europeia, recorrendo para o efeito a um estudo comparativo. Na verdade, com a pandemia COVID-19 e com a recente guerra entre a Rússia e a Ucrânia, que muito tem afetado toda a Europa, a probabilidade de a economia entrar em crise e das empresas apresentarem prejuízos justifica por si só a importância e a atualidade da escolha do tema. Assim, no nosso trabalho utilizamos como metodologia a análise normativa, crítica e comparativa do regime de reporte de prejuízos fiscais na União Europeia, por forma a aferir sobre a competitividade fiscal de Portugal no contexto europeu.

Observamos, do estudo comparativo efetuado, que na União Europeia podemos dividir os países consoante o regime de reporte fiscais utilizado e em vigor. Por um lado, apresenta-se um grupo de países que aplica reporte por tempo ilimitado (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos e Suécia), e outro grupo, que reporta por tempo limitado, incluindo-se Portugal nesta categoria de países (Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Finlândia, Grécia, Hungria, Letónia, Luxemburgo, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia).

Adicionalmente, verificamos, ainda, que o *carryback tax regime*, por oposição ao *forward tax regime*, não se encontra presente na maioria dos sistemas fiscais da União Europeia. Contudo no âmbito da pandemia COVID-19, foi esta a tendência seguida, dado tratar-se de uma medida que permite liquidez imediata às empresas. Em resultado, Portugal optou pela adoção de suspensão do prazo durante dois anos, bem como pelo alargamento a doze anos de reporte para empresas não PME. Se é verdade que Portugal optou pela suspensão de prazo de reporte fiscais, não é menos verdade que a ponderação da extensão do prazo por tempo ilimitado, com probabilidade de *carryback*, se revela crucial em matéria de competitividade fiscal na União Europeia.

Palavras-chave: Prejuízos Fiscais; Prazo de Reporte de Prejuízos para Exercícios Seguintes; Reporte de Prejuízos para Exercícios Anteriores; Empresas; Portugal; e União Europeia

ABSTRACT

This dissertation deals with an analysis of the tax loss reporting regime in the European Union, using a comparative study. Indeed, with the COVID-19 pandemic and the recent war between Russia and Ukraine, which has affected the whole of Europe, the likelihood of the economy going into crisis and companies are at a loss alone justifies the importance and timeliness of the choice of the issue. Thus, in our work we use as methodology the normative, critical, and comparative analysis of the regime of reporting of tax losses in the European Union, to measure on the fiscal competitiveness of Portugal in the European context.

We note from the comparative study conducted that in the European Union we can divide countries according to the tax reporting regime used and in force. On the one hand, there is a group of countries that applies unlimited-time reporting (Austria, Belgium, Denmark, Slovenia, Spain, France, Ireland, Italy, Lithuania, Malta, the Netherlands and Sweden), and another group, which reports for a limited time, including Portugal in this category of countries (Bulgaria, Cyprus, Croatia, Slovakia, Finland, Greece, Hungary, Latvia, Luxembourg, Poland, Portugal, Czech republic and Romania).

In addition, we also see that the carryback tax regime, as opposed to the forward tax regime, is not present in most tax systems in the European Union. However, in the context of the COVID-19 pandemic, this was the trend that followed, as it was a measure that allows the immediate liquidation of the companies. As a result, Portugal opted for the adoption of a two-year suspension of the term, as well as the extension to twelve years of reporting for non-SME companies. While it is true that Portugal has opted for the suspension of the tax reporting period, it is no less true that the weighting of the extension of the period for unlimited time, with probability of carryback, proves crucial in terms of fiscal competitiveness in the European Union.

Keywords: Tax losses; Tax Loss Carryforward; Tax Loss Carryback; Companies; Portugal; and European Union

ÍNDICE GERAL

RESUMO.....	XI
ABSTRACT.....	XIII
ÍNDICE DE FIGURAS	XVII
ÍNDICE DE TABELAS.....	XVII
LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	XIX
INTRODUÇÃO.....	1
1 CAPÍTULO I – A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UE: PERSPETIVA ATUAL E FUTURA	5
1.1 INTRODUÇÃO	5
1.2 A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UE: PERSPETIVA ATUAL	5
1.3 A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UE: PERSPETIVA FUTURA	8
1.4 CONCLUSÕES	10
2 CAPÍTULO II – A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS EM PORTUGAL	13
2.1 INTRODUÇÃO	13
2.2 A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS – JUSTIFICAÇÃO DA SUA TRIBUTAÇÃO.....	13
2.3 AS REFORMAS FISCAIS EM PORTUGAL NO ÂMBITO DA TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS: BREVE EVOLUÇÃO HISTÓRICA	17
2.3.1 <i>Reforma fiscal de 1989</i>	18
2.3.2 <i>Reforma fiscal de 2010</i>	19
2.3.3 <i>Reforma fiscal de 2014 até ao momento</i>	19
2.4 O IRC EM PORTUGAL: CARACTERIZAÇÃO GERAL	22
2.5 CONCLUSÕES	27
3 CAPÍTULO III - O REGIME DE REPORTE DOS PREJUÍZOS FISCAIS .	29
3.1 INTRODUÇÃO	29
3.2 O REGIME DE REPORTE DE PREJUÍZOS FISCAIS: CARACTERIZAÇÃO GERAL	29

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

3.3	O REGIME DE REPORTE DE PREJUÍZOS FISCAIS EM PORTUGAL	36
3.3.1	<i>Evolução do regime de reporte de prejuízos fiscais</i>	37
3.3.2	<i>Medidas antiabuso na dedução prejuízos fiscais</i>	43
3.4	CONCLUSÕES	51
4	CAPÍTULO IV - O REGIME DE REPORTE DOS PREJUÍZOS FISCAIS: ANÁLISE COMPARATIVA NA UNIÃO EUROPEIA.....	55
4.1	INTRODUÇÃO	55
4.2	O REGIME DE REPORTE DE PREJUÍZOS FISCAIS: ANÁLISE COMPARATIVA UE	55
4.2.1	<i>Mecanismo de reporte de prejuízos fiscais: carryforward e carryback</i>	56
4.2.2	<i>Período de reporte de prejuízos fiscais: de limitado a ilimitado</i>	57
4.2.3	<i>O reporte de prejuízos fiscais: limite à dedução do lucro tributável</i>	60
4.2.4	<i>Regime de reporte de prejuízos fiscais em Portugal e na UE: algumas reflexões</i>	67
4.3	IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS TEMPORÁRIAS NO ÂMBITO COVID-19	70
4.3.1	<i>Tratamento dos prejuízos fiscais - medidas temporárias na União Europeia</i> 70	
4.3.2	<i>Reporte de prejuízos fiscais – medidas temporárias em Portugal</i>	74
4.4	CONCLUSÕES	77
4.5	CONCLUSÃO FINAL	81
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
	ANEXOS.....	91
	ANEXO 1.....	93
	<i>Anexo 1 - Quadro resumo dos principais estudos analisados</i>	95

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Reporte de Prejuízos – Prazo de Reporte	21
Figura 2 – A alteração de titularidade e a dedução de prejuízos	48
Figura 3 – Exemplo de uma alienação de participação que não corresponde a uma alteração de titularidade [art.º 52, n.º 9, al. a) do CIRC]	50

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Reporte de Prejuízos Fiscais em Portugal – Prazos e Dedutibilidade ao LT	38
Tabela 2 – Dedução de Prejuízos Fiscais até 2016 - Regra: Método do FIFO.....	39
Tabela 3 – Dedução de Prejuízos Fiscais até 2016 - Regra: Método do FIFO.....	41
Tabela 4 – Dedução de prejuízos fiscais e os métodos indiretos [art.º 52, n.º 3 do CIRC]	44
Tabela 5 – Dedução de prejuízos fiscais e correções [art.º 52, n.º 4 do CIRC].....	46
Tabela 6 – A existência do mecanismo de reporte de prejuízos nos EM da UE	56
Tabela 7 – O Reporte de Prejuízos Fiscais na UE	57
Tabela 8 – Tax Loss Carryforward – UE.....	58
Tabela 9 – Tax Loss Carryback - UE	59
Tabela 10 – Limite à dedução do lucro tributável: Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos	60
Tabela 11 – Limite à dedução do lucro tributável: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Itália, Lituânia, Malta e Suécia.....	62
Tabela 12 – Limite à dedução do lucro tributável: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Grécia, Hungria, Letónia, Polónia, Portugal e República Checa.....	64
Tabela 13 – Limite à dedução do lucro tributável: Luxemburgo, Finlândia, Roménia e Estónia	66

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Tabela 14 – N.º Países que apresentaram medidas temporárias relativamente ao reporte de prejuízos fiscais em tempo de pandemia COVID-19	72
Tabela 15 – Medidas Temporárias Implementadas (COVID-19) - Tratamento de Perdas	73
Tabela 16 – Efeito da Aplicação do n.º 1 e 3 art.º 11 da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho – Regime Excecional no Âmbito COVID-19	76

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ART. - Artigo

AT - Autoridade Tributária

BEFIT - *Business in Europe: Framework for Income Taxation*

CCI - Código da Contribuição Industrial

CE - Comissão Europeia

CIRC - Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

CIT - *Corporate Income Tax*

CRP - Constituição da República Portuguesa

DL - Decreto-Lei

EM - Estado Membro

FIFO - *First In, First Out*

G20 - Grupo dos 20

IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

LT - Lucro Tributável

MCCCIS - Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades

MI - Métodos Indiretos

NOL - *Net Operating Loss*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE - Orçamento de Estado

PEC - Pacto de Estabilidade e Crescimento

PF - Prejuízos Fiscais

PME - Pequenas e Médias Empresas

PREE - Plano de Relançamento da Economia Europeia

RR-BB - *Rate Reduction, Base Broadening*

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia

UE - União Europeia

VN - Volume de Negócios

INTRODUÇÃO

A presente dissertação versa sobre uma análise do regime fiscal de reporte de prejuízos fiscais, em especial um estudo comparativo na União Europeia. O tema reveste particular interesse e importância por diversos motivos.

Em primeiro lugar, a crise pandémica recente do COVID-19 conduziu a que muitas empresas obtivessem perdas e prejuízos no exercício da sua atividade, levando a que a discussão do seu tratamento fiscal se tornasse crucial nos tempos atuais.

Em segundo lugar, sabemos que alguns países, incluindo Portugal, adotaram medidas temporárias no que respeita ao regime de reporte dos prejuízos fiscais, no sentido de permitir às empresas, por um lado, algum alívio fiscal, com o objetivo de apoiar nas perdas dos confinamentos forçados por via da pandemia COVID-19, e, por outro lado, para incentivar a novos investimentos, apoiando a recuperação económica e a liquidez das empresas.

Certo é que já foram várias as crises económicas mundiais, e ainda há cerca de uma década vivíamos uma das maiores crises económicas que afetaram o nosso País. Mas esta foi e é, sem dúvida uma crise diferente. Diferente, no sentido, de que afetou diretamente muitos setores de atividade, no entanto ao mesmo tempo, vivenciamos o maior avanço tecnológico dos últimos tempos.

Entendemos tratar-se de um tema relevante no atual contexto de uma situação pós crise provocado pela Pandemia COVID-19, bem como pela atual crise provocada pela guerra entre a Rússia e a Ucrânia que muito afetam toda a Europa. Visto que é em períodos de crise que as empresas tendencialmente apresentam prejuízos, torna-se crucial que os decisores de política económica introduzam medidas de apoio às empresas. O regime de reporte de prejuízos fiscais poderá ser, porventura, uma medida de apoio fundamental para o apoio da retoma das empresas.

Adicionalmente, não existem muitos estudos na literatura nacional e internacional que tenham discutido e analisado o tema nas suas diferentes dimensões, quer jurídica quer económica. Esta matéria volta ao centro do debate devido, em especial, há maior

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

probabilidade de as empresas incorrerem em prejuízos num contexto de crise económica e social como a que se viveu há relativamente pouco tempo. Assim temos como base essencial desta dissertação, identificar e analisar os regimes de reporte de prejuízos fiscais, em especial através da realização de uma análise comparativa na União Europeia.

A presente dissertação pretende assim dar resposta às seguintes questões:

- O regime de reporte de prejuízos fiscais é uma medida fiscal de apoio adequada à recuperação das empresas?
- Qual o regime de reporte mais adequado para aumentar a rentabilidade do investimento das empresas? Será o regime de reporte por tempo ilimitado, reporte para exercícios seguintes (*carryforward*) ou o regime de reporte para os exercícios anteriores (*carryback*)?
- Quais os regimes que são aplicados em outros países? Existe um *level playing field* na União Europeia?
- O regime de reporte de prejuízos fiscais em Portugal é competitivo na União Europeia?
- Que mudanças e evoluções previsíveis existem para o regime de tributação dos prejuízos fiscais em Portugal?

É da resposta a estas questões que trata a presente dissertação. Para o efeito, recorreremos, como metodologia adotada, a um estudo normativo, crítico e comparativo do regime de reporte fiscal de prejuízos fiscais na União Europeia.

Consideramos de grande relevância identificar dentro do mecanismo de reporte de prejuízos fiscais, se estará presente o regime de reporte para exercícios seguintes em todos os Estados Membros (EM) e se o regime para exercícios anteriores está presente em algum dos sistemas fiscais na União Europeia. De igual forma, torna-se importante analisar se existe algum limite temporal e quantitativo da dedução dos prejuízos uniformes no espaço europeu. Da mesma forma que é importante verificar se existe alguma tendência quanto à aplicabilidade destes regimes e aferir se a Europa é um espaço onde o regime de reporte de prejuízos fiscais introduz mais concorrência fiscal entre os

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

países, quando, na atualidade, se espera uma maior cooperação fiscal entre os diferentes países.

Deste modo, decidimos dividir o presente estudo em quatro capítulos. Efetuamos uma revisão da literatura para sustentar e justificar o nosso estudo, a qual se encontra presente essencialmente nos três primeiros capítulos.

No primeiro capítulo, apresentar-se-á um enquadramento fiscal sobre a tributação das empresas na União Europeia, o qual se encontra dividido entre a perspetiva atual e a perspetiva futura da tributação das empresas na UE. É exetável perceber o ponto em que nos encontramos e o ponto que se pretende atingir dentro da UE quer em termos de tratamento de perdas, quer quanto à tributação de impostos sobre pessoas coletivas.

No segundo capítulo, procedemos a um breve enquadramento fiscal de tributação em Portugal, encontrando-se dividido em três secções. Na primeira, iremos enquadrar a tributação das empresas procurando justificar os motivos de existir tal tributação em todos os sistemas fiscais; na segunda apresentamos uma breve evolução histórica da tributação das empresas em Portugal recorrendo a três reformas fiscais que consideramos apresentar uma relevância significativa para o tema em análise; já a última secção deste capítulo refletirá uma caracterização geral do imposto sobre os rendimentos de pessoas coletivas em Portugal.

No terceiro capítulo, analisamos os mecanismos de tratamento de prejuízos existentes e abordaremos a evolução do reporte de prejuízos fiscais em Portugal encontrando-se dividido em duas secções. Na primeira pretende-se perceber que mecanismos de tratamento de prejuízos fiscais existem e quais os principais motivos que incentivam ou desincentivam a sua utilização; na segunda procedemos à análise do mecanismo existente em Portugal bem como das regras subjacentes ao nosso sistema fiscal, dividindo -se a análise entre a evolução do regime de reporte em Portugal e as medidas antiabuso na dedução de prejuízos fiscais. Em ambas as subsecções, recorreremos a exemplos práticos para demonstrar a sua aplicabilidade.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Por fim, no quarto capítulo, iremos apresentar uma análise comparativa do regime de reporte de prejuízos fiscais, em vigor à presente data, pelos EM da UE. Esta análise encontra-se repartida em duas secções.

Numa primeira, irá estar o foco principal centrado na análise comparativa do regime em vigor referente ao reporte de prejuízos fiscais. Aqui analisaremos quais os países que apresentam no sistema fiscal o reporte para exercícios seguintes (*carryforward*) e os que apresentam também o regime de reporte para exercícios anteriores (*carryback*); observaremos os países que apresentam reporte por tempo limitado e ilimitado; também iremos observar os países que apresentam limite à dedução do lucro tributável e por último, apresentar-se-ão algumas reflexões quanto ao reporte de prejuízos fiscais existente em Portugal e na UE. Já a segunda secção deste capítulo incidirá sobre as medidas temporárias adotadas pelos EM da UE, no âmbito da pandemia COVID-19.

Por último, na conclusão final, apresenta-se uma síntese com as ideias mais relevantes que se extraem deste estudo e que nos permitiram responder às questões inicialmente colocadas. Adicionalmente deixaremos sugestões e perspetivas de linhas de investigação futura.

1 CAPÍTULO I – A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS NA UE: PERSPETIVA ATUAL E FUTURA

1.1 Introdução

Estando o presente estudo centrado na análise dos prejuízos fiscais, na ótica de tributação das empresas, consideramos necessário analisar em que ponto se encontra a tributação das empresas ao nível da União Europeia.

Estaremos perto de uma tributação uniformizada? Dividiremos este capítulo em duas partes, a primeira incidirá sobre a perspetiva atual da tributação das empresas na União Europeia e na segunda secção, pretendemos demonstrar para que direção estamos a ir neste âmbito, indicando assim a perspetiva futura da tributação.

1.2 A tributação das empresas na UE: perspetiva atual

A tributação das empresas na União Europeia encontra-se sujeita às regras vigentes em cada país (27), não existindo por isso uniformização quando falamos de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) também designado de *Corporate Income Tax* (CIT). Apesar de o caminho ainda ser longo, verifica-se uma grande preocupação por parte da Comissão Europeia (CE) no sentido de acelerar esse processo.

Um grande entrave à competitividade por parte das empresas centra-se na falta de um sistema de tributação comum sobre as sociedades. A CE afirma ainda que a diferença existente na tributação das empresas na União Europeia cria maiores vantagens competitivas no mercado de países terceiros, uma vez que neste último, os custos de conformidade se apresentam inferiores (COM 251 final, 2021).

A UE não dispõe de competência exclusiva, nem competência partilhada, no âmbito da fiscalidade direta, no entanto, pode agir de forma indireta, uma vez que esta tem a competência exclusiva de garantir uma concorrência leal, conforme estabelecido no art.º 3, n.º 1, alínea b) do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) “estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno” (Santos, 2014). Todavia, quando se trata da tributação das sociedades, a

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

legislação é baseada no art.º 115 do TFUE “que permite a adoção de diretivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros que tenham incidência direta no funcionamento do mercado interno; estas preveem a unanimidade e o processo de consulta” (Parlamento Europeu, 2021).

Durante a crise atravessada em 2008, decorrente da crise bancária dos EUA, em 2007, surgiu na UE o PREE (Plano de Relançamento da Economia Europeia), com o objetivo de evitar uma recessão profunda, assentando essencialmente “nas ideias de solidariedade e justiça social, na promoção da confiança dos consumidores e na definição de novas oportunidades, bem como na cooperação entre UE e EM, no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)” (Monteiro et al., 2011). No entanto, Monteiro et al. (2011), referem que no que toca ao combate à crise, a fiscalidade não teve um dos papéis mais importantes, no entanto considera que algumas políticas fiscais foram favoráveis na gestão das crises. Santos (2014) refere que durante esta crise, foram vários os países a demonstrar interesse por estratégias de concorrência fiscal ativa para superação da crise económica e financeira. Afirma ainda que esta fase, “veio reavivar o interesse pelas políticas (europeias e mundiais) de cooperação, coordenação e, mesmo, de harmonização fiscal.”

Apesar de já se terem passado vários anos, e estando a Europa e o mundo novamente perante uma crise económica, financeira e social, podemos afirmar que é nesta altura que existe um maior interesse por parte dos Estados Membros em aceitar normas de tributação que possam ser padronizadas pela Comissão Europeia.

De modo a abarcar os determinantes da receita de imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas na União Europeia, Karpowicz (2014), citado por Leal & Pereira (2018), refere que são determinados, essencialmente pelas normas existentes em cada EM, o mesmo autor identificou que tanto a base fiscal como a sua taxa têm uma influência positiva na receita deste imposto. Além disso, aponta como fatores regulamentares positivos à receita: “a rentabilidade das empresas, a intensidade do combate à evasão fiscal, o nível de globalização e o nível de encargos com o IRS.”

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

No documento da Comissão Europeia sobre “A tributação das empresas para o século XXI” constata-se que só existirá uma carga fiscal equitativa e justa, se a tributação das empresas for repartida de modo imparcial por todas as empresas e a sua receita pelas jurisdições. De modo a facilitar o investimento e o crescimento, bem como o reforço num mercado único, haverá sempre necessidade de o sistema global ser simples, de tal modo que os custos de conformidade sejam reduzidos (COM 251 final, 2021).

Na atualidade, a “UE e as suas instituições, Estados-Membros, empresas e cidadãos enfrentam esta imensa crise num momento fundamentalmente transformador, definido por desafios climáticos e ambientais, uma revolução digital, crescente desigualdade e mudanças geopolíticas” (COM 312 final, 2020).

Neste sentido, a UE entende que ao longo de todo o período de recuperação desta crise, se torna cada vez mais importante que exista uma tributação justa e eficiente para todos. Assim, a Comissão Europeia pretende intensificar a “luta contra a fraude fiscal e outras práticas desleais”, considerando que será uma das formas dos Estados Membros poderem gerar mais receitas fiscais que permitam dar resposta aos desafios inerentes à atual crise.

A UE é atualmente composta por 27 países, e em termos de tributação de rendimentos verificam-se sistemas fiscais bastante diferentes, com uma grande complexidade, que em certo modo criam algumas lacunas que levam a certos abusos fiscais. Adicionalmente, existe também uma incerteza que leva a que contribuintes, que regra geral, aceitam o cumprimento das suas responsabilidades para com o Estado se sintam onerados, provocando um incumprimento involuntário por parte dos mesmos.

Os sistemas fiscais atuais assentam no regime de *self-assessment* e do cumprimento fiscal voluntário, e que para isso acontecer, deverá existir uma relação positiva entre o contribuinte e a administração fiscal, deverá aliás, tanto quanto possível existir uma relação cooperativa e consonante, evitando e prevenindo a possibilidade de litígios (COM 312 final, 2020).

1.3 A tributação das empresas na UE: perspetiva futura

A Comissão Europeia considera que é necessário refletir sobre os “quadros fiscais eficazes, sustentáveis e equitativos no futuro, nomeadamente através da consideração da combinação de impostos globais”. Assim, considera-se necessário criar um quadro fiscal que apoie a recuperação, bem como apoie e incentive a transição ecológica e digital, não descurando de um sistema justo, sustentável e gerador de emprego e necessariamente que “As escolhas políticas no domínio da tributação das empresas também influenciam até que ponto o sistema fiscal favorece o investimento” (COM251 final, 2021).

A OCDE, apresentou uma declaração que tem como objetivo a reforma das regras fiscais internacionais que se tornou num acordo histórico, tendo sido aprovado por 130 países. (OCDE/G20, 2021) A declaração da reforma é vertida de uma abordagem centrada em dois pilares, na qual:

- “O primeiro pilar do acordo é um afastamento significativo das regras tributárias internacionais padrão dos últimos 100 anos, que exigem em grande parte uma presença física em um país antes que esse país tenha o direito de tributar;
- O Pilar Dois assegura um acordo sem precedentes sobre um nível mínimo global de tributação que tem o efeito de estipular um piso para a concorrência fiscal entre jurisdições” (KPMG Global, 2021).

É neste sentido que a União Europeia pretende implementar uma nova medida que visa “fixar o nível da taxa do imposto sobre o rendimento das sociedades acima dos níveis mínimos a acordar internacionalmente”. Esta medida incidirá essencialmente sobre todos os lucros das empresas multinacionais, o Pilar Dois permitirá que cada jurisdição aumente o valor do imposto pago para um nível mínimo efetivo, existindo, contudo, liberdade para que cada país possa decidir de acordo com as características dos seus sistemas fiscais.

Um sistema fiscal será mais justo quanto maior for a transparência pública relativamente aos impostos que os grandes agentes económicos pagam. Tendo em conta a exigência cada vez maior referente à tributação dos rendimentos de pessoas coletivas, torna-se,

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

portanto, ainda mais relevante garantir maior transparência e justiça na tributação das empresas. COM 251 final (2021)

Na comunicação da CE ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre “Uma tributação das empresas para o século XXI”, foram apresentadas cinco ações, que a UE pretende implementar, nos próximos dois anos, de modo a melhorar o sistema atual que irá incidir sobre duas prioridades: garantir uma tributação justa e eficaz; e promover o investimento produtivo e o empreendedorismo. Das quais destacamos três das ações apresentadas:

- Ação n.º 1: Apresentar uma proposta legislativa para a publicação das taxas de imposto efetivas pagas por grandes empresas, com base na metodologia em discussão no quadro do pilar 2 das negociações da OCDE (até 2022);
- Ação n.º 3: Adotar uma recomendação relativa ao tratamento nacional de perdas (paralelamente à presente comunicação);
- Ação n.º 5: Apresentar uma proposta para um quadro BEFIT (*Business in Europe: Framework for Income Taxation* - Empresas na Europa: Quadro para a Tributação de Rendimentos), avançar para um conjunto de regras fiscais comum e prever uma repartição de direitos de tributação mais justa entre os Estados-Membros (2023)” (COM 251 final, 2021).

Assim a Ação n.º 1 será vertida através de uma publicação por parte da Comissão Europeia da taxa efetiva de imposto sobre as sociedades (multinacionais) que operam no mercado europeu. Desta forma, acredita-se que a transparência pública relativamente à taxa de imposto efetiva real aplicada às grandes empresas da UE será melhorada, garantido uma tributação mais justa e eficaz.

A Ação n.º 3 assenta numa proposta de recomendação aos Estados Membros quanto ao tratamento nacional das perdas, que será um grande contributo para uma concorrência empresarial e assegurará melhores apoios durante a recuperação económica. Os principais beneficiários desta medida serão essencialmente as PME, visto que estas normalmente são menos capazes de absorver ou de financiar perdas quando comparadas às grandes empresas. Tendo em conta que no regime fiscal dos prejuízos, as empresas dentro da UE

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

apresentam um tratamento fiscal diferente de país para país, existe margem para melhorar e incentivar o investimento e o crescimento. “Os serviços da Comissão também analisarão de forma mais geral a perspetiva de um tratamento coordenado do desagravamento fiscal por perdas transfronteiras para fazer face aos desafios enfrentados pelas PME nas fases iniciais da sua expansão europeia” (COM 251 final, 2021).

No que concerne à Ação n.º 5, o BEFIT substituirá o MCCCIS (Matéria Coletável Comum Consolidada do Imposto sobre as Sociedades), permitindo assim que ao invés de termos regras diferentes em cada país que faz parte da UE, se passe a ter uma regra de tributação uniformizada. Será assim possível um grupo determinar o imposto a pagar em cada Estado Membro, tendo por base uma única regra fiscal. O futuro da aplicação desta medida, tem em vista também o envio de uma única declaração fiscal para as empresas da UE (COM 251 final, 2021).

1.4 Conclusões

A não existência de um sistema fiscal uniformizado na UE constitui um entrave à competitividade, criando em certo modo maior vantagem competitiva no mercado de países terceiros.

Em períodos de crises económicas e financeiras, os países tendem a demonstrar interesse por estratégias de concorrência fiscal ativa como método de superação. É nestes períodos que a Comissão Europeia obtém uma maior aceitação por parte dos Estados Membros, na aplicação de normas de tributação padronizadas.

Após um período de crise haverá sempre um período de recuperação, existindo uma necessidade intrínseca de que a tributação seja mais justa e eficiente, de tal modo que possa favorecer o investimento.

Quanto ao futuro da tributação dividimos entre: o marco histórico da declaração aprovada por 130 países que compõem a OCDE/G20 que reflete a reforma de regras fiscais ao nível internacional; e a declaração da Comissão Europeia sobre a tributação das empresas para o século XXI. Por um lado, teremos a nível internacional um nível mínimo global de

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

tributação que tem o efeito de estipular um piso para a concorrência fiscal entre jurisdições (Pilar 2); e por outro lado poderemos destacar a ação n.º 3, que visa melhorar e incentivar o investimento e o crescimento das empresas com a adoção de um regime de tratamento de perdas.

No capítulo seguinte, iremos abordar a tributação das empresas em Portugal e a sua evolução ao longo das últimas décadas.

2 CAPÍTULO II – A TRIBUTAÇÃO DAS EMPRESAS EM PORTUGAL

2.1 Introdução

A tributação das empresas foi, desde sempre, objeto de uma atenção particular por parte dos decisores políticos. Na verdade, as empresas são os motores de investimento de qualquer economia e, por isso, a dicotomia “tributar empresas e/ou sócios” fez sempre parte do debate fiscal. Contudo, no contexto atual, têm sido diferentes governos a abdicar das receitas fiscais oriundas da tributação das empresas. E, Portugal não constitui exceção a essa regra. Assim, no presente capítulo iremos discutir, em primeiro lugar, os motivos que conduzem à tributação das empresas e efetuar uma análise da tributação das empresas em Portugal e dos seus principais princípios. Por fim, retiramos as conclusões da análise efetuada de tributação das empresas, contextualizando o regime e a justificação do reporte de prejuízos fiscais.

2.2 A tributação das empresas – justificação da sua tributação

A tributação das empresas é uma realidade presente na globalidade dos sistemas fiscais, que independentemente de terem maior ou menor importância na arrecadação de impostos, não se pondera abdicar dado tratar-se de um imposto geralmente aceite pelos cidadãos. A justificação para não se querer abdicar deste imposto está em muito ligada às pressões que os países sentem em se tornarem competitivos, e nesse sentido, existe uma opção generalizada em diminuir os impostos sobre as sociedades, acreditando que estas diminuições podem acarretar ganhos económicos significativos (Bird, 2002; Moraes, 2007).

O conceito subjacente à tributação das empresas, refere-se a uma contribuição financeira imposta pelo Estado. Quando um cidadão reconhece aceita de forma liberal a contribuição através de determinados impostos, passa a estar intrínseca a ideia de participação voluntária. “(...) um povo que voluntariamente cria um Estado aceita voluntariamente a tributação necessária para o suportar e manter (autotributação)” (Machado & Costa, 2018).

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Os impostos sobre as sociedades têm características que os tornam indispensáveis do ponto de vista administrativo, em especial dado o papel das empresas como interlocutores fundamentais na recolha e cobrança dos impostos através do mecanismo de retenção na fonte, o qual reveste, como é sabido, um papel crucial no sistema fiscal português.

Este processo assenta na transferência por parte do Estado (sector público) para as empresas (sector privado) do dever de recolha de impostos, assistindo-se, neste caso, a uma certa transformação da Administração Tributária em Administração Tributária privada dos impostos, como bem refere Casalta Nabais (2021). Eliminar ou excluir as empresas do imposto sobre o rendimento seria, neste ponto de vista, muito complexo não só do ponto de vista da receita fiscal, como também, e acima de tudo, pelos motivos de cariz administrativo relacionados com a sua função indispensável de auxiliar o processo de recolha de impostos.

Numa fase inicial, o único objetivo do imposto era a arrecadação de receitas para o Estado, posteriormente os impostos funcionam como um instrumento de política económica e social (Pereira, 2020). No entanto, só deverá haver imposto se houver capacidade contributiva¹, sendo aliás também considerado como a principal justificação para a existência de impostos sobre as empresas, apresentando-se como o argumento da capacidade de pagamento² (Bird, 2002; Moraes, 2007).

A questão continua a colocar-se nos dias de hoje: “Porquê tributar as empresas?”. De entre a revisão literária efetuada, verifica-se que os autores tendem a justificar a

¹ O princípio da capacidade contributiva (*Ability to Pay*) consiste essencialmente em verificar se existe ou não capacidade contributiva, através do rendimento, riqueza ou consumo. Neste sentido quem apresentar uma maior capacidade contributiva terá, à partida, de suportar mais impostos; pelo contrário, aqueles que apresentem menor capacidade contributiva deverão, à priori, suportar menos impostos. Isto justifica-se também com o facto de a capacidade contributiva funcionar como um princípio concretizador do princípio da igualdade tributária (Machado & Costa, 2018).

² O autor, defende que um sistema tributário que pretenda atingir a eficiência e a equidade não deveria à partida apresentar impostos sobre as sociedades, sustentando a ideia no facto de existir dificuldade em afirmar quem é que efetivamente paga os impostos (Bird, 2002).

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

tributação das empresas essencialmente seguindo critérios de natureza fiscal e extrafiscal. Vejamos então.

Em primeiro lugar, a tributação das empresas poder-se-á justificar como um meio para colmatar lacunas. Não existindo tributação na ótica das empresas (lucro), sê-lo-ia na ótica dos sócios (dividendos). Caso só o fosse na ótica dos sócios, estar-se-ia a incentivar a não distribuição de lucros das empresas por forma a adiar a tributação, situação esta que se pretende evitar em qualquer sistema fiscal.

Em segundo lugar, uma outra justificação, prende-se com a constituição de um direito à tributação no quadro da repartição internacional. A existência no panorama económico de entidades residentes, cujo capital pertence a entidades não residentes, leva ao cumprimento de regras de tributação específicas, respeitando, portanto, o direito comunitário e o direito internacional. Sendo que a tributação ocorre do direito reconhecido aos Estados de tributarem. O direito de tributar o rendimento global³ das pessoas coletivas é reconhecido ao Estado, quando estas (pessoas coletivas) forem consideradas residentes. No entanto, caso se trate de sociedades não residentes, a tributação será feita pelo país da fonte (regra geral). Este direito leva também a uma outra questão, mas porque se tributam os lucros das empresas? O Bird (2002) justifica esta questão, constatando um facto simples – “a maioria dos países tributa os lucros das empresas”, reforçando que um sistema tributário influente tem de interagir com os sistemas tributários de outros países.

Em terceiro lugar, considera-se a tributação das empresas como sendo necessária para um sistema fiscal moderno e uma administração fiscal simples. Na realidade, admite-se que um sistema fiscal só funcionará se, e só se, os sujeitos passivos assumirem as competências das administrações fiscais, ficando estas últimas cingidas à fiscalização. Procedimento que só por si é considerado simples, no sentido que as atuações necessárias

³ “Por exigência da capacidade contributiva, o imposto há de incidir sobre o rendimento global, de todo o rendimento qualquer que seja a sua origem, natureza ou destino” (Vasques, 2013).

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

para tributar as sociedades são efetuadas pelas próprias e considera-se seguro, na medida em que as sociedades se encontram obrigadas a um registo e preservação de prova que permitirá um controlo da situação tributária e de outros sujeitos passivos, quando cruzada a informação.

Por fim e ainda do ponto de vista do Estado, a tributação das empresas apresenta certos benefícios e o gozo de determinados privilégios. O custo que uma atividade empresarial implica para o Estado, reforça a necessidade de tributar as sociedades na medida em que ao pagar imposto estariam a contribuir para os benefícios⁴ que obtêm dos bens e/ou serviços públicos. Por outro lado, entende-se que o facto de se poder organizar a atividade das sociedades com base no princípio da responsabilidade limitada, gera por si só um privilégio especial consagrado pelos poderes políticos. No entanto, ambos os princípios, são considerados pouco válidos no que concerne da fundamentação da tributação das sociedades, apresentando ambos bases poucos sólidas. Admite-se assim, a existência de uma “parceria” entre as empresas e o Estado. Deste modo, o Estado estará a participar nos lucros e nas perdas das empresas (Bird, 2002; Casalta Nabais, 2019; Martins, 1999; Morais, 2007).

E apesar de todas as justificações que possamos querer procurar para justificar a tributação das sociedades, consideramos importante reter que: “Mesmo que não fosse desejável ou necessário tributar as empresas, é tão conveniente fazê-lo que um sistema que não tributa as empresas parece praticamente inconcebível” (Bird, 2002).

De seguida iremos abordar a evolução histórica das principais reformas fiscais em Portugal, de modo a identificar as principais alterações à volta da tributação das sociedades.

⁴ Princípio do benefício – a tributação das sociedades vista como uma contrapartida dos benefícios por elas auferidos (Martins, 1999).

2.3 As reformas fiscais em Portugal no âmbito da tributação das empresas: breve evolução histórica

A reforma de um sistema fiscal consiste num processo estruturado e gradual de alteração da forma de tributar, quer dos impostos quer da sua cobrança. Portugal passou por sucessivas reformas fiscais, tendo a tributação das empresas acompanhado essa evolução.

Em 1922, com a aprovação do Código da Contribuição Industrial (CCI), nasce então o conceito de tributação das empresas baseado no seu rendimento real, deixando para trás o que até então vigorava – modelo de tributação das empresas baseado nos lucros normais (CCI, 1963).

O rendimento real é ainda hoje o conceito de rendimento subjacente à tributação das empresas, conforme é referido no art.º 104.º n.º 2 da CRP: “A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.” Na verdade, o rendimento real é considerado o melhor indicador da capacidade contributiva dos contribuintes, apresentando-se como a base mais conveniente para uma repartição de impostos mais equitativa. Além de que, a determinação do rendimento real, já à data, era considerada como algo acessível, sendo por esse motivo altamente recomendada a sua utilização como instrumento de uma política de estabilização ou crescimento. Conceitos que desenvolveremos ainda mais à frente, em sede própria.

Surge também pela primeira vez, o reporte de prejuízos fiscais com a publicação do CCI (1963), apresentando a possibilidade de reporte (*carryforward*) até 3 anos. Em 1977, o período de reporte é alterado de três para cinco anos, com a publicação da Lei n.º 56/77, de 4 de agosto, devido a um período marcado por uma grande instabilidade do sistema tributário português (Ribeiro, 2022).

Apresentaremos, de seguida, as principais reformas das últimas décadas, de modo a evidenciar as alterações existentes ao nível da tributação das empresas em Portugal.

2.3.1 Reforma fiscal de 1989

A reforma fiscal de 1989 é um marco histórico de viragem no sistema fiscal português, traçado pela substituição de um sistema de tributação dualista, para um sistema de tributação unitária e global do rendimento. Esta reforma foi de certo modo inspirada já pela reforma tributária dos Estados Unidos que se condensava à sigla RR-BB “*Rate Reduction, Base Broadening*” e que se alastrou a outros países (Cunha, 2005).

Em Portugal praticava-se, até então, a tributação com base no rendimento/produto, a qual apenas previa a tributação consoante as fontes produtivas de rendimento. É através da reforma fiscal de 1989, que se substitui este tipo de tributação e se implementa a tributação sobre o rendimento assente na teoria do rendimento-acrécimo (rendimento do incremento patrimonial). A implementação do regime do acréscimo, implicou um aumento da base de tributação, suprimindo-se regimes privilegiados e alargando-se a tributação as mais-valias e ganhos fortuitos (Cunha, 2005; Magalhães, 2005; Vasques, 2013).

A tributação do rendimento e a reforma fiscal de 88/89, deu origem ao imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS) e ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), tendo este último vindo substituir a Contribuição Industrial (Cadilhe, 2005; Cunha, 2005).

Na reforma fiscal de 1989 assistiu-se também a uma redução dos mecanismos de apoio ao investimento ou ao fundo de maneo das sociedades, tendo sido introduzido o pagamento por conta como forma de antecipação do pagamento do imposto. Desta forma procedeu-se à eliminação e restrição das deduções por lucros levados a reservas e reinvestidos, provisões genéricas para depreciação de existências e créditos de cobrança duvidosa, o que originou simultaneamente um aumento dos encargos financeiros das sociedades (Magalhães, 2005).

No que se refere ao reporte de prejuízos fiscais, até meados da década de noventa, o mesmo manteve-se inalterado, quer quanto à forma, quer quanto ao prazo. Em 1997, o legislador decide proceder novamente à alteração temporal do reporte para um máximo

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

de seis períodos (até então era de cinco), através do DL n.º 18/97, de 21 de janeiro, o qual se manteve em vigor até 2010.

2.3.2 Reforma fiscal de 2010

Portugal atravessou uma crise económica durante o quadriénio de 2008 a 2011 e apesar de favorecer a via da despesa pública, nos orçamentos de 2009 e 2010, adotou algumas medidas fiscais com o objetivo de combater a crise. Em termos de tributação do rendimento das empresas assistimos à redução da Taxa de IRC de 21% para 12,5%, aplicável aos primeiros 12.500 euros da matéria coletável, para os sujeitos passivos que sejam considerados PME⁵ (Monteiro et al., 2011).

O reporte de prejuízos fiscais, teve também na reforma de 2010 alterações, tendo-se procedido à redução do prazo de reporte de seis para quatro anos. Já em 2011, procedeu-se ao aumento do prazo para cinco anos e introduziu-se uma limitação da dedução de prejuízos de 75% do lucro tributável, que até então não existia.

Segundo Courinha (2019) as reformas de 2010 e 2014 tiveram como objetivo a “modernização do sistema fiscal, a redução de conflitualidade, a atenuação dos custos de cumprimento e a redução da carga fiscal”, no entanto o mesmo autor refere que a mais importante assentou na “promoção de políticas fiscais de promoção do investimento e desenvolvimento económico”.

2.3.3 Reforma fiscal de 2014 até ao momento

Na reforma de 2014, segundo Santos (2014), verificou-se que Portugal optou por deixar de parte a sua postura tradicional de política fiscal, optando por uma estratégia de concorrência fiscal ativa ao invés da concorrência fiscal defensiva e concorrência fiscal por comparação (*yardstick competition*) à qual estávamos habituados.

⁵ Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Já no que se refere à reforma de 2014, a Comissão de Reforma do IRC (2013), orientada para a competitividade, o crescimento e o emprego, foi aqui sugerida uma alteração ao artigo 52.º do CIRC – Dedução dos Prejuízos Fiscais, relativamente ao prazo de reporte, referindo-se a Comissão, que o prazo à data (cinco anos) não tinha em consideração “o ciclo médio de recuperação do investimento em diversos setores da atividade económica”.

Além disso, tornava-se um fator limitador em termos de competitividade no nosso sistema fiscal, pelo que entendeu a comissão que esse período devesse ser alargado para quinze anos, o que acabou por não acontecer como veremos mais abaixo. Já no que se refere a limitações presentes no artigo supramencionado no seu nº 8, no qual apenas era permitida a dedução dos prejuízos mediante autorização expressa do Ministro das Finanças, referiu a mesma Comissão que a regulamentação em vigência era incompatível com o objetivo da continuidade e da reestruturação das empresas.

Assim, em 2014, e em linha com as recomendações da Comissão, foi novamente alterado o prazo de reporte, deixando de ser cinco anos e passando então para um reporte de doze anos. Procedeu-se, também, nesta altura, à alteração da limitação quantitativa passando dos 75% para 70% de dedução ao lucro tributável.

Em 2016, o reporte dos prejuízos fiscais foi novamente alvo de alterações, passando o prazo de doze anos a aplicar-se apenas a entidades consideradas PMEs, enquanto as grandes empresas viram o prazo de reporte de prejuízos diminuído de doze, para cinco anos, alterações estas, que ainda hoje se mantém em vigor. É sabido, no entanto, que a atual proposta de Orçamento de Estado para 2023 propõe um novo alargamento do reporte de prejuízos fiscais para tempo ilimitado.

REPORTE DE PREJUÍZOS PRAZO DE REPORTE

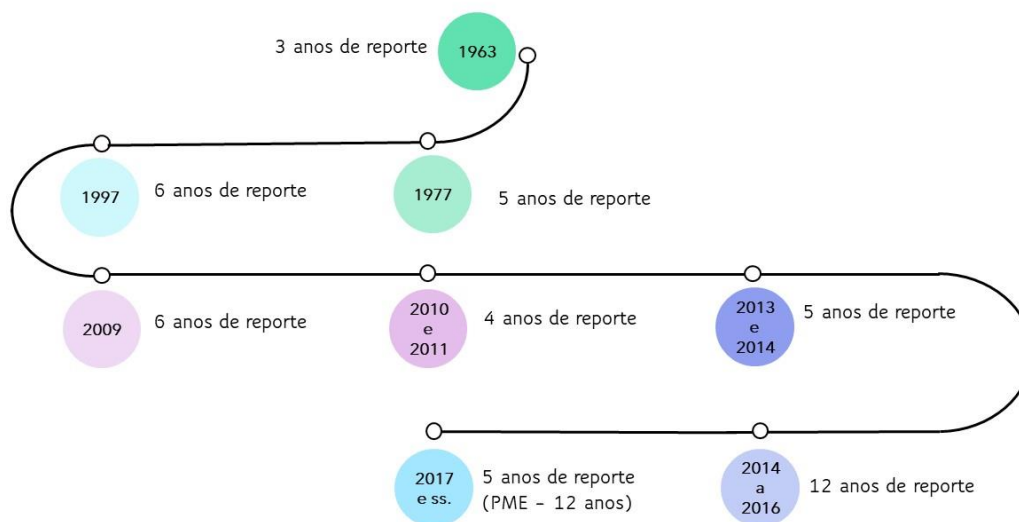


Figura 1 – Reporte de Prejuízos – Prazo de Reporte

Da análise da figura acima decorre que o regime de reporte de prejuízos fiscais foi sofrendo alterações sucessivas ao longo do tempo e nas diferentes reformas fiscais em Portugal. Interessa agora aferir o que posiciona o regime português no contexto europeu e em particular analisar e discutir a sua competitividade face aos seus congéneres europeus, o que faremos mais à frente em sede própria.

Encontrando-se analisadas as principais reformas fiscais em Portugal, importa agora analisar o Imposto Sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas e a sua aplicação no nosso sistema fiscal, ainda que de forma breve, dado entendermos relevante para o enquadramento do tema, o qual iremos abordar no ponto seguinte.

2.4 O IRC em Portugal: caracterização geral

O código do imposto sobre as pessoas coletivas (CIRC), encontra-se em vigor desde 1 de janeiro de 1989, tendo sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-B/88, de 30 de novembro.

As pessoas coletivas encontram-se, portanto, sujeitas à tributação sobre os rendimentos nos termos do CIRC. O art.º 2 do CIRC, define quem são os sujeitos passivos do IRC:

- a) As sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas e as demais pessoas coletivas de direito público ou privado, com sede ou direção efetiva em território português;
- b) As entidades desprovidas de personalidade jurídica, com sede ou direção efetiva em território português, cujos rendimentos não sejam tributáveis em imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) ou em IRC diretamente na titularidade de pessoas singulares ou coletivas;
- c) As entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direção efetiva em território português e cujos rendimentos nele obtidos não estejam sujeitos a IRS.

Clarifica também o CIRC, no n.º 3, do artigo supramencionado que se consideram residentes as pessoas coletivas e outras entidades que tenham sede ou direção efetiva em território português.

Assim, no que respeita à base de imposto, nos termos do art.º 3 do CIRC, o IRC incidirá sobre:

- a) O lucro das sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, das cooperativas e das empresas públicas e o das demais pessoas coletivas ou entidades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior que exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola;
- b) O rendimento global, correspondente à soma algébrica dos rendimentos das diversas categorias consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, dos incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito, das pessoas coletivas ou

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

- entidades referidas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior que não exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola;
- c) O lucro imputável a estabelecimento estável situado em território português de entidades referidas na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior;
- d) Os rendimentos das diversas categorias, consideradas para efeitos de IRS e, bem assim, os incrementos patrimoniais obtidos a título gratuito por entidades mencionadas na alínea c) do n.º 1 do artigo anterior que não possuam estabelecimento estável ou que, possuindo-o, não lhe sejam imputáveis.

O IRC apresenta-se como um imposto, conforme já referimos, que assenta sobre os rendimentos, além disso são-lhe associadas outras características conforme refere Sarmiento et al. (2018). É por isso considerado um imposto Direto uma vez que assenta na imediata capacidade contributiva; Real no sentido de tributar os rendimentos das pessoas coletivas, sem atender à situação pessoal; Estadual tendo em conta que é o Estado quem ocupa o lugar do sujeito ativo; Proporcional ou de taxa fixa, com a variação da matéria coletável, varia também o imposto, embora ocorra através de uma taxa fixa; Global, no sentido que este incidirá sobre rendimentos derivados de várias fontes; Machado & Costa (2018) referem que existem cinco princípios fundamentais que estruturam o CIRC:

- Tributação de toda a atividade económica (alargando o objeto da base tributável);
- Tributação do rendimento real, conforme o disposto no n.º 2 do art.º 104 da CRP;
- Preservação da sustentabilidade e competitividade do setor produtivo;
- Articulação do IRC com o IRS (imposto sobre o rendimento de pessoas singulares), na qual se pretende garantir equidade e coerência sistemática;
- Centralidade da qualidade jurídica de sujeito passivo, tendo por base a incidência subjetiva do IRC (personalidade jurídica, princípio da fonte e princípio da residência).

O IRC apresenta uma característica curiosa, referindo que existe uma tendência de indiferenciação na tributação de rendimentos e por consequência uma menor importância “da tarefa de qualificação e categorização dos rendimentos obtidos”. Na realidade, com

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

algumas exceções a regra “é a do tratamento fiscal neutral concedido às várias modalidades de rendimentos que formam o Lucro Tributável”. (Courinha, 2019)

Para efeitos de IRC, segundo Courinha (2019); Sarmiento et al., (2018), o conceito de rendimento assenta na teoria do “rendimento-acrécimo, ou incremento patrimonial”. A teoria do rendimento do acréscimo (*accretion theory*) – modelo de Schanz/Simons, exige, portanto, que se alargue a tributação do rendimento na esfera do contribuinte, num dado período de tempo, a todo o acréscimo patrimonial. Esta teoria consiste na diferença entre o valor patrimonial no início de um período de tributação e o valor do património no fim.

O rendimento real pode ser determinado de forma efetiva (método direto), que se transmite, com a declaração efetuada pelo contribuinte com base nos documentos contabilísticos. Adicionalmente, também poderá ser determinado de forma presumida (método indireto), sempre que se considerem inadequados os elementos para o apuramento do rendimento real. Ora em qualquer uma das situações, estaremos perante o apuramento do rendimento real, divergindo apenas o nível de confiança dos documentos fornecidos pelo contribuinte (declaração de rendimentos e registos contabilísticos). “Tributar o rendimento real significa atingir a matéria coletável realmente auferida pelo sujeito passivo” (Basto, 2001).

Com a aplicação presuntiva do apuramento do rendimento, através da aplicação do método indireto, não se pretende apurar o rendimento normal, mas sim o rendimento real presumido, que se diferencia pelo facto de ser dado ao contribuinte a possibilidade de ilidir a presunção (Marinheiro, 2019). O rendimento presumido resulta da aplicação do método indireto, tendo “por base a realidade económica, contabilística e fiscal, bem como um conjunto de pressupostos identificáveis.” No entanto, há que atender que este mecanismo deverá ser usado excecionalmente, pela AT, e só e apenas quando não for possível a determinação por avaliação direta (Lopes, 2013).

Em termos fiscais, consideram-se como principais teorias do rendimento, a teoria da fonte e a teoria do acréscimo patrimonial. A teoria da fonte, define que “apenas será considerado como rendimento o produto regular e periódico de determinada fonte (trabalho, atividade comercial, aplicações de capital, propriedade fundiária, etc.) que se

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

integra numa economia sem prejuízo daquela, isto é, sem que a perceção do mesmo afete a situação existente.” B. M. da Costa et al. (2014) De um modo geral, esta teoria assenta no que se define de “normal”⁶, ou seja, apenas é considerado como rendimento tributável, o que for considerado da exploração normal da atividade, com carácter de regularidade ou periódicos (Courinha, 2019).

A teoria do acréscimo patrimonial vai mais além do que o conceito definido para a teoria da fonte, considerando para além da regularidade e periodicidade do rendimento, também outras variações sofridas. Em princípio, segundo esta teoria na qual assenta o nosso sistema fiscal, todas as variações que façam aumentar ou diminuir o património líquido inicial será rendimento tributável (B. M. da Costa et al., 2014; Courinha, 2019).

A tributação das sociedades encontra-se dependente da contabilidade, uma vez que o apuramento do imposto em termos de IRC, parte do resultado contabilístico, ao qual se irá efetuar as correções necessárias de acordo com as regras estabelecidas no CIRC.

O imposto sobre o rendimento das empresas deve ser, antes de mais, um imposto conjuntural, pelo que, quando a conjuntura económica é favorável, as empresas apresentam lucros, logo são tributadas. Por sua vez, em períodos de crise, é comum as empresas apresentarem prejuízos, pelo que não deveriam pagar imposto pois não existe rendimento.

Quando uma empresa tem prejuízos fiscais significa que, a empresa apresenta gastos superiores aos rendimentos num determinado período de tributação. Em períodos de crise há necessariamente uma maior tendência para apuramento de prejuízos, conforme referem Koch & Langenmayr (2020) e numa situação de crise pandémica (COVID-19) como a que vivenciamos atualmente, essa tendência mais que duplica, havendo pouca propensão à geração de lucro. Almendral (2009), refere que é importante analisar todas

⁶ Também designado como conceito do rendimento-produto.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

as regras que permitem calcular a base tributável e não apenas os prejuízos de forma isolada.

Apurar o Lucro Tributável ou Prejuízo para efeitos fiscais consiste assim em corrigir o resultado apurado na contabilidade ao qual serão somadas ou subtraídas as variações patrimoniais que não se encontram refletivas no resultado contabilístico, exceto as que se encontram previstas no art.º 21 e 24 do CIRC. Devem ainda ser efetuadas correções que são de natureza extra contabilística, derivadas da lei fiscal, na qual se pretende de forma simplista incluir no resultado fiscal gastos ou rendimentos não contabilizados ou excluir rendimentos ou gastos contabilizados mas que se pretende que não sejam incluídos no resultado fiscal.

Conforme sublinha Pereira (2020), as diferenças existentes entre o resultado contabilístico e fiscal, podem apresentar uma natureza permanente ou temporária. Assumem natureza permanente quando na base contabilística são apresentados gastos, que em termos fiscais não são aceites e por esse motivo não podem ser deduzidos na base tributável, ou rendimentos que para efeitos fiscais não são tributados.

As diferenças podem assumir uma natureza temporária, designados de impostos diferidos, e centram-se na base da “chamada fiscalidade latente ou diferida”, ou seja, existe uma diferença temporal entre a sua ocorrência para efeitos contabilísticos e o momento que, para efeitos fiscais, tais rendimentos ou gastos devem ser considerados.

Aqui chegados, é assim possível verificar se uma entidade apurou um resultado fiscal positivo, designado de lucro tributável ou um resultado negativo, designado de prejuízo fiscal. Apresentando um lucro tributável, podem ser efetuadas deduções, tais como prejuízos fiscais reportados, bem como eventuais benefícios fiscais dedutíveis. Apurando-se assim a matéria coletável, à qual ser-lhe-á aplicada a respetiva taxa de imposto, que permitirá assim apurar a coleta.

No entanto, o facto de a empresa apresentar lucro ou prejuízo, por si só, não indica se a atividade por ela desenvolvida é ou não lucrativa. Atendendo a que as demonstrações financeiras têm por base de preparação o regime do acréscimo, que, em termos fiscais, é designado por periodização do lucro tributável, poderemos constatar que uma

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

determinada empresa, num determinado período de tributação, apresenta prejuízo fiscal e no seguinte poderá apresentar lucro. “(...) “lucro contabilístico” não coincide com “lucro fiscal” e advertido que quando na Constituição fala de “rendimento real”, quererá ditar “rendimento apurado nos termos da lei fiscal”, não “rendimento coincidível com rendimento contabilístico” e também não “rendimento declarado” (Ferreira, 2005).

Assim, para analisar se uma empresa é geralmente uma empresa geradora de lucros, isto é, tem uma atividade rentável, deverá analisar-se vários períodos de tributação os quais permitirão uma melhor perceção da realidade, evitando uma menor margem de erro, em referir que uma atividade é rentável, quando na verdade não o é (Mendes, 2013).

2.5 Conclusões

A tributação das empresas apresenta justificações baseadas em critérios de natureza fiscal e extrafiscal, e apenas haverá tributação se houver capacidade contributiva. Independentemente das justificações, não existe nenhum país que abdique deste tipo de tributação, até pelo facto de ser um imposto que é facilmente aceite pelos cidadãos.

A reforma fiscal de 1989, baseada na reforma dos EUA foi um ponto de viragem para o sistema fiscal português, convergindo para um sistema de tributação unitário e global do rendimento, onde se implementa a tributação do rendimento com base no regime do acréscimo. Já no que respeita ao tratamento dos prejuízos fiscais, apenas na década de noventa, se apresentaram alterações quanto ao tempo de reporte (aumento de cinco para seis anos) e manteve-se inalterado até 2010.

Entre 2010 e 2014 assistimos a reformas do sistema fiscal português que tinham como objetivo promover políticas fiscais de promoção do investimento e desenvolvimento económico.

Em 2010 foi implementada uma redução da taxa de IRC aplicável as PME, nos primeiros 12.500 euros de matéria coletável; diminuição do prazo de reporte para quatro anos, a qual sofreu novamente alterações em 2011 passando para cinco anos e na qual implementou uma limitação a 75% do lucro tributável.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Na reforma de 2014, de acordo com recomendações da Comissão Europeia, procedeu-se novamente à alteração quanto ao período de reporte de prejuízos, que passou a diferenciar o seu tratamento mediante se trate de uma PME ou uma Grande Empresa. Se por um lado, as PME passaram a poder reportar os seus prejuízos por um período de doze anos, as grandes empresas apenas o podem fazer por um período de cinco anos. Estas alterações são as que se mantêm atualmente, embora a proposta do OE 2023⁷, preveja a uma alteração ao regime vigente para um reporte por tempo ilimitado.

No atual regime de tributação das empresas em Portugal, podemos referir que assenta num imposto sobre os rendimentos das pessoas coletivas, que mediante a sua capacidade contributiva, tributa os rendimentos reais de forma proporcional englobando todas as fontes de rendimento obtidas.

A contabilidade é um meio essencial para a existência da tributação das empresas, sendo que é a partir do resultado contabilístico, com as necessárias correções fiscais nos termos do CIRC, que se irá apurar o imposto. No entanto, poderá em determinadas circunstâncias não existir imposto (quer seja a pagar ou a recuperar), se for apurado prejuízo fiscal ao invés do lucro tributável. No próximo capítulo, iremos abordar a evolução no tratamento dos prejuízos fiscais em Portugal.

⁷ Consultar: [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.](#)^a

3 CAPÍTULO III - O REGIME DE REPORTE DOS PREJUÍZOS FISCAIS

3.1 Introdução

O presente capítulo encontrar-se-á dividido em três secções. Na primeira, iremos efetuar a caracterização geral dos prejuízos fiscais; já a segunda, explanará o sistema que vigora atualmente em Portugal no que respeita ao tratamento de perdas, analisando a evolução quanto às alterações que resultaram das reformas fiscais que falamos no capítulo anterior; apresentar-se-á as medidas antiabuso na dedução de prejuízos fiscais, prevista no nosso sistema fiscal e sempre que se considere necessário apresentar-se-á exemplos práticos da sua aplicabilidade; na terceira secção, apresentaremos os regimes especiais de tratamento de prejuízos fiscais previstos no nosso sistema fiscal. Por último, apresentaremos as principais conclusões procurando contextualizar o regime vigente em Portugal.

3.2 O regime de reporte de prejuízos fiscais: caracterização geral

“A tributação tem um papel importante a desempenhar no apoio às empresas para que invistam e cresçam, incentivando e possibilitando decisões económicas por parte dos empresários que sejam socialmente desejáveis” (COM 251 final, 2021). Tanto quanto possível, as medidas de tributação devem revestir-se pelo tratamento de forma igual e justa, evitando comportamentos que levem a evasão fiscal.

Segundo Poitevin (2003), existem distorções introduzidas pelas decisões económicas no que respeita ao tratamento assimétrico de prejuízos e lucros das empresas. Mehrmann & Sureth-Sloane (2017), referem que estas assimetrias têm influência nos investidores avessos ao risco, levando-os a estar dispostos a efetuar investimentos de risco, se a compensação de perdas for total.

Langenmayr & Lester (2018) relacionam de forma positiva a tomada de risco por parte dos investidores com a duração dos prejuízos fiscais, quanto maior for a expectativa de recuperação de perdas, maior será a propensão para efetuar investimentos de risco. “A tributação assimétrica influencia o investimento” (Poitevin, 2003). Já Ljungqvist et al.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

(2017), mencionam que um aumento de impostos, reduz significativamente os investimentos de risco. Mehrmann & Sureth-Sloane (2017) mencionam que a relação de investimento e risco deve ser avaliada, tendo por base as variáveis de assunção de risco e também da aversão de perdas por parte dos investidores e não deve apenas centrar-se nas restrições de compensação de prejuízos.

Max et al. (2021) esclarecem que o tratamento assimétrico existe em todos os sistemas de impostos de rendimentos sobre as sociedades e deriva do facto de as empresas pagarem impostos quando apresentam lucros, não sendo, no entanto, compensadas no caso de obterem prejuízos. No entanto, é muito importante poderem reportar esses prejuízos para períodos de tributação futuros, nos quais obtenham lucros, reduzindo assim o pagamento futuro de impostos. Ao invés poderá também ser possível reportar perdas para exercícios anteriores de forma restrita, o que permitirá a restituição de impostos que foram pagos em exercícios anteriores.

A possibilidade de tratamento de prejuízos fiscais encontra-se presente em todos os sistemas de tributação, e de forma generalizada, apresentam um dos três mecanismos: reembolso de prejuízos fiscais (*loss refundability*), reporte de prejuízos fiscais (*loss offset*) e transmissibilidade de prejuízos fiscais (*loss transferability*).

(Reis, 2020) Se por um lado os rendimentos são tributados no período em que são obtidos, por outro as perdas apuradas num período são reportadas para os anos seguintes (gerando assim um crédito fiscal), e em alguns casos poderá haver direito a uma restituição. A decisão quanto ao mecanismo fiscal para tratamento de prejuízos fiscais deverá ter por base uma escolha normativa e essa escolha deverá considerar o mecanismo que se torne menos dispendioso em termos de implementação (Nussim & Tabbach, 2014).

O mecanismo – Reembolso de Prejuízos Fiscais (*loss refundability*), consiste na utilização das perdas no exercício contabilístico em que tais ocorrem, não existindo por isso necessidade de comprovar lucros em anos transatos ou futuros, e irá permitir um reembolso imediato ou em último caso, o não pagamento de qualquer imposto nesse exercício.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

O mecanismo – Reporte de Prejuízos Fiscais (*loss offset*), compreende um mecanismo de compensação de perdas fiscais, ou seja, é necessário que a empresa apresente lucros, para poder deduzir os seus prejuízos, originando assim nos períodos de obtenção de lucros uma menor carga fiscal (diminuição do imposto a pagar, por via da compensação dos prejuízos). Este é o mecanismo predominante nos mais variados sistemas fiscais do mundo. Dentro do mecanismo de reporte de prejuízos fiscais, podemos ainda distinguir entre o reporte para exercícios seguintes designado de “*carryforward*” e o reporte para exercícios anteriores designado de “*carryback*”:

- *Carryback*: consiste no reporte dos prejuízos a um ou mais exercícios contabilísticos anteriores em que a empresa tenha apurado lucros, que permitirá gerar um reembolso de imposto pago, ou seja, tem um efeito retroativo;
- *Carryforward*: consiste em transferir os prejuízos apurados para exercícios contabilísticos seguintes, nos quais a empresa apresente lucros, permitindo uma redução do imposto a pagar, apresentado um efeito de diferimento. É o método usado maioritariamente nas jurisdições da União Europeia, com exceção à Estónia que não apresenta regulamentação que defina o tratamento de perdas, uma vez que a tributação das empresas apenas incide sobre os lucros distribuídos⁸ (Comissão Europeia, 2021).

Conforme mencionam Nussim & Tabbach (2014), a principal justificação utilizada para que o mecanismo de reporte de prejuízos fiscais seja o predominante, consiste no facto de o reembolso de imposto estimular a fraude, uma vez que os contribuintes tenderiam a obter prejuízos com o propósito de obter uma restituição de impostos.

Até porque como referimos, no mecanismo de reembolso de prejuízos não há a obrigatoriedade de a empresa apresentar lucros. Assim, o mecanismo de reporte de

⁸ Poderá consultar em: <https://www.bdo.ee/en-gb/microsites/doing-business-in-estonia/tax-system/corporate-taxation>

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

prejuízos, restringe a possibilidade de incentivar comportamentos indesejáveis, uma vez que é necessária a obtenção de lucros, a fim de poder deduzir os prejuízos fiscais.

Almendral (2009), refere que o sistema de reporte de prejuízos não pode ser considerado como um benefício fiscal, exceto em situações de compensações de perdas através de grupos de empresas. No entanto Nussim & Tabbach (2014) considera que estes argumentos não ajudam a identificar uma solução desejável, até porque qualquer penalidade sobre as perdas é totalmente indesejável.

Quanto ao método de reporte para exercícios anteriores, Bethmann et al. (2018) provam que o método de reembolso de imposto é o que estimula o investimento, e que o investimento efetuado pelas empresas coincide com os períodos em que conseguem obter o reembolso de imposto pago em anos anteriores (*carryback*).

Verificamos através do estudo de Langenmayr & Lester (2018), que as empresas se encontram mais sujeitas ao risco de investir, em períodos que podem compensar prejuízos fiscais e constatam ainda que se for prolongando o tempo do reporte, mesmo que as taxas sobre o imposto aumentem, poderá em igual modo incentivar as empresas ao investimento.

As perdas fiscais ou prejuízos fiscais podem ser analisadas tendo por base dois elementos que se encontram relacionados. Por um lado, teremos a variável económica, que nos permite verificar a volatilidade dos rendimentos (*income volatility*) e por outro a estrutura de tributação dos rendimentos baseada em tempo de imposto (*tax timing*).

Quanto maior a volatilidade, maior probabilidade existe de uma determinada empresa apresentar perdas fiscais. Há que atender que a volatilidade varia ao longo do tempo, mas também varia de contribuinte para contribuinte, que também depende de decisões que acarretam um maior ou menor risco. Podemos medir a volatilidade através da sua magnitude, ou seja, períodos em que uma determinada empresa apresenta mais ou menos rendimentos e por outro lado a frequência que é medida através da taxa de variação dos rendimentos ao longo do tempo (Nussim & Tabbach, 2014).

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Através de práticas de planeamento fiscal, os gestores podem tomar decisões que lhes permitem em períodos em que obtêm lucros reduzir a tributação, com a subtração dos prejuízos (Fernández Rodríguez & Martínez Arias, 2018). Sendo que o planeamento fiscal deve, desde logo começar antes da empresa entrar em funcionamento, visto que através do investimento inicial efetuado pelas empresas, estas tendem inevitavelmente a obter prejuízos nos primeiros anos.

No entanto, o método de reporte de prejuízos poderá incentivar estas empresas a um maior investimento inicial visto que no futuro (com a obtenção de lucros), irá repercutir-se na diminuição dos impostos a pagar. Esta mesma ótica é replicada no decurso de vida de qualquer empresa que decida fazer investimentos, acreditando-se que esta atratividade provoca também por outro lado uma menor probabilidade de as empresas abandonarem projetos implementados (Quitério, 2015).

O mecanismo – Transmissibilidade de Prejuízos Fiscais (*loss transferability*): este mecanismo apresenta uma característica diferente dos anteriores, uma vez que este consiste na existência de um mercado de compra e venda de prejuízos fiscais. Assim permitirá que empresas que geram lucros possam comprar prejuízos fiscais de outras empresas, obtendo um benefício fiscal. A empresa adquirente terá a possibilidade de deduzir tais prejuízos aos lucros obtidos no ano de aquisição ou em anos futuros, diminuindo o imposto a pagar.

Constatamos que na transmissibilidade de prejuízos fiscais, na ótica da empresa que procede à venda dos seus prejuízos, se não existirem regras muito restritas, também poderá incentivar à fraude. Mas até que ponto? Até ao ponto em que todas as empresas passassem a gerar prejuízo com vista a beneficiar da sua venda, de tal modo que não houvesse empresas com lucro para os adquirir. No entanto, verifica-se que este mecanismo se reveste de regras muito específicas e restritas, porque nenhum sistema fiscal pretende congratular as empresas com os prejuízos apurados e apesar de não existirem sistemas fiscais perfeitos, a evolução destes, vai no sentido de diminuir a fraude e a evasão fiscal.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Nussim & Tabbach (2014) identificam três características que consideram ser fundamentais no tratamento dos prejuízos fiscais, constatando que têm aplicações diferentes sob os três mecanismos de tratamento de perdas, no entanto, podem ser repensados para que possam ser economicamente equivalentes:

- O momento em que os benefícios fiscais são concedidos (tempestividade);
- Possíveis consequências do encerramento da atividade;
- A dimensão do benefício fiscal (estrutura de alíquotas).

Em situação de crise económica, existe um conjunto de medidas fiscais e não fiscais de apoio às empresas e ao investimento. O regime de Reporte de Prejuízos Fiscais é uma delas. As perdas fiscais passam a ter uma atenção intensificada, porque economicamente os países precisam das empresas, e nesse sentido há, portanto, uma necessidade de as apoiar no sentido de ultrapassarem estes períodos críticos.

Dreßler et al. (2014) defendem que estes apoios, podem aparecer de diversas formas, e no que respeita ao tratamento de perdas, poderá ser concedido em forma de crédito fiscal ou reembolso de impostos anteriormente pagos, sendo que aqui o papel do Estado é essencial exercendo uma função de seguro, compartilhando o risco. No entanto, Nussim & Tabbach (2014) atestam que o mecanismo de reembolso é complexo, ineficiente e poderá em certo modo atrair a evasão fiscal.

Waegenare et al. (2021) fazem uma comparação entre empresas que têm perdas fiscais e as que não têm, identificando que as primeiras têm necessariamente um incentivo maior para efetuar investimentos que permitam gerar rendimentos tributáveis, uma vez que para poderem reportar eventuais perdas, terão necessariamente de vir a gerar lucros. As empresas que não têm perdas fiscais a reportar, são menos incentivadas a efetuar investimentos que gerem lucros, pelo que a partida o lucro apresentado por estas será muito menor.

Waegenare et al. (2021) referem que na análise de medidas referentes ao tratamento de perdas se deve também ter em conta os efeitos competitivos, e as medidas que podem aumentar ou diminuir a atratividade de investimento por parte das empresas que tendem

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

a apresentar perdas, devem ser diferenciadas das empresas que tendencialmente geram lucros, porque a mesma medida terá um impacto oposto em cada uma das situações. A título de exemplo podemos verificar que a medida que torna o período de reporte por tempo ilimitado, é uma medida atraente do ponto de vista de investimento. Ou seja, a empresa terá um período mais longo para reportar eventuais perdas. No entanto, se existir um limite anual de dedução de perdas, poderá limitar a atratividade dada pelo reporte ilimitado.

3.3 O Regime de reporte de prejuízos fiscais em Portugal

Em Portugal, vigora o mecanismo de Reporte de Prejuízos Fiscais, mais concretamente o designado de “*Carryforward*”, encontrando-se estabelecidas as regras de dedução de prejuízos fiscais no art.º 52 do CIRC.

Existe assim, uma necessidade de a empresa apresentar lucros (futuros), para que tenha a possibilidade de deduzir os prejuízos fiscais apurados em anos anteriores. Segundo o art.º 52 do CIRC, verifica-se que os sujeitos passivos de IRC podem deduzir ao lucro tributável, durante “de um ou mais dos cinco períodos de tributação posteriores, à exceção dos sujeitos passivos que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade económica de natureza agrícola, comercial ou industrial e que estejam abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, os quais podem fazê-lo em um ou mais dos doze períodos de tributação posteriores.”

As entidades abrangidas pelo DL n.º 372/2007, de 6 de novembro são as designadas de PME, ou seja, podemos referir que a regra geral aplicável, é um reporte para anos seguintes de cinco anos, com exceção das PME que podem reportar os prejuízos para os doze anos de tributação seguintes. No entanto, esta dedução está também limitada, no que se refere ao lucro tributável apurado.

No n.º 2 do art.º 52 do CIRC, verificamos que a “dedução a efetuar em cada um dos períodos de tributação não pode exceder o montante correspondente a 70% do respetivo lucro tributável, não ficando, porém, prejudicada a dedução da parte desses prejuízos que não tenham sido deduzidos, nas mesmas condições e até ao final do respetivo período de dedução” (Sarmiento et al., 2018).

Ao longo dos anos e com as constantes revisões ao CIRC, foram várias as alterações que se fizeram sentir quanto à possibilidade de reporte de prejuízos fiscais, algumas das quais já referimos no capítulo anterior. Para sintetizar apresentaremos na secção seguinte a evolução do regime de tratamento de prejuízos em Portugal, das quais algumas medidas ainda hoje têm impacto.

3.3.1 Evolução do regime de reporte de prejuízos fiscais

No Capítulo II, secção 2.3, subsecção 2.3.3, apresentamos na Figura 1 as alterações temporais do reporte de prejuízos fiscais desde 1963 até a atualidade. Analisando a linha temporal de reporte de prejuízos fiscais em Portugal, a mesma apresentou como reporte mínimo de três anos e um reporte máximo a doze anos.

No prazo de dedução dos prejuízos fiscais relevam as regras em vigor nos períodos em que os prejuízos sejam apurados. Relativamente, à aplicação dos limites quantitativos da dedução atender-se-á ao período em que a dedução do prejuízo seja realizada, dando cumprimento ao Princípio da Lei em vigor à data da dedução. Pretendemos agora através da tabela abaixo, sintetizar as alterações quer quanto ao seu limite temporal, quer quanto ao limite quantitativo.

Através da Figura 1, podemos desde logo verificar que até 2011 (inclusive) a dedução dos prejuízos fiscais se encontrava limitada ao lucro obtido no ano. Sendo que apenas em 2012 foi introduzido o fator limite, passando assim a estar limitada a dedução de prejuízos a 75% do lucro tributável.

As alterações não se ficaram por aqui, tendo inclusive em 2014, se procedido a um novo limite que apenas permite a dedução de prejuízos a 70% do lucro tributável. Alteração esta que ainda hoje se encontra em vigor, embora saibamos que a proposta do OE 2023⁹ prevê não só o aumento do prazo de reporte por tempo ilimitado, como também uma redução de dedutibilidade de 65% do lucro tributável.

⁹ Consultar: [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.](#)^a

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Prejuízo Fiscal – Reporte			Fim Período Reporte
Período de Tributação	Reporte (anos)	Limite Quantitativo % de Dedução do LT	Limite Temporal de Reporte
1963 a 1976	3	Limitado ao lucro do ano	PF apurado em 1963 podia ser reportado até 1966.
1977 a 1996	5		PF apurado em 1977 podia ser reportado até 1982.
De 1997 até 2009 (inclusive)	6		PF apurado em 1997 podia ser reportado até 2003.
			PF apurado em 2009 podia ser reportado até 2015.
2010 e 2011	4		PF apurado em 2011 podia ser reportado até 2015.
2012 e 2013	5	75% do lucro tributável	PF apurado em 2013 podia ser reportado até 2018.
2014 a 2016	12	70% do lucro tributável	PF apurado em 2014 pode ser reportado até 2026. PF apurado em 2015 pode ser reportado até 2027. PF apurado em 2016 pode ser reportado até 2028.
2017 e seguintes	5		PF apurado em 2017 pode ser reportado até 2022. (Não PME)
	12		PF apurado em 2017 pode ser reportado até 2029. (PME)

Tabela 1 – Reporte de Prejuízos Fiscais em Portugal – Prazos e Dedutibilidade ao LT

A Regra de Reporte até 2016: os prejuízos tinham de ser deduzidos pela ordem em que tinham sido apurados, *First In, First Out* (FIFO)¹⁰. No entanto, a partir de 2017 deixou de aplicar essa regra, podendo o sujeito passivo decidir se pretendia deduzir prejuízos de anos diversos num único período de tributação, ou, um ano de prejuízos por vários períodos de lucro.

¹⁰ Art.º 52, n.º 15, CIRC – Revogado pela Lei 42/2016, de 28 de dezembro – OE 2017)

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Atendendo às alterações no prazo de reporte e apesar de terminada a obrigatoriedade de deduzir os prejuízos segundo o método do FIFO, devem os sujeitos passivos deduzir os que disponham de um menor prazo de reporte para não perderem o direito à dedução por caducidade dos prazos. Vejamos o primeiro exemplo da aplicação do FIFO admitindo a obrigatoriedade existente até 2016.

DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS FISCAIS ATÉ 2016 - REGRA: MÉTODO DO FIFO					
A Contudo, LDA iniciou a sua atividade no ano de 2010.					
Desde o início de atividade e até 2016 apresentou os seguintes Resultados Fiscais:					
ANO	LT / PF (apurado no ano)	DEDUÇÃO DE PF (possível)	DEDUÇÃO DE PF (efetuada)	NOTAS	A REPORTAR (valor)
2010	-10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre a totalidade do LT do período.	-10 000,00
2011	-5 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre a totalidade do LT do período.	-15 000,00
2012	7 000,00	-5 250,00	-5 250,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	-9 750,00
2013	-20 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	-29 750,00
2014	-10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-39 750,00
2015	-5 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-40 000,00
2016	28 000,00	19 600,00	19 600,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-20 400,00

Tabela 2 – Dedução de Prejuízos Fiscais até 2016 - Regra: Método do FIFO

A Contudo, Lda. iniciou a sua atividade em 2010 e nesse mesmo ano, apresentou um prejuízo fiscal, fruto dos investimentos efetuados. O prejuízo apurado no valor de 10.000 euros que poderá reportar por um período de quatro anos¹¹.

¹¹ Ver tabela 4 - Reporte de Prejuízos Fiscais em Portugal – Prazos e Dedutibilidade ao LT

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Em 2011, a empresa apura novamente prejuízos no valor de 5.000 euros, dispondo nesta data de um saldo a reportar de 15.000 euros. Em 2012, a empresa apura um lucro tributável de 7.000 euros. Há que atender os prejuízos reportados de 2010 e 2011 e as regras vigentes à data da dedução dos prejuízos. Assim sendo, verificamos que a dedução possível era de 75% do lucro apurado¹². Resultando numa dedução máxima possível de 5.250 euros a qual se apresenta inferior ao valor dos prejuízos reportados.

Assim dos 15.000 euros reportados, apenas poderá deduzir 5.250 euros ao lucro tributável apurado em 2012, reportando para anos seguintes o remanescente 9.750 euros.

Seguindo o FIFO, teremos de deduzir primeiro os PF₂₀₁₀ e depois os PF₂₀₁₁.

No entanto, os PF₂₀₁₀ são superiores ao valor máximo permitido de dedução, que levará ao reporte do remanescente de PF₂₀₁₀ e a totalidade dos PF₂₀₁₁, ou seja:

- PF₂₀₁₀ = 10.000 euros
- PF₂₀₁₁ = 5.000 euros
- PF deduzidos em 2012 = 5.250 euros
- PF a reportar de 2010 = 4.750 euros + PF a reportar de 2011 = 5.000 euros.

A Contudo, Lda. apresenta ainda prejuízos nos períodos de 2013 (20.000 euros), 2014 (10.000 euros) e 2015 (5.000 euros), perfazendo um total de prejuízos acumulados a reportar de 40.000 euros. Os PF₂₀₁₀ no valor de 4.750 euros tinham um prazo de reporte de quatro anos, sendo que o último ano em que estes prejuízos poderiam ter sido deduzidos foi em 2014.

Em 2016 apresenta lucro tributável de 28.000 euros, e a dedução permitida é de 70% do lucro tributável. Neste caso a dedução possível é de 19.600 euros. Dos 40.000 euros reportados, irá então deduzir 19.600 euros pelo método do FIFO da seguinte forma:

- PF₂₀₁₁ = 5.000 euros são dedutíveis na totalidade, não ficando nenhum valor para reportar;

¹² Outro exemplo seria, se os PF de 2010 fossem deduzidos ao LT de 2011, em que era possível deduzir 100% do lucro apurado.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

- $PF_{2013} = 20.000$ euros são deduzidos ao LT 14.600 euros, sendo que o remanescente 5.400 euros é reportado para anos seguintes [reportados até 2018];
- $PF_{2014} = 10.000$ euros – limite de dedução ultrapassado – prejuízos a reportar na totalidade [reportados até 2026];
- $PF_{2015} = 5.000$ euros – limite de dedução ultrapassado – prejuízos a reportar na totalidade [reportados até 2027].

Sendo apenas dedutível prejuízos de 19.600 euros ao lucro tributável de 28.000 euros apurados em 2016. Ficando por deduzir um total de 20.400 euros, a seguir identificados:
 $[PF_{a\ reportar\ de\ 2013} = 5.400\ euros + PF_{a\ reportar\ de\ 2014} = 10.000\ euros + PF_{a\ reportar\ de\ 2015} = 5.000\ euros \rightarrow Total\ de\ PF_{a\ reportar} = 20.400\ euros]$.

Apresentamos um segundo exemplo, em que não haverá perda de dedução de prejuízos, permitindo-nos verificar a diferença em termos de limite a dedução nos anos analisados.

DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS FISCAIS ATÉ 2016 - REGRA: : MÉTODO DO FIFO					
A Contudo, LDA iniciou a sua atividade no ano de 2010.					
Desde o início de atividade e até 2016 apresentou os seguintes Resultados Fiscais:					
ANO	LT / PF (apurado no ano)	DEDUÇÃO DE PF (possível)	DEDUÇÃO DE PF (efetuada)	NOTAS	A REPORTAR (valor)
2010	-10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre a totalidade do LT do período.	-10 000,00
2011	5 000,00	-5 000,00	-5 000,00	Dedução possível sobre a totalidade do LT do período.	-5 000,00
2012	7 000,00	-5 250,00	-5 000,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período .	0,00
2013	-20 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	-20 000,00
2014	-10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-30 000,00
2015	-5 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-35 000,00
2016	28 000,00	19 600,00	19 600,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-15 400,00

Tabela 3 – Dedução de Prejuízos Fiscais até 2016 - Regra: Método do FIFO

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

O prejuízo apurado em 2010, mantém-se nos 10.000 euros, que vão ser reportáveis por um período de quatro anos (até 2014). No entanto, em 2011 a empresa apresenta lucro tributável de 5.000 euros. Ora neste caso a dedução prevista é de 5.000 euros, ou seja, dedutível até ao limite da totalidade do lucro tributável do período, gerando um reporte de 5.000 euros.

Em 2012 apresenta um lucro tributável de 7.000 euros. Nesta data a dedução encontra-se limitada a 75%, pelo que a dedução possível é de 5.250 euros e uma dedução efetuada de 5.000 euros (valor reportado de 2010). Verificamos que ainda era possível deduzir 250 euros, contudo os prejuízos reportados já tinham sido todos deduzidos.

No ano de 2013 apurou um PF de 20.000 euros, em 2014 um PF de 10.000 euros e em 2015 um PF de 5.000 euros, o que dá um total a reportar no período de 2015 de 35.000 euros.

Em 2016 apresenta lucro tributável de 28.000 euros, e a dedução permitida é de 70% do lucro tributável. Neste caso a dedução possível é de 19.600 euros. Dos 35.000 euros reportados, irá então deduzir 19.600 euros pelo método do FIFO da seguinte forma:

- $PF_{2013} = 20.000$ euros são deduzidos ao LT 19.600 euros, sendo que o remanescente, 400 euros é reportado para anos seguintes [reportados até 2018];
- $PF_{2014} = 10.000$ euros – limite de dedução ultrapassado – prejuízos a reportar na totalidade [reportados até 2026];
- $PF_{2015} = 5.000$ euros – limite de dedução ultrapassado – prejuízos a reportar na totalidade [reportados até 2027];

Sendo apenas dedutível prejuízos de 19.600 euros ao lucro tributável de 28.000 euros apurados em 2016. Ficando por deduzir um total de 20.400 euros, a seguir identificados: $[PF_{a\ reportar\ de\ 2013} = 5.400\ euros + PF_{a\ reportar\ de\ 2014} = 10.000\ euros + PF_{a\ reportar\ de\ 2015} = 5.000\ euros \rightarrow Total\ de\ PF_{a\ reportar} = 20.400\ euros]$. A partir de 2017 deixa de ser aplicável o mecanismo do FIFO, que permite ao SP selecionar os prejuízos a deduzir mediante os anos que ainda tem disponíveis por reportar, evitando sempre que possível a perda de reporte.

3.3.2 Medidas antiabuso na dedução prejuízos fiscais

Tendo presente que o objetivo da fiscalidade, neste âmbito e em tantos outros, passa por desincentivar a prática de comportamentos socialmente indesejáveis, além de limitar a dedução em termos temporais e de limitação da dedução do lucro, apresenta vários outros critérios que podem impedir o sujeito passivo de “beneficiar” desta dedução.

A existência de medidas antiabuso, encontra-se prevista no art.º 52, n.º 3 e ss., os quais merecem uma leitura cuidada, para que a sua aplicação seja efetuada corretamente. Em alguns casos apresentaremos exemplos que permitem uma melhor perceção da sua aplicabilidade e reflexo.

De acordo com o n.º 3 do artigo 52 do CIRC conjugado com o n.º 2 do artigo 15 do CIRC, nos períodos de tributação em que o lucro tributável seja apurado com base nos métodos indiretos (art.º 57 do CIRC) não é permitida a dedução dos prejuízos fiscais, mesmo que se encontrem dentro do período de dedução. Contudo, a dedução não será prejudicada, dentro do período de reporte (nos anos seguintes) nos termos do n.º 1 do art.º 52, dos prejuízos que não tenham sido anteriormente deduzidos.

A LPQ, Lda. apresenta na tabela seguinte os resultados fiscais apurados nos anos de 2012 a 2018. Com exceção do ano 2016, em que o resultado foi apurado pelos métodos indiretos nos termos do artigo 87 do CIRC, todos os outros foram apurados “normalmente” com entrega da declaração da Modelo 22.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS FISCAIS E OS MÉTODOS INDIRETOS [Art.º 52, N.º 3 DO CIRC]					
A LPQ, LDA apresenta nos anos de 2012 a 2018 os resultados fiscais a seguir apresentados.					
Contudo no ano de 2016 o resultado apurado foi efetuado por métodos indiretos [Art.º 57 do CIRC].					
ANO	LT / PF (apurado no ano)	DEDUÇÃO DE PF (possível)	DEDUÇÃO DE PF (efetuada)	NOTAS	A REPORTAR (valor)
2012	20 000,00	20 000,00	0,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	0,00
2013	-10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	-10 000,00
2014	-3 500,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-13 500,00
2015	7 500,00	5 625,00	5 625,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-7 875,00
2016 [MI]	10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-7 875,00
2017	-5 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-8 125,00
2018	25 000,00	17 500,00	8 125,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	0,00

Tabela 4 – Dedução de prejuízos fiscais e os métodos indiretos [art.º 52, n.º 3 do CIRC]

Analisando o exemplo, verificamos que nos anos 2013 e 2014 a empresa apresentou prejuízos fiscais, a reportar um total de 13.500 euros. Em 2015, a LPQ apresenta lucro tributável no valor de 7.500 euros, sendo possível deduzir até 5.625 euros de prejuízos. Os prejuízos reportados são superiores, pelo que após a dedução ao lucro tributável, o total a reportar é ainda de 7.875 euros [$PF_{2013} = 4.375$ euros + $PF_{2014} = 3.500$ euros]¹³.

Em 2016, apesar de a empresa apresentar um lucro tributável no valor de 7.000 euros, visto o mesmo ter sido apurado pelos métodos indiretos não é possível efetuar a dedução de prejuízos fiscais neste período. Vejamos que, se o LT tivesse sido apurado

¹³ Atendendo ao facto de estarmos em 2015, tínhamos de seguir a dedução pelo método do FIFO. Porém, se atendermos ao tempo de reporte, verificamos que os PF_{2013} teriam de ser deduzidos até 2018 visto que apenas podiam ser reportados por um período de cinco anos. Já os PF_{2014} são reportáveis até 2026 o que nos levaria a efetuar a dedução exatamente do mesmo modo.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

“normalmente”, seria possível a dedução de 7.000 euros $[10.000 \times 70\%]$. Assim o valor dos PF a reportar são os seguintes: $PF_{2013} = 4.375$ euros + $PF_{2014} = 3.500$ euros.

O n.º 4 do artigo 52 do CIRC, diz-nos que “quando se efetuarem correções aos prejuízos fiscais declarados pelo sujeito passivo, devem alterar-se, em conformidade, as deduções efetuadas, não se procedendo, porém, a qualquer anulação ou liquidação de IRC, ainda que adicional, se tiverem decorrido mais de quatro anos¹⁴ relativamente àquele a que o lucro tributável respeite”. No entanto, e a *contrario*, se ainda não tiver caducado o direito à liquidação do imposto, pode o mesmo ser exigido.

Observemos o seguinte exemplo. A LPQ, LDA apresenta nos anos de 2012 a 2018 os resultados fiscais a seguir apresentados. O lucro tributável apurado em 2015 foi alvo de correção por parte da AT em 2020¹⁵.

Ora vamos assumir que o LT corrigido pela AT, é inferior em 2.500 euros. Portanto o LT inicialmente apurado de 7.500 euros, era na verdade um LT de 5.000 euros.

Cumprindo o disposto no n.º 4 do art.º 52, temos que os prejuízos deduzidos possíveis eram de 3.500 euros $[5.000 \times 70\%]$.

Atendendo à necessidade de corrigir o valor deduzido, passando o valor a reportar a ser de 10.000 euros ao invés dos 7.875 euros inicialmente previstos e a mesma correção em termos de valor a reportar é aplicável nos anos seguintes.

¹⁴ Nos termos do n.º 1 do art.º 45 da LGT “O direito de liquidar os tributos caduca se a liquidação não for validamente notificada ao contribuinte no prazo de quatro anos, quando a lei não fixar outro.” e nos termos do n.º 3 do art.º 45 da LGT “Em caso de ter sido efetuada qualquer dedução ou crédito de imposto, o prazo de caducidade é o do exercício desse direito.

¹⁵ Nos termos do n.º 1 do art.º 45 da LGT “O direito de liquidar os tributos caduca se a liquidação não for validamente notificada ao contribuinte no prazo de quatro anos, quando a lei não fixar outro.” e nos termos do n.º 3 do art.º 45 da LGT “Em caso de ter sido efetuada qualquer dedução ou crédito de imposto, o prazo de caducidade é o do exercício desse direito.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

DEDUÇÃO DE PREJUÍZOS FISCAIS E CORREÇÕES [Art.º 52, N.º 4 DO CIRC]					
A LPQ, LDA apresenta nos anos de 2012 a 2018 os resultados fiscais a seguir apresentados.					
Contudo no ano de 2016 o resultado apurado foi efetuado por métodos indiretos [Art.º 57 do CIRC].					
O lucro tributável apurado em 2015 foi alvo de correção por parte da AT em 2020.					
ANO	LT / PF (apurado no ano)	DEDUÇÃO DE PF (possível)	DEDUÇÃO DE PF (efetuada)	NOTAS	A REPORTAR (valor)
2012	20 000,00	20 000,00	0,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	0,00
2013	-10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 75% do LT do período.	-10 000,00
2014	-3 500,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-13 500,00
2015 (Inicial)	7 500,00	5 625,00	5 625,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-7 875,00
2015 (corrigido)	5 000,00	3 500,00	3 500,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-10 000,00
2016 [MI] (Inicial)	10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-7 875,00
2016 [MI] (corrigido) ¹⁶	10 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	- 10 000,00
2017 (Inicial)	-5 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-8 125,00
2017 (corrigido)	-5 000,00	0,00	0,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	-15 000,00
2018 (inicial)	25 000,00	17 500,00	8 125,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	0,00
2018 (corrigido)	25 000,00	17 500,00	15 000,00	Dedução possível sobre 70% do LT do período.	0,00

Tabela 5 – Dedução de prejuízos fiscais e correções [art.º 52, n.º 4 do CIRC]

¹⁶ Em 2016 apenas iríamos corrigir o valor a reportar, dando continuidade ao exemplo mencionado na tabela 4, ou seja, a aplicação de métodos indiretos no ano 2016.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Nos termos do n.º 5 do art.º 52, “no caso de o contribuinte beneficiar de isenção parcial e ou de redução de IRC, os prejuízos fiscais sofridos nas respetivas explorações ou atividades não podem ser deduzidos, em cada período de tributação, dos lucros tributáveis das restantes.” Sendo por isso necessária uma separação dos resultados imputáveis por tipos de regimes, garantido assim que os prejuízos apurados no regime de isenção parcial ou total não serão deduzidos aos restantes.¹⁷

Quando o período de tributação seja inferior a um ano, conforme previsto na alínea d) do n.º 4 do art.º 8.º e quando inferior a seis meses nos termos do n.º 6 do art.º 52, não se aplicará a limitação temporal estabelecida no n.º 1.

Os prejuízos fiscais respeitantes às entidades abrangidas pelo regime de transparência fiscal, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º são deduzidos unicamente aos lucros tributáveis das mesmas sociedades nos termos do n.º 7 do art.º 52.

Existia a aplicação de medidas antiabuso, que restringiam a dedução de prejuízos fiscais, quando se verificasse a alteração do objeto social, a natureza da atividade ou a alteração das participações sociais, em pelo menos, 50% do capital social ou da maioria dos direitos de votos, tendo sofrido alterações com a reforma do IRC em 2014, passando apenas a restringir a dedução de prejuízos fiscais, caso se verifique a “alteração¹⁸ da titularidade de mais de 50% do capital social ou da maioria dos direitos de voto” conforme disposto no n.º 8 do art.º 52.

Apresentamos, de seguida, através da figura 2, um esquema que permite facilmente identificar se podem ou não ser deduzidos os prejuízos fiscais, nos termos referidos no n.º 8 do art.º 52.

¹⁷ A contabilidade deverá refletir todas as operações realizadas pelo sujeito passivo e ser organizada de modo que os resultados das operações e variações patrimoniais sujeitas ao regime geral do IRC possam claramente distinguir-se dos das restantes de modo a permitir o apuramento do lucro tributável nos termos da alínea b) do n.º 3 e n.º 1 do art.º 17 do CIRC.

¹⁸ O n.º 9 do art.º 52 do CIRC define o que se consideram alterações nos termos definidos pelo n.º 8.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

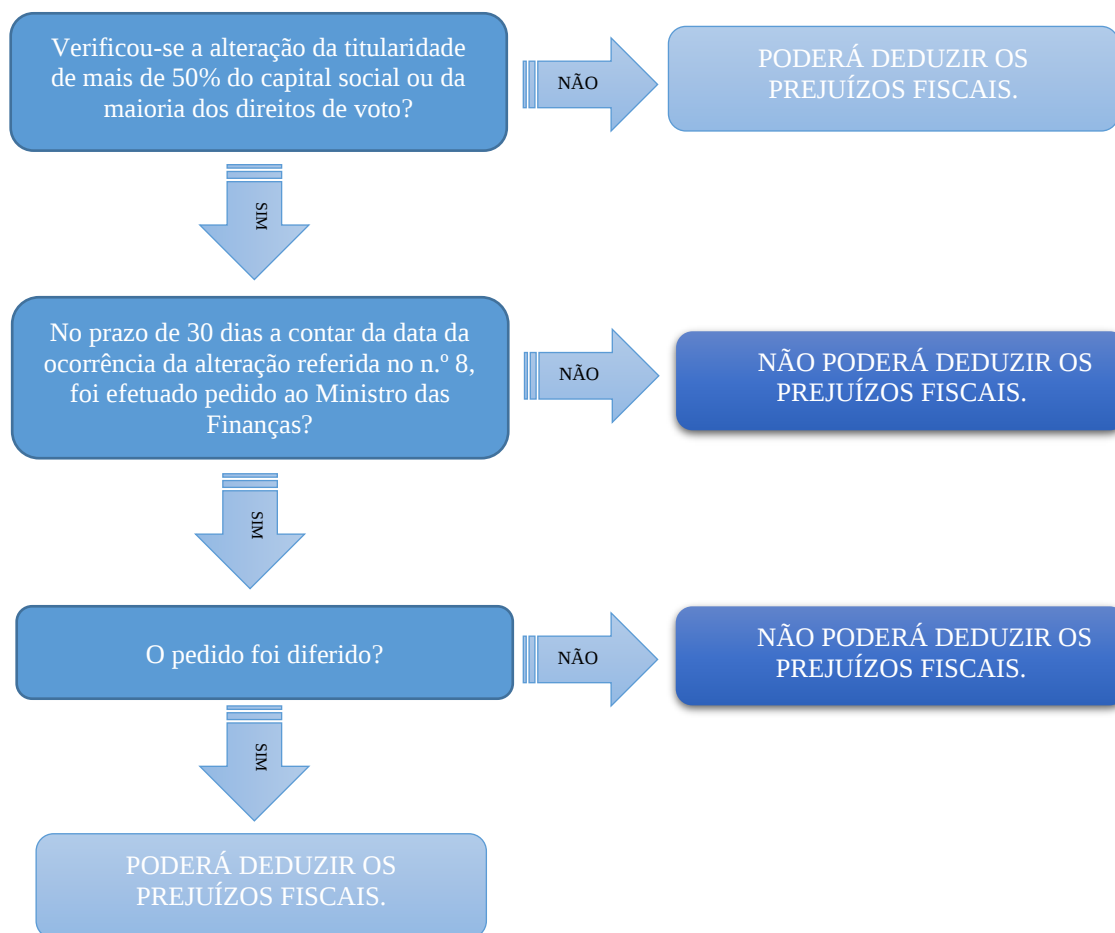


Figura 2 – A alteração de titularidade e a dedução de prejuízos

Verifica-se também que com a reforma de 2014, deixa de ser considerada a restrição da alteração de titularidade. Sendo que nas situações referidas no atual n.º 9 do art.º 52¹⁹ são apresentadas condições que não revestem a qualidade de “alterações” referida nos termos do n.º 8, as que a seguir se indicam:

¹⁹ O n.º 9 do art.º 52 do CIRC define o que se consideram alterações nos termos definidos pelo n.º 8. E nos termos do n.º 10 refere que: o disposto nas alíneas d) e e) do número 9 não dispensa a autorização por parte do Ministério das Finanças relativamente à parte dos prejuízos fiscais respeitantes ao período de tributação em que o adquirente tenha passado a deter, direta ou indiretamente, mais de 20% do capital social ou da maioria dos direitos de voto ou tenha iniciado funções na sociedade, respetivamente, bem como aos exercícios anteriores àquele.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

- a) Das quais resulte a passagem da titularidade do capital social ou dos direitos de voto de direta para indireta, de indireta para direta, bem como das quais resulte a transmissão daquela titularidade entre sociedades cuja maioria do capital social ou dos direitos de voto seja detida direta ou indiretamente, nos termos do n.º 6 do artigo 69, por uma mesma entidade;
- b) Decorrentes de operações efetuadas ao abrigo do regime especial previsto nos artigos 73 e seguintes;
- c) Decorrentes de sucessões por morte;
- d) Quando o adquirente detenha ininterruptamente, direta ou indiretamente, mais de 20% do capital social ou da maioria dos direitos de voto da sociedade desde o início do período de tributação a que respeitam os prejuízos;
- e) Quando o adquirente seja trabalhador ou membro dos órgãos sociais da sociedade, pelo menos desde o início do período de tributação a que respeitam os prejuízos.

Ora a existência de transmissão de titularidade entre grupos, conforme previsto na alínea a) do n.º 9 do art.º 52, desde que a maioria do capital seja detido pela mesma entidade não será considerada uma alteração de capital. O exemplo abaixo, permite-nos visualizar esta situação de forma mais simples.

A sociedade Mãe dispõe de 100% do capital da sociedade Contudo e 100% da sociedade LPQ. A sociedade Contudo possui 70% da sociedade Futuro e a sociedade LPQ possui 80% da sociedade Presente. A sociedade Futuro e a sociedade Presente têm prejuízos fiscais reportar.

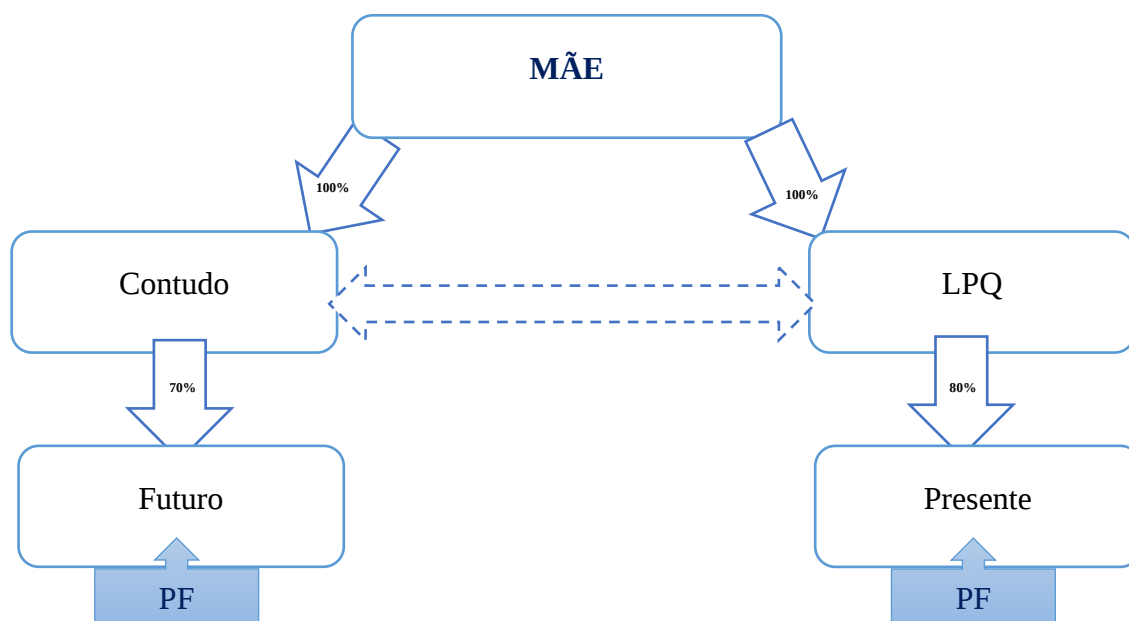


Figura 3 – Exemplo de uma alienação de participação que não corresponde a uma alteração de titularidade [art.º 52, n.º 9, al. a) do CIRC]

Assim, caso exista uma venda da participação de 70% da sociedade Futuro detida pela Contudo à LPQ ou se esta última vendesse a sua participação de 80% da sociedade Presente à Contudo, nenhuma destas situações iria impedir o direito à dedução dos prejuízos fiscais dessas sociedades, visto que a maioria do capital da Contudo e da LPQ é detido pela sociedade MÃE.

Quando exista alteração de titularidade poderá ser permitida a dedução de prejuízos fiscais, se e só se, for efetuado um pedido ao Ministro das Finanças no prazo de 30 dias a contar da data da ocorrência da alteração referida no n.º 8, conforme consta no disposto no n.º 12 e 13. No entanto “sempre que estejam em causa prejuízos fiscais relativos ao período imediatamente anterior ao da ocorrência de alguma das alterações previstas no n.º 8 e esta ocorra antes do termo do prazo de entrega da respetiva declaração de rendimentos, o requerimento referido no n.º 12 pode ser apresentado no prazo de 30 dias contados do termo do prazo de entrega dessa declaração”.

Estas alterações tiveram presente a falta de atratividade do ponto de vista de reestruturações empresariais que existiam até então. Assim, pretendeu-se incentivar as

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

reestruturações empresarias como um fator fiscal competitivo e atrativo, que também abrangia as reestruturações transfronteiriças.

L. M. de P. M. Costa & Quintas (2021) referem que estas alterações foram efetivamente cruciais para o aumento das operações de reestruturação empresarial que assentavam assim num modelo mais simples, célere e com benefícios fiscais mais amplos que numa ótica de médio e longo prazo se apresentam como uma solução para a economia portuguesa ser mais competitiva do ponto de vista internacional, apesar de terem algum impacto em termos de receita arrecadada pelo Estado no curto prazo.

Poitevin (2003) defende que uma das formas de poder diminuir ou até mesmo reduzir distorções decorrentes da assimetria tributária, são os processos de reestruturação, referindo-se concretamente aos processos de fusão ou incorporação de sociedades. Se uma empresa deficitária se fundir com uma empresa lucrativa, esta última ao poder reportar os prejuízos acumulados da primeira no seu lucro tributável, irá reduzir a carga fiscal e assim reduzirá distorções incitadas pelos prejuízos fiscais.

3.4 Conclusões

Relativamente aos mecanismos de reporte, verificamos que o método de reporte de prejuízos é aquele que à partida conseguirá incentivar as empresas a um maior investimento inicial. Por um lado, é normal nos primeiros anos de atividade, as empresas apresentarem prejuízos e por outro, este mecanismo irá permitir a longo prazo a dedução ao lucro, o que se traduz numa diminuição de imposto a pagar. Defende-se ainda, que esta mesma ótica pode ser visualizada no decurso da vida de qualquer empresa que decida investir, acreditando-se, portanto, que a atratividade da diminuição do imposto com o investimento, leva a uma menor probabilidade de as empresas abandonarem os projetos de investimento.

Quanto ao mecanismo do reembolso de imposto, discutiu-se que poderá ser um incentivador de fraude, uma vez que não há a obrigatoriedade de apresentação de lucros para obter reembolso de imposto, sendo que estas desvantagens tendem a favorecer a opção pelo mecanismo de reporte e a não aceitação deste mecanismo. Reforçando mais

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

uma vez que a opção pelo mecanismo de reporte, desincentiva a comportamentos indesejáveis e estimula o investimento.

Sabe-se que as empresas estão mais dispostas ao risco associado do investimento, nos anos em que lhes é permitido o reporte de perdas fiscais e que quanto mais prolongado for o período de reporte, mesmo que até exista o aumento da taxa de imposto, este mecanismo continua a incentivar as empresas a investir.

No mecanismo de transmissibilidade de prejuízos fiscais, o incentivo à fraude também se encontra presente. Contudo, nos sistemas fiscais em que este mecanismo se encontra presente, encontram-se associadas regras específicas e bastante restritas no sentido de não congratular as empresas que apresentam prejuízos fiscais.

Na verdade, em resultado do IRC ser um imposto conjuntural ter prejuízos fiscais poderá ser considerado normal em determinadas circunstâncias e períodos da vida da empresa. Os mecanismos fiscais existentes, não pretendem, todavia, recompensar as empresas, mas sim auxiliar, libertando meios monetários através do mecanismo de reembolso ou reporte para exercícios anteriores (*carryback*). E numa perspetiva futura (*carryforward*), pretende baixar os impostos até ao ponto em que seja benéfico e bem assim as incentive a investir.

Ainda no que toca à análise do tratamento de perdas, é importante analisar os efeitos competitivos bem como as medidas que possam aumentar ou diminuir a atratividade de investimento por parte das empresas, sendo considerado fulcral a separação das empresas em dois grupos: empresas rentáveis e não rentáveis. O impacto das medidas no tratamento de perdas, para estes dois grupos, terá necessariamente impactos diferentes.

Em Portugal está atualmente previsto um reporte até doze anos para as empresas consideradas PME e 5 anos para as restantes. Já quanto a limitação quantitativa vimos que foi fixada uma limitação de 75% do lucro tributável em 2012, tendo esta limitação

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

sofrido uma diminuição para 70% em 2014. A proposta do OE 2023²⁰ apresenta um reporte por tempo ilimitado e uma limitação quantitativa de 65%.

No capítulo seguinte apresentaremos uma análise comparativa entre o regime de reporte de prejuízos fiscais na União Europeia, no qual pretendemos identificar se Portugal apresenta um sistema competitivo face aos restantes membros da UE no que respeita ao tratamento de prejuízos fiscais.

²⁰ Consultar: [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.^a](#)

4 CAPÍTULO IV - O REGIME DE REPORTE DOS PREJUÍZOS FISCAIS: ANÁLISE COMPARATIVA NA UNIÃO EUROPEIA

4.1 Introdução

A tributação das empresas na UE, ao longo dos últimos anos, tem dado avanços significativos que apontam a um caminho de uniformização no que respeita a tributação dos rendimentos empresariais. Contudo, ainda há um caminho longo a percorrer. Os lucros e prejuízos das empresas estão sujeitos a regras de tributações distintas, dependendo do país em que se encontram sediados (entre outras regras que podem influenciar a tributação).

O presente capítulo encontra-se dividido em duas secções. Na primeira, apresentaremos uma análise comparativa entre os países da UE quanto ao tratamento dos prejuízos fiscais de acordo com o sistema fiscal em cada um dos países membros.

A segunda secção deste capítulo tem por objetivo demonstrar as medidas temporárias (excecionais) implementadas pelos países da UE no âmbito da pandemia COVID-19. E ainda demonstrar as alterações que Portugal adotou neste âmbito e a sua implicação em termos práticos. Por último, apresentaremos as principais conclusões procurando contextualizar o regime vigente em Portugal e nos restantes países da UE.

4.2 O Regime de reporte de prejuízos fiscais: análise comparativa UE

No capítulo anterior, verificamos os conceitos associados ao reporte de prejuízos no qual verificamos que o mecanismo de reporte pode ser dividido em *carryforward* ou *carryback*. Neste capítulo, procedemos a uma análise comparativa da aplicação do mecanismo de reporte de prejuízos fiscais nos países da UE, as quais analisaremos nas secções seguintes com maior detalhe.

4.2.1 Mecanismo de reporte de prejuízos fiscais: *carryforward* e *carryback*

O mecanismo de reporte para exercícios seguintes (*carryforward*), como já vimos anteriormente, traduz-se numa redução de imposto a pagar, no ano em que se procede a dedução dos prejuízos fiscais reportados ao lucro tributável do respetivo exercício.

O mecanismo de reporte para exercícios anteriores (*carryback*) apresenta um efeito retroativo e que, no fundo, permite gerar um reembolso do imposto que já foi pago em anos anteriores, nos quais a empresa obteve lucros e aos quais poderá deduzir os prejuízos fiscais reportados. Ou seja, este mecanismo tem um efeito de diferimento.

No sentido de analisar o regime de reporte em vigor nos sistemas fiscais da UE, apresentamos a tabela 6, que nos permite verificar que à exceção da Estónia que não apresenta nenhum mecanismo para tratamento de perdas, todos os outros países da UE apresentam o mecanismo de *carryforward*. Quanto ao mecanismo de *carryback* verificamos que apenas quatro países o apresentam no seu sistema fiscal.

Na secção seguinte, veremos com maior detalhe os países que adotam cada um dos mecanismos, identificando se apresentam uma limitação de reporte ou se por outro lado reportam por tempo ilimitado.

Países UE	Tax Loss Carry Forward	Tax Loss Carryback	Países UE	Tax Loss Carry Forward	Tax Loss Carryback
Alemanha	Sim	Sim	Hungria	Sim	Não
Áustria	Sim	Não	Irlanda	Sim	Sim
Bélgica	Sim	Não	Itália	Sim	Não
Bulgária	Sim	Não	Letónia	Sim	Não
Chipre	Sim	Não	Lituânia	Sim	Não
Croácia	Sim	Não	Luxemburgo	Sim	Não
Dinamarca	Sim	Não	Malta	Sim	Não
Eslováquia	Sim	Não	Países Baixos	Sim	Sim
Eslovénia	Sim	Não	Polónia	Sim	Não
Espanha	Sim	Não	Portugal	Sim	Não
Estónia	Não	Não	República Checa	Sim	Não
Finlândia	Sim	Não	Roménia	Sim	Não
França	Sim	Sim	Suécia	Sim	Não
Grécia	Sim	Não			

Tabela 6 – A existência do mecanismo de reporte de prejuízos nos EM da UE

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

4.2.2 Período de reporte de prejuízos fiscais: de limitado a ilimitado

Se é verdade que nos diferentes EM da UE o regime de reporte de prejuízos fiscais difere entre a escolha do *Tax Loss Carryforward* e do *Tax Loss Carryback*, não é menos verdade que o período de tributação difere de zero a ilimitado.

Assim apresentamos na tabela 7, uma síntese do regime de reporte dos prejuízos fiscais para os vinte sete Estados Membros da União Europeia, no qual é possível verificar o mecanismo de reporte em vigor e em caso de limitação de reporte, o respetivo limite.

Países UE	Tax Loss Carryforward (anos)	Tax Loss Carryback (anos)	Países UE	Tax Loss Carryforward (anos)	Tax Loss Carryback (anos)
Alemanha	Ilimitado	1	Hungria	5	0
Áustria	Ilimitado	0	Irlanda	Ilimitado	1
Bélgica	Ilimitado	0	Itália	Ilimitado	0
Bulgária	5	0	Letónia	5	0
Chipre	5	0	Lituânia	Ilimitado	0
Croácia	5	0	Luxemburgo	17	0
Dinamarca	Ilimitado	0	Malta	Ilimitado	0
Eslováquia	5	0	Países Baixos	Ilimitado	1
Eslovénia	Ilimitado	0	Polónia	5	0
Espanha	Ilimitado	0	Portugal	5	0
Estónia	0	0	República Checa	5	0
Finlândia	10	0	Roménia	7	0
França	Ilimitado	1	Suécia	Ilimitado	0
Grécia	5	0			

Tabela 7 – O Reporte de Prejuízos Fiscais na UE

Conforme resulta da tabela abaixo, dos vinte e sete países analisados verificamos que cerca de 48% dispõem de reporte de prejuízos para exercícios seguintes (*carryforward*)

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

por tempo ilimitado. Representado um total de treze países da UE²¹, número que entendemos ser considerável.

PAÍSES UE		
Tax Loss Carryforward		
Nº Anos	Nº de Países	Percentagem
0	1	3,70%
5	10	37,04%
7	1	3,70%
10	1	3,70%
17	1	3,70%
Ilimitado	13	48,15%
Total	27	100%

Tabela 8 – Tax Loss Carryforward – UE

O reporte por tempo ilimitado encontra-se assim presente nos sistemas fiscais dos de países como a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, França, Irlanda, Itália, Lituânia, Malta, Países Baixos e Suécia.

Dos vinte sete países da UE, apenas a Estónia não apresenta uma regulamentação no que concerne ao tratamento de perdas, sendo este o país que se encontra representado no valor zero. Quanto aos restantes membros da UE, estes apresentam no seu sistema fiscal, reporte por tempo limitado.

Em termos de reporte limitado, verificamos uma concentração de aproximadamente 37% dos EM a reportar a um período máximo de cinco anos, considerando-se, portanto, este o segundo valor de referência em prazos de reporte pelos EM.

Neste grupo encontra-se aqui representados, tendo em conta a regra geral os seguintes países: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Grécia, Hungria, Letónia, Polónia, Portugal e República Checa.

Os restantes países, representam 16% dos EM e têm prazos específicos de reporte limitado.

²¹ Dos trinta e oito países membros da OCDE, dezoito aplica reporte por tempo ilimitado, dos quais doze são membros da UE.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

A Roménia reporta por um período de sete anos, a Finlândia reporta por um período de dez anos e o Luxemburgo apresenta no seu sistema Fiscal um período de reporte de dezassete anos.

PAÍSES UE		
Tax Loss Carryback		
Nº Anos	Nº de Países	Percentagem
0	23	85%
1	4	15%
Total	27	100%

Tabela 9 – Tax Loss Carryback - UE

Neste sentido, constata-se através da tabela 9, que no que concerne ao reporte de prejuízos para exercícios anteriores (*carryback*), este sistema encontra-se presente em apenas 15% dos países da União Europeia (4 países).²²

A Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos apresentam no seu sistema fiscal, o reporte de prejuízos fiscais quer para exercícios seguintes (*Tax Loss Carryforward*), quer para exercícios anteriores (*Tax Loss Carryback*). Sendo estes países os únicos da União Europeia²³ que preveem o mecanismo de reporte de prejuízos para anos anteriores (*Tax Loss Carryback*), correspondendo apenas a 15% do total dos países da UE. Se por um lado, o reporte temporal para exercícios seguintes é ilimitado, por outro lado, o reporte de prejuízos para exercícios anteriores apresenta-se limitado ao exercício imediatamente anterior.

De seguida analisaremos cada um dos países, referindo as limitações que lhes possam estar subjacentes, como por exemplo, limitação de dedução dos prejuízos fiscais. Esta análise será feita quer do ponto de vista do reporte por tempo limitado ou ilimitado e

²² Na OCDE, sete países apresentam no seu sistema fiscal o reporte para anos anteriores, dos quais quatro são membros da UE.

²³ Ver medidas temporárias no âmbito COVID-19 na secção 4.2 do presente capítulo.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

também a ambos os mecanismos de reporte existentes e aplicáveis em cada país membro da UE.

4.2.3 O reporte de prejuízos fiscais: limite à dedução do lucro tributável

Conforme referimos anteriormente, a Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos apresentam no seu sistema fiscal, o reporte de prejuízos fiscais quer para exercícios seguintes (*Tax Loss Carryforward*), quer para exercícios anteriores (*Tax Loss Carryback*). Agora pretende-se demonstrar as regras e limites subjacentes em cada um destes sistemas fiscais.

Países UE	Tax Loss Carryforward	Tax Loss Carryback
	Limite à dedução do LT	Limite à dedução do LT
Alemanha	Sem limites	1 milhão de euros + 60% do LT > a 1 milhão de euros
França	1 milhão de euros + 50% do LT > a 1 milhão de euros	1 milhão de euros
Irlanda	Sem limites	Sem limites
Países Baixos	1 milhão de euros + 50% do LT > a 1 milhão de euros	1 milhão de euros + 50% do LT > a 1 milhão de euros

Tabela 10 – Limite à dedução do lucro tributável: Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos

Quanto ao reporte para exercícios anteriores a Alemanha aplica a chamada “tributação mínima”, que permite a compensação até 1 milhão de euros dos lucros do ano anterior mais 60% do lucro tributável que exceda esse montante, salvaguardando que 40% dos rendimentos são sujeitos a tributação. Já o reporte para exercícios seguintes não apresenta qualquer limitação.

A França também apresenta uma limitação idêntica à da Alemanha, mas aplicável ao reporte para anos futuros, sendo permitida a dedução em cada exercício até 1 milhão de euros mais 50% do lucro tributável que exceda esse montante do exercício em curso. Já no que respeita ao reporte para exercícios anteriores, os prejuízos podem ser deduzidos

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

até um máximo de 1 milhão de euros. As perdas não deduzidas em anos anteriores reportam para anos seguintes pelas regras referidas.

A Irlanda permite a compensação dos prejuízos no próprio ano e no ano imediatamente anterior de igual duração. Aos prejuízos não deduzidos nas circunstâncias referidas os mesmos podem ser transportados por tempo ilimitado. Permite ainda que as perdas comerciais, que sejam consideradas relevantes, possam ser usadas para proteger dividendos estrangeiros que a empresa opte por tributar em 12,5%.

Nos Países Baixos a partir de 1 de janeiro de 2022 passou a ser possível o reporte por tempo ilimitado. Sendo a dedução aos lucros totalmente dedutíveis até 1 milhão de euros mais 50% dos lucros que excedam esse montante, quer no reporte *carryforward* quer no *carryback*.

Para efeitos de reporte de prejuízos, os prejuízos ocorridos em exercícios iniciados em ou após 1 de janeiro de 2013 também se enquadram no novo regime que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2022, pelo que estes prejuízos serão reportados por tempo ilimitado. No entanto, se o lucro tributável de um determinado ano, for superior a 1 milhão de euros, então nesse caso apenas poderá deduzir 50% dos prejuízos.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

A Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Itália, Lituânia, Malta e a Suécia apresentam também um reporte para exercícios seguintes ilimitado, contudo não dispõem nos seus sistemas fiscais reporte para exercícios anteriores.

Países UE	Tax Loss Carryforward
	Limite à dedução do LT
Áustria	75 % do LT
Bélgica	1 milhão de euros + 70% do LT > a 1 milhão de euros
Dinamarca	8.767.500 DKK + 60 % do LT > 8.767.500 DKK
Eslovénia	63 % do LT
Espanha	PF até 1 milhão de euros - Sem limite
	PF superiores a 1 milhão de euros:
	VN < 20 milhões de euros – limite de 70% do LT
	VN entre 20 milhões de euros e 60 milhões de euros - limite de 50% do LT
	VN > 60 milhões de euros – limite de 25% do LT
Itália	80 % do LT
Lituânia	70 % do LT
Malta	Sem limite
Suécia	Sem limite

Tabela 11 – Limite à dedução do lucro tributável: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Itália, Lituânia, Malta e Suécia

A Áustria apresenta uma limitação de dedução a 75% do lucro tributável, garantindo que existe tributação em pelo menos 25% do lucro tributável apurado num determinado período de tributação.

A Bélgica por sua vez limita a dedução a 1 milhão de euros mais 70% do lucro tributável superior a esse montante. Quando o lucro tributável de um determinado exercício seja superior a 1 milhão de euros, haverá tributação sobre os 30% que excedem esse montante, se houver prejuízos a deduzir ao lucro.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

De acordo com as regras da Dinamarca, o lucro tributável até DKK 8.767.500 para 2021 (DKK 8.572.500 para 2020) pode sempre ser eliminado por prejuízos fiscais transportados, enquanto o lucro tributável superior a DKK 8.767.500 só pode ser reduzido em 60% como resultado de prejuízos fiscais.

Na Eslovénia a partir de 2020, a dedução encontra-se limitada a 63% do lucro tributável e seguem regra geral uma dedução cronológica, dos mais antigos para os mais recentes (FIFO).

A Espanha apresenta no seu sistema fiscal, regras específicas quanto à dedução dos prejuízos fiscais. Os prejuízos fiscais de um determinado exercício até um milhão de euros, podem ser compensados ao lucro tributável sem qualquer limite.²⁴ No entanto se superiores a um milhão de euros, deverá aplicar a limitação de acordo com o volume de negócios (VN) apurado no ano imediatamente anterior, da seguinte forma:

- se o VN for inferior a 20 milhões de euros, então a dedução encontra-se limitada a 70% do LT;
- se VN entre 20 milhões de euros e 60 milhões de euros, aplicará o limite de dedução de 50% do LT;
- caso o VN seja superior a 60 milhões de euros então a dedução estará limitada a 25% do LT.

A Itália apresenta limitação da dedução a 80% do lucro tributável, exceto se tais prejuízos forem referentes aos três primeiros anos de atividade, sendo neste caso dedutível a 100% do Lucro Tributável.

A partir de 2014, na Lituânia, a dedução encontra-se limitada a 70% do lucro tributável, exceto as PME que podem deduzir os prejuízos sem qualquer limitação ao lucro tributável.

²⁴ LIS, art.º 26 - Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

No entanto, a Malta e a Suécia, não apresentam qualquer limitação ao nível da dedução, tal como a Alemanha. Estes são assim os únicos países da UE que reportam os prejuízos por tempo ilimitado com a possibilidade de dedução do total do lucro tributável.

A Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Grécia, Hungria, Letónia, Polónia, Portugal e República Checa revelam seguidamente para o maior número de países que dispõem de um sistema de reporte para exercícios seguintes a cinco anos, que representa cerca de 37% dos países da UE.

Países UE	Tax Loss Carryforward
	Limite à dedução do LT
Bulgária	Sem limite
Chipre	Sem limite
Croácia	Sem limite
Eslováquia	50 % do LT
Grécia	Sem limite
Hungria	50% do LT
Letónia	Sem limite
Polónia	até 50% do PF apurado num determinado ano
Portugal	70% do LT
República Checa	Sem limite

Tabela 12 – Limite à dedução do lucro tributável: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Grécia, Hungria, Letónia, Polónia, Portugal e República Checa

A Bulgária, Chipre, Croácia e Grécia não apresentam limitações na dedução dos prejuízos reportados ao lucro tributável. A Croácia aplica o FIFO na dedução dos prejuízos ao lucro tributável.

Na Eslováquia até 1 de janeiro de 2020, apenas era permitido um reporte de quatro anos, limitado a 25% do lucro tributável. A partir de 1 de janeiro de 2020, o reporte para exercícios seguintes é de cinco anos, mas só poderá ser deduzido até 50% do lucro tributável. No caso de se tratar de microempresas que apresentem lucro tributável até

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

49.790 euros e a partir de 1 de setembro de 2021, aplicam as mesmas regras, no que respeita ao limite temporal, contudo, a limitação à dedução do LT não se aplica.

Na Hungria as perdas incorridas antes do ano fiscal de 2014, podem ser reportadas até 2030. A partir de 2015 aplica-se um reporte limitado a cinco anos. No entanto apresenta uma limitação até 50% do lucro tributável.

Na Letónia o conceito de prejuízos fiscais deixou de estar previsto no novo modelo de impostos sobre o rendimento de pessoas coletivas. Assim e tendo em conta o modelo que vigorava até à sua substituição, o qual previa a utilização de prejuízos fiscais, apresenta uma restrição de cinco anos, pelo que o último ano para a utilização dos prejuízos acumulados é em 2022.

Na Polónia a dedução não poderá ser superior a 50% dos prejuízos apurados num determinado ano, no entanto, prejuízos no valor de 5 milhões de PLN podem ser deduzidos em um dos cinco anos do prazo em que são reportáveis. Ou seja, se uma determinada empresa apresentar um PF num determinado ano no valor de 50.000 PLN e no ano seguinte apresentar LT poderá deduzir 25.000 PLN.

Em Portugal conforme vimos mais pormenorizadamente no capítulo anterior, aos prejuízos apurados no ano 2017 e seguintes, a regra geral incide sobre o reporte de cinco anos, apresentando uma exceção de reporte de doze anos para as empresas consideradas PME, limitado igualmente a 70% do lucro tributável.

A República Checa não apresenta qualquer limitação quanto ao montante de prejuízos fiscais que podem ser deduzidos ao lucro tributável.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

O Luxemburgo, Finlândia e Roménia apresentam períodos de reporte distintos, conforme se pode ver na tabela abaixo apresentada.

Países UE	Tax Loss Carryforward
	Limite à dedução do LT
Luxemburgo	Sem limite
Finlândia	Sem limite
Roménia	Sem limite
Estónia	Não aplicável

Tabela 13 – Limite à dedução do lucro tributável: Luxemburgo, Finlândia, Roménia e Estónia

O Luxemburgo permite o reporte por um período de dezassete anos a partir de 2017, no entanto, as perdas incorridas até 31 de dezembro de 2016, podem ser reportadas por tempo ilimitado, não apresentando qualquer limitação de dedução.

A Finlândia apresenta um período de reporte a dez anos, e não apresenta qualquer limitação de dedução.

A Roménia permite o reporte de perdas fiscais por um período de sete anos, sendo a sua dedução pelo método do FIFO²⁵.

A Estónia, que corresponde assim aos restantes 4%, não dispõe no seu sistema fiscal de reporte de prejuízos ou qualquer tratamento referente a perdas fiscais, como já referimos anteriormente.

²⁵ Método que também já esteve em vigor no sistema fiscal português – ver 3.3

4.2.4 Regime de reporte de prejuízos fiscais em Portugal e na UE: algumas reflexões

Nas anteriores seções deste capítulo verificamos que os países da UE regra geral aplicam um reporte por tempo ilimitado ou por um período de cinco anos. Já no que respeita à dedução de prejuízos fiscais, vimos que a maioria dos sistemas fiscais apresenta uma limitação que varia entre os 50% e os 75%, salvaguardando uma tributação mínima dos lucros.

Mas não existe uma uniformização, nem quanto ao período de reporte nem quanto à limitação. No entanto podemos verificar tendências. Essas tendências refletem dentro da UE dois grupos distintos, os que reportam por tempo ilimitado e os que reportam por tempo limitado com prazo de cinco anos. Poderemos dizer que os países que reportam por tempo ilimitado são mais atraentes do ponto de vista do investimento estrangeiro, do que os países que apenas optem por reportes limitados? Atendendo que são os países que reportam por tempo ilimitado que apresentam mais limitações em termos de dedução ao lucro tributável, enquanto os países que reportam por tempo limitado a cinco anos, maioritariamente não apresentam nenhuma restrição de dedução ao lucro tributável, fica a dúvida de qual poderá ser considerado mais atrativo.

Se por um lado, parece claro, que o reporte por tempo ilimitado (mesmo que apresente limite à dedução) possa ser o regime que irá sempre ser possível deduzir prejuízos apurados. Por outro se ao investir na empresa pretende aumentar os seus lucros, para os acionistas verem os lucros serem absorvidos por perdas ao longo de vários anos será visto como um sistema competitivo (ótica fora da UE) e atrativo?

Assim, é nosso entendimento que na UE seria oportuno para a competitividade das empresas europeias existir uma harmonização no tratamento e no regime fiscal das perdas, visto que a UE não deve continuar a incentivar a uma competição e concorrência fiscal interna entre os diferentes EM, devendo procurar-se que toda a UE seja competitiva do ponto de vista de captação do investimento estrangeiro.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Se é verdade que Portugal apresenta um reporte regra geral até cinco anos e doze anos para PME, encontrando-se assim no segundo grande grupo de tendências dos membros da UE, não é menos verdade que, como a maioria dos EM da UE, não apresenta no seu sistema fiscal o reporte para exercícios anteriores (*carryback*).

Sabemos, como já mencionado em capítulos anteriores, que a proposta do OE 2023²⁶, prevê alterações quanto ao reporte de prejuízos fiscais em Portugal, o qual prevê o reporte por tempo ilimitado, deixando de aplicar qualquer limite temporal de reporte. Contudo, prevê também uma alteração quanto à limitação de dedução de prejuízos, que se irá reduzir em cerca de cinco pontos percentuais, passando dos atuais 70% para 65% de dedução ao lucro tributável. A justificação presente na proposta o OE 2023²⁷, refere que esta alteração para o regime dos prejuízos fiscais prevê estimular o investimento empresarial no interior no país.²⁸

Ora e quanto ao facto de estimular o investimento estar relacionado com o prazo de reporte ser ou não ilimitado, verificamos que existem vários estudos a sustentar esta relação (ver ANEXO 1). Neste sentido, podemos notar que De Waegenaere et al. (2021) observaram que as empresas que apresentam perdas fiscais apresentam um maior incentivo ao investimento face a empresas lucrativas, uma vez que para deduzir prejuízos terão que apresentar lucros em algum momento. Aliás reflete como já mencionamos anteriormente, que tornar o período de reporte por tempo ilimitado, é uma medida atrativa do ponto de vista do investimento estrangeiro. Já a limitação anual de deduções de perdas limita essa atratividade.

Num estudo mais recente, apresentado por Hillmann & Jacob (2022), cujo objetivo se centra em examinar o efeito do investimento das empresas no regime de reporte de

²⁶ Consultar: [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.^a](#)

²⁷ Consultar: [Proposta de Lei n.º 38/XV/1.^a](#)

²⁸ Ver Nota Explicativa do Ministério das Finanças referente à proposta do OE 2023, no seguinte Link: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheAudicao.aspx?BID=127790>

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

prejuízos fiscais para anos seguintes (*carryforward*) por tempo limitado, estes constataram que a existência de limitação no reporte de prejuízos a alguns anos, leva a que as empresas deficitárias, aumentem os investimentos para compensar rapidamente as perdas com os lucros futuros esperados desses investimentos. Acrescentando, no entanto, que este resultado é mais forte quando analisam empresas com horizontes de investimentos mais curtos, em indústrias mais rentáveis e em que os lucros apresentam menor volatilidade.

Além disso sabemos também que o investimento está relacionado com a aceitação ao risco e ainda que as escolhas políticas no âmbito da tributação das empresas também poderão influenciar o investimento. Já quanto ao mecanismo que tende a favorecer o investimento, Bethmann et al. (2018); Dreßler et al. (2014); Nussim & Tabbach (2014) afirmam ser o reporte de prejuízos a anos anteriores (*carryback*), uma vez que permite um reembolso de imposto que serve como apoio em situações de crise ou pós crise, permitindo as empresas obter liquidez imediata.

Veremos já de seguida que em situações de crise, como a que atravessamos recentemente, a COVID-19, houve uma aderência a este mecanismo.

4.3 Implementação de medidas temporárias no âmbito COVID-19

4.3.1 Tratamento dos prejuízos fiscais - medidas temporárias na União Europeia

No âmbito da pandemia COVID-19²⁹ muitos governos implementaram medidas fiscais, com vista a garantir e proporcionar condições para as empresas disporem de meios financeiros para continuarem em atividade evitando assim o seu encerramento.

Verificou-se, essencialmente, que durante este período, as PME foram as mais afetadas, devido aos setores onde operam, assistindo-se ao encerramento obrigatório de certos setores de atividade. Também são estas empresas que apresentam uma maior dificuldade de tesouraria, sendo esta que lhes permite financiar eventuais perdas obtidas, havendo por isso uma maior necessidade de as proteger e auxiliar.

A Comissão Europeia, em maio de 2021, publicou uma recomendação relativa ao tratamento dos prejuízos durante a crise COVID-19, com aplicação aos exercícios fiscais de 2020 e 2021 e por forma a garantir ajuda às empresas durante este período. Pode ler-se que o Reporte de perdas para exercícios anteriores, é um método que beneficia as PME, uma vez que se traduz no reembolso de impostos pagos e proporciona uma maior liquidez no período em que as mesmas apuraram perdas.

Ao invés, considera que o reporte de prejuízos para anos seguintes se apresenta como pouco útil, sobretudo até em períodos de crise e de recuperação. Este, por sua vez, não liberta qualquer liquidez imediata pois ainda é necessário que as empresas voltem a gerar lucros para que possam beneficiar de alguma liquidez adicional.

²⁹ A Comissão Europeia, em maio de 2021, publicou uma recomendação relativa ao tratamento dos prejuízos durante a crise COVID-19, com aplicação aos exercícios fiscais de 2020 e 2021 e por forma a garantir ajuda às empresas durante este período. Dentro da União Europeia foram várias as jurisdições que implementaram medidas fiscais que permitissem um alívio da carga fiscal suportada pelas empresas, no entanto a mais comum cujo objetivo se prendia em aumentar ou pelo menos manter um fluxo de caixa, foi o diferimento do pagamento de imposto. Uma vez que a compensação de perdas é vista como um instrumento de política fiscal importante, houve também alterações quanto à compensação de perdas.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Na recomendação, a Comissão vai ainda mais longe, e refere que da medida para reporte das perdas a exercícios anteriores, apenas beneficiariam empresas que antes da pandemia eram consideradas rentáveis, garantindo assim que os fundos públicos eram usados para ajudar as empresas que efetivamente sofreram com esta crise. Contudo, o reporte a exercícios anteriores estaria limitado a um máximo de três exercícios económicos, ou seja nos anos de 2017, 2018 e 2019 (Comissão Europeia, 2021).

Voltando às medidas sugeridas pela CE as quais visavam essencialmente permitir liquidez imediata às empresas, com reporte de perdas para anos anteriores, mais concretamente às PME, Chytis & Kourdoumpalou (2021) decidiram proceder à análise do perfil e da rentabilidade das PMEs da Grécia no ano fiscal de 2020 com o objetivo de identificarem o impacto desta aplicação.

Ora para que pudessem beneficiar do reporte dos prejuízos obtidos em 2020, para os anos imediatamente anteriores, teriam de ter apresentado lucros nesses anos (2019 e 2018). Dos resultados obtidos verifica-se que se o prazo for alargado até três anos, incluindo 2017, abrange um maior número de empresas elegíveis, o que lhes permite obter um reembolso do imposto e criar liquidez imediata.

No âmbito da recomendação feita pela Comissão Europeia, apresentamos a tabela 14, que nos permite obter um resumo do número de países que decidiu implementar medidas temporárias no âmbito do COVID-19 quanto ao tratamento de prejuízos fiscais.

Verificamos assim que a maior parte dos países, ou seja, cerca de 63% não adotou qualquer medida relacionada com o reporte de prejuízos.

No entanto, aproximadamente 37% dos 27 países, introduziu medidas temporárias. Medidas essas que são desde o aumento de limites (caso da Alemanha), suspensão da contagem de prazo, (como o caso de Portugal), entre outras medidas.

Na generalidade, verifica-se que a medida introduzida visou ao reporte de prejuízos para exercícios anteriores.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

PAÍSES UE		
Adoção de medidas temporárias relativamente ao reporte de prejuízos fiscais em tempo de pandemia COVID-19?		
Sim	10	37%
Não	17	63%
Total	27	100%

Tabela 14 – Nº Países que apresentaram medidas temporárias relativamente ao reporte de prejuízos fiscais em tempo de pandemia COVID-19

Já através da tabela 15, apresentamos as medidas temporárias implementadas pelos dez países da União Europeia, na qual se pode verificar que a maioria preferiu adotar um reporte de prejuízos fiscais para exercícios anteriores (*carryback*), tal como incentivado pela recomendação da União Europeia anteriormente citada.

Países UE	Implementação de Medidas Temporárias no âmbito COVID-19
Alemanha	<i>Carryback</i> : limite máximo foi aumentado para 5 milhões de euros (em vez de 1 milhão de euros) para os prejuízos apurados a partir de 2020 (inclusive), tendo este limite sido novamente aumentado para 10 milhões aplicado ao ano 2021 e seguintes. Prevendo-se esta aplicação até ao ano de 2023.
Áustria	É permitido o reporte para trás (<i>Carryback</i>) referente aos PF incorridos no ano 2020, os quais podem ser deduzidos aos lucros dos anos 2018-19. (Limite até 2 anos)
Bélgica	As empresas podem imputar as perdas esperadas do período tributável em curso aos lucros tributáveis do exercício anterior (<i>Carryback</i> - 1 ano) por meio de uma reserva isenta de impostos, a utilizar para um exercício encerrado entre 13 de março de 2019 e 31 de julho de 2020.
Eslováquia	Os prejuízos fiscais não utilizados dos anos fiscais de 2015-2018 podem ser usados na declaração de impostos de 2019, até ao limite de 1 milhão de euros.
França	As empresas podem solicitar o reembolso antecipado dos créditos fiscais decorrentes de opção de compensação dos seus prejuízos fiscais (devendo tal opção ser exercida antes do início de maio de 2021), para o ano fiscal encerrado em 31 de dezembro de 2020. (<i>Loss Refundability</i>)
Irlanda	Relativamente ao ano fiscal de 2020/2021 é permitida que as empresas estimem os seus prejuízos e obtenham um reembolso antecipado de 50% dessa perda,

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

	compensado pelo lucro tributável do ano anterior (<i>Carryback</i> - 1 ano). O saldo do prejuízo ficará disponível para reporte, seguindo as regras gerais.
Países Baixos	Na determinação do lucro tributável de 2019, foi criada a possibilidade de as empresas criarem uma reserva relativamente a prejuízos que esperavam incorrer em 2020. Desta forma permitindo que os prejuízos apurados em 2020 possam ser deduzidos aos lucros obtidos em 2019.
Polónia	A medida introduzida permite deduzir os prejuízos apurados em 2020, nos rendimentos auferidos em 2019 (<i>Carryback</i> - 1 ano).
Portugal	Durante os anos 2020 e 2021, os prazos de reporte suspendem. Relativamente aos prejuízos apurados nos anos 2020 e 2021, poderá ser deduzido até 80% (em vez dos 70% vigentes na lei) e foi alargado o prazo de cinco para doze anos no reporte de prejuízos gerados nas grandes empresas.
República Checa	Relativamente aos prejuízos apurados no ano 2020 é possibilitado que seja aplicado retroativamente na declaração de impostos de 2019 e 2018. (<i>Carryback</i> - 2 anos com limite de dedução a 30 milhões CZK)

Tabela 15 – Medidas Temporárias Implementadas (COVID-19) - Tratamento de Perdas

Koch & Langenmayr (2020) elaboram um estudo cujo objetivo era aferir o impacto do tratamento fiscal das perdas, tendo por base as alterações fiscais introduzidas na Alemanha, por força da pandemia COVID-19, onde constataram que a diminuição de taxas e/ou reporte de prejuízos, em períodos de e pós crise, quando estas já se encontram com prejuízos, é considerada uma vantagem adicional de incentivo ao investimento. Além disso referem que a regulamentação da compensação de prejuízos apresenta uma importância elevada especialmente em situações de crise, mas também em situações de médio e longo prazo incentivando ao investimento de forma imediata. Os autores sugerem ainda alterações à lei fiscal alemã no sentido de levantar algumas restrições existentes que impedem a compensação eficaz de perdas, constatando que se por um lado para as grandes empresas seria suficiente retirar a limitação existente superior a 1 milhão de euros. Por outro lado, para as pequenas empresas isso não seria suficiente, considerando ainda os autores, que haveria necessidade de o prazo para estas últimas se estender entre dois e três anos. Alegam que estas alterações permitem às empresas proporcionar incentivos ao investimento num período temporal útil.

4.3.2 Reporte de prejuízos fiscais – medidas temporárias em Portugal

Em períodos de crise, Graham & Kim (2009) aludem através do seu estudo que o método de reporte de perdas para anos anteriores (*carryback*), é aquele que fornece liquidez às empresas no momento exato em que elas precisam. Comprovam que o aumento de dois anos no reporte para anos anteriores, se torna por si só, já um fator de maior atratividade ao investimento por parte de empresas deficitárias, uma vez que lhes permitirá uma maior liquidez através do reembolso de imposto. Se for alargado o período de reporte das perdas operacionais líquidas (NOL), irá permitir às empresas obter mais liquidez como refere Mendes (2013). As perdas são uma realidade e em termos económicos afetam quer a liquidez das empresas, quer as receitas fiscais. Existem ainda autores como Nussim & Tabbach (2014) que consideram que as perdas fiscais devem ter como tratamento o método de reembolso de imposto, uma vez que é este que proporciona liquidez imediata.

Dada a situação pandémica que vivenciamos, foram implementadas algumas medidas fiscais de incentivo à competitividade das empresas, entre elas o Reporte de Prejuízos Fiscais. Assim os prejuízos fiscais apurados nos anos de 2020 e 2021 terão tratamentos diferentes com a entrada em vigor com a Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho³⁰, através do seu artigo 11 e 15, conforme se explana em seguida.

Vejamos, então, as medidas fiscais adotadas em Portugal no âmbito da pandemia. No art.º 11 da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, encontra-se previsto o “Regime especial de dedução de prejuízos fiscais”, que vem estabelecer que “todos os sujeitos passivos que exerçam, diretamente e a título principal, uma atividade agrícola, comercial ou industrial” que apurem prejuízos fiscais nos períodos de tributação de 2020 e 2021, vão poder deduzir aos lucros tributáveis de um ou mais dos doze períodos de tributação posteriores, sendo

³⁰ Orçamento suplementar para 2020 o qual se encontra disponível em:

https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&nid=3338&pagina=1&ficha=1

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

este período de reporte aplicável independentemente de serem ou não consideradas PME nos termos do DL n.º 372/2007, de 6 de novembro.

Além do limite temporal é ainda alterado o limite quantitativo de dedução dos prejuízos fiscais³¹, ou seja, o respetivo limite será elevado em dez pontos percentuais, quando a diferença resulte da dedução de prejuízos fiscais nesses períodos de tributação³².

Se tivermos em conta que, atualmente o limite quantitativo é de 70%, então teremos que na dedução dos PF apurados nos anos de 2020 e 2021, serão dedutíveis em 80%³³ ao lucro tributável em períodos que estes possam ser dedutíveis. Quanto à dedução dos PF destes períodos deixaremos de atender ao Princípio da Lei em vigor à data da dedução, no que respeita ao limite quantitativo.³⁴

Adicionalmente, a referida Lei prevê no seu n.º 3 do art.º 11, que todos os prazos de reporte ficassem suspensos nos anos de 2020 e 2021, o que resultou no aumento de dois anos de reporte em todos os prejuízos reportáveis que ainda se encontravam vigentes à data da entrada em vigor da presente Lei (mais concretamente os prejuízos fiscais apurados de 2014 a 2019). Vejamos na figura abaixo os impactos da aplicação do art.º 11 da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, através da tabela 16.

³¹ Nos termos do n.º 2 do art.º 11 da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho “O limite à dedução previsto no n.º 2 do artigo 52.º do Código do IRC é elevado em 10 pontos percentuais, quando a diferença resulte da dedução de prejuízos fiscais apurados nos períodos de tributação de 2020 e 2021.”

³² Períodos de tributação de 2020 e 2021.

³³ Prevendo o OE2023 a diminuição do limite quantitativo de dedução para 65%, teríamos então a aplicação do incremento de 10% quando em causa estiver a dedução dos PF apurados nos períodos de tributação de 2020 e 2021, ou seja, 75% de dedução possível.

³⁴ No prazo de dedução dos prejuízos fiscais relevam as regras em vigor nos períodos em que os prejuízos sejam apurados, e quanto à aplicação dos limites quantitativos da dedução atender-se-á ao período em que a dedução do prejuízo seja realizada, dando cumprimento ao Princípio da Lei em vigor à data da dedução.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

REGIME DE REPORTE DOS PREJUÍZOS FISCAIS NOS TERMOS DO ART.º 52 DO CIRC							
[IMPACTOS NA APLICAÇÃO DO N.º 1 E 3 DO ART.º 11 DA LEI N.º 27-A/2020, DE 24 DE JULHO]							
REGRA GERAL				REGIME EXCECIONAL COVID-19			
PERÍODO DE TRIBUTAÇÃO DOS PF APURADOS	TIPO DE ENTIDADE	LIMITE TEMPORAL APLICÁVEL (Nº ANOS)	ÚLTIMO PERÍODO DE TRIBUTAÇÃO EM QUE OS PF PODEM SER DEDUZIDOS	PERÍODO DE TRIBUTAÇÃO DOS PF APURADOS	TIPO DE ENTIDADE	LIMITE TEMPORAL APLICÁVEL (Nº ANOS)	ÚLTIMO PERÍODO DE TRIBUTAÇÃO EM QUE OS PF PODEM SER DEDUZIDOS
2014	TODAS	12	2026	2014	TODAS	12+2	2028
2015	TODAS	12	2027	2015	TODAS	12+2	2029
2016	TODAS	12	2028	2016	TODAS	12+2	2030
2017	PME	12	2029	2017	PME	12+2	2031
	NÃO PME	5	2022		NÃO PME	5+2	2024
2018	PME	12	2030	2018	PME	12+2	2032
	NÃO PME	5	2023		NÃO PME	5+2	2025
2019	PME	12	2031	2019	PME	12+2	2033
	NÃO PME	5	2024		NÃO PME	5+2	2026
2020	PME	12	2032	2020	PME	12	2032
	NÃO PME	12	2032		NÃO PME	12	2032
2021	PME	12	2033	2021	PME	12	2033
	NÃO PME	12	2033		NÃO PME	12	2033
2022	PME	12	2034	2022	PME	12	2034
	NÃO PME	5	2027		NÃO PME	5	2027
2023 (Proposta OE)	PME	ilimitado	∞	2023 (Proposta OE)	PME	ilimitado	∞
	NÃO PME	ilimitado	∞		NÃO PME	ilimitado	∞

Tabela 16 – Efeito da Aplicação do n.º 1 e 3 art.º 11 da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho – Regime Excecional no Âmbito COVID-19

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

No art.º 15 da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, encontra-se previsto o “Regime especial de transmissibilidade de prejuízos fiscais”, com aplicação aos sujeitos passivos que adquirissem participações sociais de sociedades consideradas empresas em dificuldade até 31 de dezembro de 2020.³⁵ Segundo este regime, a sociedade cuja participação fosse adquirida tinha de ser considerada PME nos termos do DL n.º 372/2007, de 6 de novembro e ainda deveria cumprir outros critérios referidos no diploma para que fosse reconhecido o benefício fiscal à entidade adquirente.

O benefício fiscal, pode ser reportado seguindo as regras previstas no n.º 2 do art.º 52 do CIRC (em termos temporais), sendo que a sua dedução em cada período de tributação, se encontra limitada a 50% do lucro tributável do sujeito passivo adquirente. A caducidade do benefício fiscal, referente a este regime, caduca no período de tributação em que termine o direito ao reporte dos prejuízos fiscais transmitidos ou no período de tributação em que se deixe de verificar alguma das condições exigidas para o benefício deste regime.

4.4 Conclusões

Da análise comparativa do Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais podemos concluir que não existe na União Europeia uma uniformização fiscal. Constatamos aliás que os sistemas fiscais apresentam diferenças significativas. Todavia em períodos de crise os países tendem a apresentar uma maior abertura para aceitar a introdução de normas fiscais uniformes, recomendadas ou aconselhadas pela Comissão Europeia.

Da análise comparativa observa-se que as perdas fiscais se encontram presentes em todos os sistemas de tributação: reembolso de prejuízos fiscais; transmissibilidade de prejuízos fiscais e reporte de prejuízos fiscais. Este último mecanismo de reporte de prejuízos fiscais pode distinguir-se ainda entre o reporte para exercícios seguintes e o reporte para exercícios anteriores.

³⁵ Ver Anexo IV do referido diploma em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3338X0004&nid=3338&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

A tendência da União Europeia, incluindo Portugal, centra-se no mecanismo de reporte de prejuízos, mais concretamente no reporte para exercícios seguintes (*Carryforward*). Na realidade, a Alemanha, a França, a Irlanda e os Países Baixos são os únicos quatro dos vinte sete países, que têm implementado no seu sistema fiscal o reporte para exercícios anteriores (*Carryback*), e também o reporte para exercícios seguintes. Importa sublinhar que nenhum dos vinte sete países permite apenas o reporte para exercícios anteriores.

Em termos de anos de reporte, no que respeita ao mecanismo *Carryforward*, apresenta-se tendencialmente um prazo de reporte ilimitado (48% dos países), sendo eles: Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos, A Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Itália, Lituânia, Malta e a Suécia, seguindo-se uma predominância de reporte para cinco anos (37%), que se encontra implementado nos seguintes países: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Grécia, Hungria, Letónia, Polónia, Portugal e República Checa.

Os países que tem implementado o mecanismo *Carryback* apresentam apenas a possibilidade de reporte até um período de tributação anterior (um ano). Contudo, na implementação de forma temporária deste mecanismo durante a pandemia, apesar de maioritariamente o prazo ter sido de um ano, verificamos também aqui o alargamento de um para dois anos em alguns países, o que nos permite referir que a preocupação que existiu por parte dos países em auxiliar as empresas teve a sua influência na recomendação feita pela Comissão Europeia nesse sentido.

Na UE não existe um limite temporal na maior parte dos sistemas fiscais e quando existe, normalmente é limitado a um reporte de cinco anos (regras gerais), contudo o limite quantitativo da dedução ao lucro tributável existe na maioria dos países da UE.

Em termos de medidas temporárias (excecionais) no âmbito COVID-19 quanto à aplicação do tratamento de prejuízos fiscais, observamos que dezassete dos vinte sete países da União Europeia não introduziu qualquer medida temporária no tratamento de perdas fiscais, já os restantes dez: Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, França, Irlanda, Países Baixos, Polónia, Portugal e República Checa, adotaram medidas temporárias de tratamento de perdas, que iam desde o aumento do limite do lucro

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

tributável, à suspensão de prazos, entre outras, sendo que a maioria decidiu implementar o reporte para exercícios anteriores (*Carryback*).

Um dos motivos para a implementação do reporte para exercícios anteriores, prendia-se com a necessidade de auxiliar as empresas com carência de tesouraria que devido à situação pandémica e restrições a ela associada, muito afetou as empresas. Em grande parte, foram as PME que mais sofreram e que por sua vez também apresentam maiores dificuldades em garantir uma tesouraria de médio e longo prazo. Além disso, este mecanismo é visto por alguns autores como o mecanismo que mais beneficia as PME uma vez que se traduz no reembolso de imposto, libertando liquidez. Considerando até que em situações crise e pós crise, este apresenta mais vantagens que o mecanismo de reporte para exercícios seguintes (*Carryforward*).

4.5 CONCLUSÃO FINAL

Após todos os períodos de crise existe sempre um período de recuperação, existindo também uma maior necessidade de que a tributação seja mais justa e eficiente, de modo a favorecer o investimento.

Verificamos que em períodos de crises, os EM são mais recetivos à aplicação de normas de tributação padronizadas. Assim, para que a União Europeia se torne num mercado competitivo e mais atrativo à captação de investimento estrangeiro, deve alcançar a uniformização e harmonização fiscal na tributação das empresas.

A cooperação fiscal torna-se, assim, um tema crucial. A este propósito, foi assinado por 130 membros da OCDE/G20 o acordo histórico, que visa introduzir um nível mínimo global de tributação (Pilar 2); Por outro lado, também a declaração da CE sobre a tributação para o século XXI, apresenta na sua terceira ação, o objetivo da adoção de um regime de tratamento de perdas.

A tributação das empresas é essencial para qualquer Estado e nenhum estado pretende abdicar da mesma, devido à aceitação generalizada de participação voluntária, pelos cidadãos.

Em Portugal, foram várias as reformas ao sistema fiscal. Desde a reforma de 1989 que implementou a tributação sobre o rendimento, assente na teoria do rendimento-acrécimo. Passando pelas reformas de 2010 e 2014, cujo objetivo era modernizar o sistema fiscal através da promoção de políticas fiscais que fomentassem o investimento e o desenvolvimento económico. Ao longo das sucessivas reformas, foram várias as alterações efetuadas no regime de reporte de prejuízos fiscais.

Na literatura fiscal existem três mecanismos para reportar os prejuízos fiscais, a saber: reembolso de prejuízos fiscais (*loss refundability*), reporte de prejuízos fiscais (*loss offset*) e transmissibilidade de prejuízos fiscais (*loss transferability*).

O mecanismo de reembolso é considerado aquele que estimula a fraude, por se traduzir no reembolso imediato de imposto. Não existe necessidade de comprovar lucros passados

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

ou futuros, visto que o reembolso acontece no exercício económico em que tais perdas ocorrem.

Já o mecanismo de reporte de prejuízos fiscais, encontra-se dividido entre o reporte para exercícios seguintes (*carryforward*) e reporte para exercícios anteriores (*carryback*). Para beneficiar da dedução dos prejuízos, é necessário comprovar lucros futuros ou passados, reportando os prejuízos para exercícios económicos em que tenham sido apurados lucros.

O mecanismo de transmissibilidade de prejuízos fiscais, traduz-se na possibilidade de transferência de prejuízos de empresas deficitárias a empresas lucrativas, através de um mercado de compra e venda de prejuízos, revestido de regras muito específicas e restritas.

À semelhança da maioria dos sistemas fiscais na UE, em Portugal vigora o regime de reporte *carryforward* uma vez que desincentiva comportamentos indesejáveis e estimula o investimento.

Da literatura analisada, constatamos que o “investimento” é a palavra mais usada para justificar a utilização deste mecanismo. O reporte de prejuízos não tem implícita nenhuma recompensa para as empresas, pretende sim, auxiliá-las. O *carryback* permite às empresas obter liquidez imediata. Já o *carryforward* minimiza o impacto da tributação sobre os lucros.

Portugal há já alguns anos, que apresenta uma diferenciação na tributação das empresas, aplicando um regime especial às PME's. Desde 2017, também o tratamento de prejuízos fiscais, apresenta essa diferenciação. Esta distinção justifica-se pelas características que estão subjacentes a este tipo de empresas, e por serem estas que, em situações de crises, são mais afetadas e têm uma menor liquidez imediata.

O prazo de reporte dos prejuízos fiscais em Portugal, ao longo das últimas décadas, foi alterando entre os três os doze anos. A proposta do OE 2023 prevê o alargamento indefinido do prazo de reporte.

Através da análise comparativa entre os sistemas fiscais dos EM da UE, verificamos que o regime de reporte de prejuízos fiscais está presente em todos, apresentando tendência para um reporte, por tempo ilimitado, para exercícios seguintes. Dos vinte sete EM,

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

apenas quatro apresentam no seu sistema fiscal o *carryback* (Alemanha, França, Irlanda e Países Baixos).

Da recomendação feita pela CE, no âmbito da implementação de medidas temporárias de resposta à crise COVID-19, maioritariamente, os seus Países decidiram implementar o reporte fiscal assente no *carryback*, por oferecer uma resposta imediata em termos de liquidez e mais beneficiar as PME's. Considera-se ainda que este mecanismo apresenta mais vantagens que o *carryforward*, em situações crise e pós crise.

Portugal optou por não introduzir esse mecanismo no seu sistema fiscal, alterando apenas as limitações temporal e quantitativa. Introduziu ainda uma suspensão nos prazos de reporte aplicável aos anos 2020 e 2021, refletindo um aumento de reporte para os prejuízos apurados, anteriores a 2020. Quanto aos prejuízos apurados em 2020 e 2021, verificamos a aplicação dos doze anos de reporte a todas as empresas, deixando de lado o tratamento especial às PME's. Além do prazo, há um incremento de 10% de dedução destes prejuízos, ao ano em que estes venham a ser dedutíveis.

Neste sentido, questionamos se seria mais vantajoso para Portugal introduzir um regime de reporte para exercícios anteriores ou, o reporte por tempo ilimitado para os exercícios seguintes? E, em simultâneo, será de aumentar a percentagem de dedução? Ou diminuir a mesma?

Como linhas de investigação e estudos futuros deixamos como sugestão avaliar o impacto da aplicação de reporte *carryback* entre um e três anos no sistema fiscal português, tendo em conta as características do tecido empresarial nacional.

Assentando a tendência da UE no reporte *carryforward*, por tempo ilimitado, podemos dizer que Portugal, com atual proposta em discussão, se apresentará como mais competitivo e atrativo do ponto de vista fiscal. Contudo, esta alteração incentivará de facto ao investimento? Deixamos, então, como sugestão de investigação futura, a elaboração de estudo que permita concluir sobre a relação entre o reporte fiscal de prejuízos e o investimento das empresas em Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almendral, R. (2009). An Ever Distant Union: The Cross-Border Loss Relief Conundrum in EU Law. *Nature*, 38(10), 476–501.
- Basto, J. G. X. de. (2001). O Princípio da Tributação do Rendimento Real e a Lei Geral Tributária. *Fiscalidade*, 5, 5–21.
- Bethmann, I., Jacob, M., & Muller, M. A. (2018). Tax Loss Carrybacks: Investment stimulus versus misallocation. *Accounting Review*, 93(4), 101–125. <https://doi.org/10.2308/accr-51956>
- Bird, R. M. (2002). Why Tax Corporations? *International Bureau of Fiscal Documentation*, 194–203. https://www.researchgate.net/publication/288934764_Why_Tax_Corporations
- Cadilhe, M. (2005). 1988/89: Motivações de Contra-Reforma Fiscal em Particular. Em *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 - Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha* (pp. 27–35).
- Casalta Nabais, J. (2019). A Tributação das Empresas pelo Rendimento Real. *Revista Direito Tributário Atual*, 41(41), 555. <https://doi.org/10.46801/2595-6280-rdta-41-23>
- Casalta Nabais, J. (2021). On the Privatization of Tax Justice. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, 97, 69–100. <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/boltfdiuc97&id=77&div=&collection=>
- CCI. (1963). *Decreto-Lei n.º 45103, de 1 de julho de 1963*. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/45103-1963-693240>
- Chytis, E., & Kourdoumpalou, S. (2021). Tax Treatment of Losses during the COVID-19 Crisis: A Preliminary Analysis of the Commission Recommendation 2021/801. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/SSRN.4005173>
- COM(2020) 312 final. (2020). *UMA TRIBUTAÇÃO JUSTA E SIMPLES QUE APOIE A*

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

ESTRATÉGIA DE RECUPERAÇÃO. COMISSÃO EUROPEIA. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0312&from=PT>

COM(2021) 251 final. (2021). *Uma tributação das empresas para o século XXI*. COMISSÃO EUROPEIA. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0251>

Comissão de Reforma do IRC. (2013). *Relatório Final: Uma reforma do IRC orientada para a Competitividade, o Crescimento e o Emprego*. <http://www.occ.pt/pt/noticias/relatorio-final-da-comissao-para-a-reforma-do-irc/>

Comissão Europeia. (2021). RECOMENDAÇÃO (UE) 2021/801 DA COMISSÃO de 18 de maio de 2021 relativa ao tratamento fiscal das perdas durante a crise da COVID-19. *Jornal Oficial da União Europeia*, 19(6), 2020–2022.

Costa, B. M. da, Pimentel, L., & Moita, N. (2014). *IRC 2014 - Principais alterações ao serviço do investimento*.

Costa, L. M. de P. M., & Quintas, P. do C. (2021). O IMPACTO DA SIMPLIFICAÇÃO DOS REGIMES DAS FUSÕES E CISÕES SOCIETÁRIAS. *Curitiba*, 01, 542–575.

Courinha, G. L. (2019). *Manual do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas* (E. Almedina S.A. (ed.)).

Cunha, P. de P. (2005). As Grandes Linhas da Reforma Fiscal de 1988-89. Em *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 - Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha* (pp. 19–26). <https://www.almedina.net/15-anos-da-reforma-fiscal-de-198889-jornadas-de-homenagem-ao-professor-doutor-pitta-e-cunha-1563795660.html>

De Waegenaere, A., Sansing, R., & Wielhouwer, J. L. (2021). Tax Loss Carryovers in a Competitive Environment. *Contemporary Accounting Research*, 38(1), 180–207. <https://doi.org/10.1111/1911-3846.12627>

Dreßler, D., Overesch, M., & Sarkar, S. (2014). Investment impact of tax loss treatment-

empirical insights from a panel of multinationals. *International Tax and Public Finance*, 43(4), 513–543. <https://doi.org/10.1007/s11156-013-0393-5>

Fernández Rodríguez, E., & Martínez Arias, A. (2018). Determinants of tax losses in Spanish listed companies. *Journal Globalization, Competitiveness and Governability*, 12(2), 20–37. <https://doi.org/10.3232/GCG.2018.V12.N2.01>

Ferreira, R. F. (2005). O Enquadramento do IRC na Reforma Fiscal de 1988/89. Em *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 - Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha* (pp. 133–144).

Graham, J. R., & Kim, H. (2009). The Effects of the length of the tax-loss carryback period on tax receipts and corporate marginal tax rates. *National Tax Journal*, 62(3), 413–427. <https://doi.org/10.17310/ntj.2009.3.04>

Hillmann, L., & Jacob, M. (2022). The Effect of Limited Tax Loss Carryforwards on Corporate Investment. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/SSRN.4174990>

Koch, R., & Langenmayr, D. (2020). The Tax Treatment of Losses: Options for Reforms During the Corona Crisis. *Wirtschaftsdienst*, 100(5), 367–373. <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2657-8>

KPMG Global. (2021). *BEPS 2.0: Pilar Um e Pilar Dois*. <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/10/beps-2-0-pillar-one-and-pillar-two.html>

Langenmayr, D., & Lester, R. (2018). Taxation and Corporate Risk-Taking. *The Accounting Review*, 93(3), 237–266. <https://doi.org/10.2308/ACCR-51872>

Leal, F. S., & Pereira, J. A. (2018). *Determinantes do Crescimento da Receita Fiscal*. 11. <https://dre.pt/application/file/a/114440551>

Ljungqvist, A., Zhang, L., & Zuo, L. (2017). Sharing Risk with the Government: How Taxes Affect Corporate Risk Taking. *Journal of Accounting Research*, 55(3), 669–707. <https://doi.org/10.1111/1475-679X.12157>

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

- Lopes, C. M. da M. (2013). A tributação por métodos indiretos: Uma análise do enquadramento jurisprudencial dos aspetos contabilístico - fiscais. Em *Recipp*. <http://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/1769>
- Machado, J., & Costa, P. (2018). *Manual de Direito Fiscal - Perspetiva Multinível* (E. Almedina S.A. (ed.); 2ª Edição).
- Magalhães, L. (2005). O IRC no contexto internacional. Em *15 Anos da Reforma Fiscal de 1988/89 - Jornadas de Homenagem ao Professor Doutor Pitta e Cunha* (pp. 185–238).
- Marinheiro, R. N. (2019). *Os métodos indiretos de tributação: do regime jurídico à eventual responsabilização pela prática de infrações tributárias*.
- Martins, A. (1999). Notas sobre a Tributação do Rendimento das Sociedades. *Notas Económicas*.
- Max, M. M., Wielhouwer, J. L., & Wiersma, E. (2021). Estimating and Imputing Missing Tax Loss Carryforward Data to Reduce Measurement Error. *European Accounting Review*, 1–30. <https://doi.org/10.1080/09638180.2021.1924812>
- Mehrmann, A., & Sureth-Sloane, C. (2017). Tax Loss Offset Restrictions and Biased Perception of Risky Investments. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3046543>
- Mendes, M. S. M. (2013). *O Tratamento dos Prejuízos Fiscais : Numa Perspectiva do Direito da União Europeia e do Direito Nacional*.
- Monteiro, S., Costa, S., & Pereira, L. (2011). *A Fiscalidade como Instrumento de Recuperação Económica*. <https://www.wook.pt/livro/a-fiscalidade-como-instrumento-de-recuperacao-economica-sonia-monteiro/10902718>
- Morais, R. D. (2007). *Apontamentos ao IRC* (p. 244).
- Nussim, J., & Tabbach, A. (2014). Tax-Loss Mechanisms. *University of Chicago Law Review*, 81, 1509–1567.
- OCDE/G20. (2021). *Declaração sobre uma solução de dois pilares para enfrentar os*

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

desafios fiscais decorrentes da digitalização da economia (pp. 1–8).

Parlamento Europeu. (2021). *Fiscalidade direta: tributação das pessoas singulares e das sociedades* | *Fichas temáticas sobre a União Europeia* | Parlamento Europeu.
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/80/fiscalidade-direta-tributacao-das-pessoas-singulares-e-das-sociedades>

Pereira, M. H. de F. (2020). *Fiscalidade* (E. Almedina S.A. (ed.); 6ª Edição).

Poitevin, M. (2003). Effects of the Fiscal Treatment of Tax Losses on the Efficiency of Markets and the Incidence of Mergers. *Économie publique/Public economics*, 11(11). <https://doi.org/10.4000/economiepublique.441>

Santos, A. C. dos. (2014). A Reforma do IRC, uma estratégia de concorrência fiscal ativa em ambiente internacional adverso. Em *A Reforma do IRC - Do Processo de Decisão Política à Revisão do Código* (pp. 17–58).

Sarmiento, J., Nunes, R., & Pinto, M. (2018). *Manual Teórico-Prático de IRC* (E. S.A. Almedina (ed.)).

Vasques, S. (2013). *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*.
https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/02/23_2_svasques_cpacidadecontributiva_f23.pdf

ANEXOS

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

ANEXO 1

Anexo 1 - Quadro resumo dos principais estudos analisados

Autores / Ano	Tema:	Principais Conclusões – Citações
Hillmann, L., & Jacob, M. , 2022	The Effect of Limited Tax Loss Carryforwards on Corporate Investment	Num estudo mais recente, apresentado por Hillmann & Jacob (2022), cujo objetivo se centra em examinar o efeito do investimento das empresas no regime de reporte de prejuízos fiscais para anos seguintes (<i>carryforward</i>) por tempo limitado, estes constataram que a existência de limitação no reporte de prejuízos a alguns anos, leva a que as empresas deficitárias, aumentem os investimentos para compensar rapidamente as perdas com os lucros futuros esperados desses investimentos. Acrescentando, no entanto, que este resultado é mais forte quando analisam empresas com horizontes de investimentos mais curtos, em indústrias mais rentáveis e em que os lucros apresentam menor volatilidade.
Waegenare, A., Sansing, R., & Wielhouwer, J. L., 2021	Tax Loss Carryovers in a Competitive Environment	Waegenare et al. (2021) fazem uma comparação entre empresas que têm perdas fiscais e as que não têm, identificando que as primeiras têm necessariamente um incentivo maior para efetuar investimentos que permitam gerar rendimentos tributáveis, uma vez que para poderem reportar eventuais perdas, terão necessariamente de vir a gerar lucros.

O Regime de Reporte de Prejuízos Fiscais: análise comparativa na União Europeia

Koch, R., & Langenmayr, D., 2020	The Tax Treatment of Losses: Options for Reforms During the Corona Crisis	Koch & Langenmayr (2020) elaboram um estudo cujo objetivo era aferir o impacto do tratamento fiscal das perdas, tendo por base as alterações fiscais introduzidas na Alemanha, por força da pandemia COVID-19, onde constataram que a diminuição de taxas e/ou reporte de prejuízos, em períodos de e pós crise, quando estas já se encontram com prejuízos, é considerada uma vantagem adicional de incentivo ao investimento.
Langenmayr, D., & Lester, R., 2018	Taxation and Corporate Risk-Taking	Verificamos através do estudo de Langenmayr & Lester (2018), que as empresas se encontram mais sujeitas ao risco de investir, em períodos que podem compensar prejuízos fiscais e constataam ainda que se for prolongando o tempo do reporte, mesmo que as taxas sobre o imposto aumentem, poderá em igual modo incentivar as empresas ao investimento.
Bethmann, I., Jacob, M., & Muller, M. A., 2018	Tax Loss Carrybacks: Investment stimulus versus misallocation	Quanto ao método de reporte para exercícios anteriores, Bethmann et al. (2018) provam que o método de reembolso de imposto é o que estimula o investimento, e que o investimento efetuado pelas empresas coincide com os períodos em que conseguem obter o reembolso de imposto pago em anos anteriores (<i>carryback</i>).