

O adicional de solidariedade sobre o setor bancário

De forma a contribuir para suportar os custos da resposta pública à atual crise, a Proposta de Lei do Orçamento do Estado Suplementar para 2020 prevê a criação de um *adicional de solidariedade sobre o setor bancário*, incidente sobre os passivos das entidades bancárias, cuja receita será consignada ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (“FEFSS”).

A criação deste novo imposto, a incidir **apenas sobre o setor bancário**, “*tem por objetivo reforçar os mecanismos de financiamento do sistema de segurança social*”, através da sua consignação ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, e é justificada “*como forma de compensação pela isenção de IVA aplicável à generalidade dos serviços e operações financeiras, aproximando a carga fiscal suportada pelo setor financeiro à que onera os demais setores*” – cfr. artigos 14.º e 15.º da Proposta e Anexo VI.

Quer esta proposta, quer a respetiva fundamentação são, contudo, difíceis de compreender e de aceitar à luz dos princípios constitucionais da igualdade, da capacidade contributiva, e das características e receitas do sistema fiscal (quer as relativas aos impostos diretos, quer aos indiretos).

I. Quanto à fundamentação económico-financeira

A relação entre a receita do IVA e o balanço do FEFSS

Como é sabido, o IVA é um imposto indireto - que incide sobre a despesa (transmissão de bens e prestações de serviços) - e que é plurifásico - i.e., aplica-se a todas as transações realizadas desde a produção até ao consumidor final, sendo que, em cada estágio do circuito económico, apenas se tributa o valor acrescentado nessa fase. Por opção do legislador comunitário – que poderia, ainda assim, e em certa medida, ter sido afastada pelo legislador nacional -, os serviços financeiros (bancários e seguradores) estão, contudo, por regra, isentos de IVA, não tendo, por isso, o cliente bancário de suportar IVA na generalidade dos serviços que adquire ao seu banco ou à sua seguradora.

A despesa fiscal associada a tais isenções (este tipo de isenções são também - note-se - aplicáveis a outros setores de atividade, como é o caso dos seguros, dos serviços da área da saúde, da cultura ou ensino ou do imobiliário), não tem, contudo, qualquer relação com o balanço de sustentabilidade financeira do FEFSS.

Com efeito, para além dos artigos 7.º e 8.º do DL 367/2007, de 2 de novembro, apenas preverem uma consignação de parte da receita do IVA ao sistema de proteção social de cidadania da SS – e não ao sistema previdencial, em cujo âmbito se integra o FEFSS - , uma análise estática dos saldos do FEFSS permitem antever que, no melhor dos cenários, a única receita de IVA que é afeta ao referido fundo provem do designado IVA Social e ascende a pouco mais que 1% da receita deste último imposto.

Ou seja, se o setor bancário não deu causa, nem aproveitará, mais do que qualquer outro setor de atividade, do eventual reforço do leque de receitas do FEFSS, é também igualmente evidente que a isenção de IVA nos produtos financeiros em nada – ou quase nada - releva para uma maior ou menor dotação do património do FEFSS. Só assim não seria se a receita – ou parte da receita - do IVA fosse legalmente consignada ao FEFSS – e não é.

Paraphrasing: Não é a isenção de IVA sobre os serviços bancários que contribuiu para os atuais - aliás, elevados – níveis de financiamento de responsabilidades do FEFSS. De resto, também não seria, certamente, como melhor infra se explicitará, a eliminação da isenção que permitiria um maior financiamento do FEFSS.

Contributo do setor financeiro em matéria de arrecadação de impostos indiretos sobre os produtos financeiros

Como já se referiu, a Proposta parte do pressuposto de que o setor financeiro beneficia de uma carga fiscal inferior à da dos demais setores.

Tal pressuposto não deixa, aliás, de ser dificilmente compreensível, se recordarmos que o IVA é um imposto indireto (que incide sobre a transmissão de bens e serviços, e, em concreto, sobre o adquirente destes serviços, e não sobre o seu prestador), e ainda se considerarmos que as isenções, aqui em causa¹, são isenções objetivas, e não subjetivas.

Estas isenções - existentes há mais de 30 anos - não foram, de resto, como é sabido, introduzidas para conferir qualquer vantagem ao setor financeiro, mas apenas por o legislador ter considerado como muito difícil determinar qual o exato valor acrescentado das atividades de intermediação financeira (i.e., da atividade de “transformar” depósitos ou empréstimos em (outros) empréstimos). A beneficiar alguém, beneficiariam, aliás, os clientes bancários (que suportam, por via do mecanismo da repercussão, o encargo do imposto), e não o prestador de serviços.

Mas, acresce que, para além de não ter sido introduzida com o intuito de conferir qualquer vantagem ao setor financeiro, a isenção de IVA, aplicável à generalidade dos

¹ Que, de resto, não incidem sobre todo e qualquer serviço prestado pelos bancos, mas sim sobre os serviços (materialmente) financeiros expressamente abrangidos pelas normas de isenção de imposto contidas no Código do IVA.

serviços financeiros, tem-se revelado, cada vez mais, como uma desvantagem para as instituições de crédito.

Com efeito, ao não liquidar IVA nos serviços que prestam, os bancos não podem deduzir o IVA que suportam nas aquisições de bens e serviços que lhes permitem exercer a sua atividade. Ou seja, se só 5% ou 6% dos serviços prestados aos clientes pelos bancos forem onerados com IVA (como se verifica com a maioria dos bancos a operar em Portugal), só 5% ou 6% de todo o IVA que o Banco suporta (nos pagamentos aos seus fornecedores) é que será dedutível. Com a crescente necessidade de recorrer ao *outsourcing* ou a estruturas de serviços partilhados, os valores de “IVA oculto - i.e., não dedutível ” (que o banco não pode reaver do Estado) são cada vez mais elevados, ditando crescentes distorções de concorrência entre os bancos europeus² e os bancos americanos ou asiáticos e entre bancos e outras empresas não financeiras.

Ou seja, embora os valores arrecadados em matéria de IVA, pelo setor bancário, possam ser inferiores àqueles que seriam não fora a isenção, é por demais evidente que à despesa fiscal associada a tal isenção (i.e., ao valor do IVA que o Estado não recebe) não se poderá deixar de deduzir o valor do IVA que o Estado não tem que reembolsar aos bancos (i.e., o IVA não dedutível pelas instituições).

Conforme resulta do Anexo I, infra, o valor dos **encargos fiscais de exploração** (constituídos, na sua maioria, pelo IVA não dedutível), suportados, em 2018, pelos Associados da APB ascendeu, em 2018, a 257 373 milhares de Euros, e, em **2019**, a Euros **259 296 milhares de Euros**. Essa é a despesa fiscal que os bancos suportam em matéria de IVA.

Acresce que, apesar de não pagar IVA em muitos dos serviços financeiros, o cliente bancário paga Imposto do Selo (IS). Ao contrário do IVA, que poderia, se aplicável, ser deduzido pelos clientes bancários empresas (que, regra geral, praticam operações com IVA), o IS é um custo, não compensável com valores de imposto a entregar ao Estado. Ou seja, conforme também têm evidenciado os estudos, não são só os bancos que pagam mais impostos por via da isenção de IVA. São também os clientes bancários empresas que, regra geral, suportam uma carga fiscal mais elevada do que a que suportariam, se tal isenção não existisse.

Conforme resulta das estatísticas oficiais em matéria de impostos indiretos, a receita de **IS** – hoje, um imposto que incide sobretudo sobre as operações financeiras - tem rondado os 1.751 milhões de euros, **totalizando, os valores das verbas de Imposto do Selo relativos às operações financeiras (banca e seguros), 1.143 milhões de euros**

² E, dentre estes, entre aqueles que prestam serviços financeiros isentos e aqueles que prestam, sobretudo, serviços não isentos (v.g., serviços de simples guarda e administração ou gestão de títulos ou serviços de consultoria para investimento).

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_patrimonio/ ³ Documents/ISelo_2019_Mapas.pdf. Estes são os valores que os clientes bancários suportam, em matéria de IS, na aquisição de produtos financeiros, por existir uma isenção de IVA que lhes é aplicável.

Todos estes elementos, permitem, assim, concluir que, se atendermos a todas as variáveis relevantes, e não apenas a algumas - i.e., também ao montante de IVA não dedutível e aos valores de IS, arrecadados como forma de tributação indireta sucedânea da do IVA (e que teria de ser eliminada, em caso de tributação das operações financeiras de IVA) -, concluímos como têm concluído a maioria dos estudos existentes: a saber, que a eliminação da isenção de IVA nos produtos financeiros implicaria uma perda de receita fiscal para o Estado.

Considerando a desvantagem para o setor – evidenciada em vários estudos e, como tal, já reconhecida pela Comissão Europeia – atualmente associada ao regime de tributação de IVA no setor financeiro, está, de resto, no quadro atual, a ser estudada pela Comissão, na sequência das distorções que os bancos têm vindo a apontar ao atual sistema -, a possibilidade de reformular estas isenções de IVA no setor financeiro. Quer a Associação Portuguesa de Bancos, quer a Federação Bancária Europeia defendem que se deveria alterar o regime de isenções, considerando, entre outras razões, o facto de estas gerarem “IVA oculto/não dedutível”, provocando distorções financeiras e onerando a prestação de serviços financeiros para clientes empresas. Os estudos evidenciam, contudo, que os Estados temem que tal alteração implique perda de receita fiscal.

Acrescente-se ainda, quanto a este ponto, que, quando o legislador confere a hipótese de renunciar à isenção de IVA aos operadores bancários, e aplicar este imposto nas operações que praticam (v.g., no leasing financeiro imobiliário), as instituições financeiras utilizam-na como forma de tornar mais competitivos os financiamentos concedidos, sendo este um corolário óbvio do facto de a isenção de IVA ser prejudicial às instituições financeiras e respetivos clientes empresas.

É, por isso, também que o alargamento legal das situações de renúncia à isenção de IVA, nomeadamente, estendendo-a aos financiamentos a empresas, constitui uma pretensão antiga e já recorrente do setor financeiro.

Curiosamente, apesar da Diretiva do IVA o permitir, Portugal não confere aos prestadores de serviços bancários e seguradores isentos de IVA a possibilidade de renunciarem a tal isenção.

³ Para ilustrar esta asserção, veja-se o exemplo constante do Anexo II a este documento.

Curiosamente, já relativamente a outros serviços, também eles, isentos de IVA – saúde, educação ou imobiliário -, o legislador Português confere, nalgumas situações, a possibilidade de renúncia à isenção de IVA.

Se os serviços financeiros não têm IVA não é porque os bancos assim o queiram; é porque o Estado assim o quis e continua a querer.

II – Quanto à qualificação do adicional de solidariedade como um imposto especial sobre o setor bancário

Como resulta evidente dos seus contornos, o Adicional, aqui em causa, não constitui claramente uma contribuição financeira, nos termos em que quer a Constituição, quer a Lei Geral Tributária a preveem, porquanto inexistente qualquer sinalagmaticidade para o setor, adveniente do respetivo pagamento (ou, na formulação dogmática, qualquer “utilidade de grupo” ou “responsabilidade de grupo”).

A qualificação desta espécie tributária como imposto direto, afigura-se, por isso, como a mais correta, no plano técnico-jurídico (cfr., nesse sentido, Relatório n.º 13/2020, da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República, que, a págs. 3 e 43, enquadra este adicional na categoria de “impostos diretos”, sublinhando que o valor a arrecadar por via da sua criação permitirá atenuar o efeito da quebra da receita do IRS e do IRC). Ou seja, os impostos que os bancos terão de pagar a mais, já em 2020, e em qualquer dos anos que se seguirão a este, permitirá, afinal, compensar a diminuição da receita fiscal arrecadada junto de todos os demais setores.

Ora, se a todos é devida solidariedade, a todos, *apenas será devido pagar impostos de acordo com a sua capacidade contributiva*. A capacidade contributiva dos contribuintes não se afere em função da sua liquidez ou dos seus passivos, mas da sua rentabilidade (ou, na formulação da Constituição da República Portuguesa, do “rendimento real”)

Ora, a rentabilidade do setor nos últimos anos tem sido muito baixa (cfr. Estatísticas de IR - https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRC.aspx).

Considerando precisamente tal fator, o Estado tem vindo, nos últimos anos, a lançar sobre os bancos tributos, calculados, não sobre os lucros, mas sobre o respetivo passivo, que, em nada, indiciam ou revelam a sua capacidade para os pagar. O valor global, pago pelos Bancos, a esse título - cfr. Anexo I infra (contribuições sobre o setor bancário, e contribuições para o Fundo de Resolução), entre 2011 e 2019, totaliza 2 469 milhões de Euros). Em 2019, o valor das contribuições para o Fundo de Resolução, Fundo Único de

Resolução, contribuição sobre o setor bancário, e contribuição para o Fundo de Garantia de Depósitos, pelo conjunto de bancos associados da APB, ascendeu a 342 999 milhares de Euros.

Numa altura em que, em diversos outros Estados, se equaciona a eliminação de algumas contribuições sobre o setor bancário, surgidas na sequência da crise financeira de 2007-2008, de forma a não colocar em causa a capacidade do setor financeiro para financiar empresas e famílias num contexto económico deteriorado pela atual epidemia, onerar mais fiscalmente a banca portuguesa, é - contra ciclicamente - desconsiderar a importante relação que existe entre os custos dos bancos e a sua capacidade financiadora.

As consequências que a criação de tributos especiais sobre a banca tem na estabilidade financeira e na capacidade dos bancos desempenharem o seu papel encontram-se bem evidenciadas na Opinião do Banco Central Europeu, de 26 de novembro de 2019, emitida a propósito de uma contribuição financeira sobre o setor bancário na Eslováquia [*“Opinion of the European Central Bank of 26 November 2019 on increasing the special levy on selected financial institutions”* (COM/2019/40) - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019AB0040>]. Qualquer iniciativa nesta matéria, em Portugal, não deveria, por isso, também deixar de atender à visão que sobre ela têm os supervisores financeiros.

Em suma: Partindo de um pressuposto que não se verifica (*a tributação mais vantajosa do setor bancário*), e prosseguindo um objetivo que, nem no plano teórico, seria justificável com base no referido pressuposto (*já que não existe qualquer relação entre a despesa fiscal associada à isenção de IVA e o balanço de sustentabilidade financeira da FEFSS*), este adicional de solidariedade sobre o setor bancário configura-se como um verdadeiro *imposto especial*, que, não tendo sequer carácter extraordinário e/ou temporário, e que a todos aproveita (do setor mais lucrativo ao mais deficitário), incide apenas sobre um setor de atividade - o bancário -, com base em realidades que, em nada, revelam a sua capacidade para pagar impostos (i.e., não atende aos lucros), e que apenas traduzem - isso sim - o nível de responsabilidades das instituições de crédito perante os seus clientes e investidores (i.e., os passivos).

Num contexto em que as instituições bancárias têm, cada vez mais custos (entre outros, fiscais e parafiscais), e menos rentabilidade, surge mais um imposto, que em nada atende a uns (custos) ou à outra (rentabilidade).

Este adicional não vem compensar qualquer vantagem fiscal concedida ao setor.

Vem, pura e simplesmente, sancionar todos os bancos e sucursais a operar em Portugal, por uma pandemia pela qual ninguém esperava.

Constitui uma **evidente arbitrariedade fiscal. Hoje, sobre a banca.**

Todos, na medida em que todos são afetados pelas consequências económicas da pandemia, e que nenhum lhes deu causa ou é por ela beneficiado, devem contribuir.

Mas, não, independentemente da sua capacidade para contribuir.

É esse o fundamento do nosso Estado de Direito e do princípio – que nunca, hoje ou no futuro, deverá ser afastado em função das circunstâncias – da distribuição justa e equitativa dos encargos fiscais.

Se o aumento de impostos diretos ou indiretos sobre todos não é, naturalmente, desejável, fazer incidir o aumento de impostos apenas só sobre uns constitui algo constitucionalmente inaceitável.

ANEXO I

Carga Fiscal e Parafiscal 2019	Total (milhares de €)
IRC (inclui tributação autónoma e derramas)	247 578
Contribuição sobre o setor bancário	163 760
Contribuição para o fundo de resolução	78 688
Contribuição para o fundo único de resolução	100 208
Contribuição para o fundo de garantia de depósitos	334
Encargos Fiscais de Exploração ⁽¹⁾	250 926
Taxa Social Única	269 726
Encargos com Pensões ⁽²⁾	368 666
Outros Encargos ⁽³⁾	95 392
Total	1 575 278

* Informação retirada do Relatório e Contas

Carga Fiscal e Parafiscal 2018	Total (milhares de €)
IRC (inclui tributação autónoma e derramas)	196 080
Contribuição sobre o setor bancário	163 859
Encargos Fiscais de Exploração ⁽¹⁾	257 373
Taxa Social Única	278 294
Encargos com Pensões ⁽²⁾	308 329
Outros Encargos ⁽³⁾	101 583
Total	1 305 518

⁽¹⁾ Impostos considerados como custos de exploração nomeadamente Imposto do selo, IMI, IVA não recuperável e Impostos sobre veículos

⁽²⁾ Contribuições para fundos de pensões e prémios suportados com apólices de seguros de benefícios pós emprego

⁽³⁾ Contribuições para os SAMS e outras de natureza similar (assistência médica)

Retenção de Impostos 2019	Total (milhares de €)
IRS ^(a)	621 069
IRC	110 868
Imposto do Selo	442 408
Total	1 174 346

^(a) Incluídos os dos trabalhadores da Instituição

Retenção de Impostos 2018	Total (milhares de €)
IRS ^(a)	714 384
IRC	153 778
Imposto do Selo	455 672
Total	1 323 834

^(a) Incluídos os dos trabalhadores da Instituição

ANEXO II

Tomemos, para facilidade de compreensão, a situação de um Banco que, para realizar um determinado serviço – neste exemplo, para conceder crédito -, incorre em custos de Euros 1.000, sobre os quais incide Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), à taxa de 23% - i.e., Euros 230.

Tal Banco, por prestar serviços que, na sua maioria (v.g., concessão de crédito) se encontram isentos de IVA, tem uma capacidade limitada de recuperar do Estado o IVA que paga aos seus fornecedores de bens e serviços (i.e., o IVA que suporta nos seus *inputs*, v.g., consultores, locações de equipamentos, etc.).

Admitamos, então, que o Banco – como é, de resto, o caso mais comum – apenas poderá recuperar 6% do IVA que suporta nos custos em que incorre, na medida em que - admitamos - apenas em 6% das operações que realiza com os seus clientes é que liquida IVA, sendo as demais operações isentas (sem direito à dedução).

Neste caso, o Banco, para realizar a sua atividade, suporta um custo efetivo de Euros 1.217 (i.e., Euros 1.000+230-13), sendo Euros 13 (em rigor, 13 80, aqui arredondados, por facilidade de exposição, para 13, correspondentes a 6% de Euros 230).

Ao invés, se o Banco liquidasse IVA, poderia então deduzir os Euros 230 (que suporta, a título de IVA, junto dos seus fornecedores), sendo que, em tal caso, os seus custos seriam só, de facto, de Euros 1.000, e não de Euros 1.217.

Considerando o custo efetivo que suporta, e de forma a obter uma margem de lucro de 1%, o Banco terá, então, de cobrar uma taxa de juro ao seu cliente de 1,217% - e não de 1%.

Assim, por uma operação de crédito de Euros 1000, o Banco cobrará ao seu cliente uma remuneração (juro) correspondente a 1,217%, ao ano, ou seja, o cliente terá, para além da obrigação de reembolso dos Euros 1.000, uma obrigação de juros de Euros 12,17, ao ano.

Sobre esta última componente (juro), o cliente terá ainda de pagar 4% de Imposto do Selo (Euros 0,48), pelo que suportará um custo global com o financiamento de Euros 12,65 (12,17+0,48) - juros e IS.

Se a concessão de crédito não se encontrasse isenta de IVA, então, a margem de 1%, a obter pelo banco, poderia já ser alcançada com a prática de uma taxa de juro de 1%. Neste caso, sobre os Euros 1.000 financiados, o cliente só pagaria Euros 10, a título de juros. Não haveria IS.

Pelo que, afinal, quais é que seriam, num cenário de não isenção, os custos do empréstimo para os clientes?

Para os clientes empresas, seriam mesmo só Euros 10 (as empresas, sujeitos passivos de IVA e que pratiquem operações não isentas, embora suportassem o IVA no empréstimo, poderiam deduzi-lo posteriormente, no âmbito da sua conta-corrente de IVA com o Estado). Nesta hipótese, o custo do IVA seria, assim, eliminado. Nesta situação, os clientes também não teriam

de suportar IS. A poupança para as empresas, neste cenário, seria de Euros 2,65, i.e., de 21% face à situação atual exemplificada.

Para os clientes particulares, que atuassem fora do âmbito de uma atividade profissional ou empresarial, o custo seria, contudo, maior, mas, ainda assim, menor do que na situação atual considerada no exemplo.

Com efeito, neste caso, sendo o juro devido de Euros 10,00, e mesmo incidindo IVA à taxa máxima atualmente em vigor (23%), o cliente pagaria Euros 12,23. Ou seja, pouparia Euros 0,42 face à situação atual exemplificada.

A poupança, a obter num cenário de eliminação da isenção de IVA, seria tanto maior quanto menor fosse a taxa de IVA aplicável. Por exemplo, se a taxa fosse 6% (como seria expectável, considerando a importância social e económica da concessão de crédito), o custo, para o cliente, seria incomparavelmente menor – Euros 10,60 vs. Euros 12,65. A poupança, neste cenário, seria, assim, já 17%.

Em suma: No cenário atual, bancos e clientes pagam mais impostos indiretos na concessão/obtenção de crédito do que pagariam se não houvesse isenção de IVA.

Os clientes bancários empresas (que pratiquem operações sujeitas a IVA) são os mais penalizados (situando-se as poupanças, em cenário de isenção de IVA, na ordem dos 20%).

O Estado, no cenário atual, considerando os impactos económicos da isenção na cadeia de valor e os níveis de arrecadação do imposto do selo (bem como a “mecânica” deste imposto), obtém um nível de receita que não se revela, de todo, inferior ao que obteria num cenário de tributação destes serviços financeiros em IVA.

Embora o exemplo, supra desenvolvido, seja simples e simplista (não considerando, por isso, todas as variáveis que poderão influir num exercício rigoroso de comparação de cenários, e considerando pressupostos meramente teóricos, por exemplo, no que toca a margens de lucro ou ao impacto que a isenção de IVA tem para o respetivo cálculo), este ajudará a evidenciar as ineficiências que a atual situação de isenção de IVA sobre os principais serviços, prestados por bancos, poderá comportar para as Instituições e para os seus clientes.