



## FISCALIDADE - DIAGNÓSTICOS, TENDÊNCIAS

COMUNICAÇÃO APRESENTADA NO SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE FISCALIDADE "FRAUDE E EVASÃO FISCAIS", QUE TEVE LUGAR NA ESGHT EM 20.04.2005.

**ROGÉRIO FERNANDES FERREIRA**

Doutor em Organização e Gestão de Empresas  
Professor Catedrático na Universidade Técnica de Lisboa  
rferreira97@hotmail.com

### FISCALIDADE - TÓPICOS DO PROGRAMA ELEITORAL DO PS

#### PROGRAMA

O Partido Socialista ganhou as eleições. No seu Programa Eleitoral indicou, entre o mais, o seguinte:  
...

Recusa de propostas irresponsáveis de baixa de impostos, que não só comprometeriam o combate ao défice como agravariam a degradação do funcionamento de serviços essenciais do Estado. Insistir numa política que já se demonstrou condenada ao fracasso é irresponsabilidade. Prometer o que se sabe que não se vai cumprir revela falta de sentido de Estado e de respeito pelos eleitores.

O PS considera que sem crescimento económico não será possível reequilibrar as contas públicas, mas considera, igualmente, que sem finanças públicas controladas nenhum crescimento será sustentável:  
...

#### **O PS expôs uma estratégia assente em 5 pontos:**

- ◆ Participação activa no processo de revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento, de forma a transformá-lo num instrumento não apenas de estabilidade, mas também de crescimento e coesão europeia;
- ◆ Alteração do processo orçamental tendo em vista o reforço da transparência das contas públicas, o controlo efectivo da despesa corrente, bem como a melhoria da sua qualidade numa perspectiva plurianual;
- ◆ Um programa plurianual de redução da despesa corrente em percentagem do PIB, assente na modernização e racionalização da Administração Pública;
- ◆ Qualificação do investimento público, aumentando a sua selectividade e o seu potencial como indutor, directo e indirecto, de crescimento do investimento privado;
- ◆ Racionalização do quadro fiscal, através do reforço da eficácia no combate à fraude e evasão fiscal, da transparência e equidade da carga fiscal, e da avaliação dos sistemas de incentivos.

A natureza estrutural das despesas correntes, o desemprego em crescendo, os défices da segurança social, a fiscalidade injusta e distorcida e muito mais, terão de exigir do Primeiro Ministro escolha de portugueses competentes para ministros e secretários de Estado.

Os governantes têm de ser excelentes mas os governados também.

Temos novo Governo. Uma área fundamental para conciliar Estado e cidadãos é a da Fiscalidade. Para isso carece-se de boas actuações, quer dos agentes da Administração quer dos contribuintes e seus colaboradores. De contrário, novas propostas de mudança também falharão.

Deparámos sucessivas vezes com novos governos e novas leis. Novo governo, novas esperanças.

No tocante às leis verificamos que aparecem com frequência excessiva e logo surgem actuações e movimentos no sentido de as "tornear" ou de as tornar não operacionais.

Com desprante se anulam, na prática, objectivos alcançáveis, legítimos e legais. Surgem críticas e reacções de modos variados, por vezes violentos. Políticas, mesmo correctas e eticamente estabelecidas, são desvirtuadas.

O que se faz é verificar que riscos se correm com práticas contrárias à lei, confrontando os ganhos derivados do não cumprimento com os ónus da pouco provável descoberta de práticas ilegais. Fazem-se até cálculos probabilísticos do que deste modo se pode ganhar, não respeitando os ditames legais.

O que se aponta é para acentuar a necessidade de mudar comportamentos. A mentalidade anti-imposto tem de combater-se. Há que repensar as interacções entre contribuintes (cidadãos, empresas e outros) e agentes da Administração Fiscal.

Temos sublinhado, que os contribuintes recorrem a conselheiros (juristas, técnicos oficiais de contas,



revisores oficiais de contas, sociedades de auditores internacionais, profissionais da banca, funcionários da administração fiscal, etc.).

Em muito do que se faz contam particularmente actuações de peritos e consultores que, conhecendo o sistema, sugerem práticas e soluções nem sempre as mais salutares. E a proclamada competitividade, como factor de progresso, induz igualmente as pessoas a práticas que menosprezam os valores éticos em que deveria assentar a construção do social, ou seja, na harmonia e na solidariedade.

De há uns tempos a esta parte, com vista, diz-se, a aumentos da competitividade das nossas empresas tem-se advogado que as empresas sujeitas a IRC deveriam passar a beneficiar de mais baixa tributação. A taxa comum tem baixado - está em 25% quando inicialmente foi 36,5%, depois 36%, 35%, 32%, 30%. O anterior governo prometera baixar outra vez e para 20%. Invoca-se que desse modo se reduz o fosso e a injustiça entre as empresas que cumprem e as que manipulam e ocultam seus lucros reais. Porém, impedir os frequentes incumprimentos seria a opção mais adequada.

A invocação que imposto baixo traria mais competitividade às nossas empresas é história mal contada, como mal contado é advogar-se que convém reduzir ainda mais o IRC ou até eliminá-lo, sob pretexto de que há posterior tributação dos lucros distribuídos, logo duplicação. Entende-se que nem sempre a prática é a distribuição de lucros (nas SGPS é raro) e quem vê dupla tributação está a assumir apenas uma perspectiva, entre outras. O tema é complexo e imporia explicações menos superficiais e tão desenvolvidas que o espaço aqui não comporta.

Lembra-se que se avizinham reduções e até futuras não tributações relativas a rendimentos a título de juros, *royalties* e lucros distribuídos a não residentes, o que conduz a acentuar que dispensar a tributação das empresas, além de prejudicar a justiça fiscal traria ao País grandes perdas de receitas, por vezes totais.

Obviamente que baixas de taxas de IRC e também de IRS podem ocorrer sem quebras de receita se, em contraposição, forem acompanhadas de redução do número de contribuintes faltosos, alargamento da matéria colectável, eliminação de benefícios fiscais impróprios e de outras diferenciações injustas. Com esse propósito temos sugerido inúmeras eliminações das excessivas deduções de despesas e abates às colectas. Consideramos que o imposto deve atingir os rendimentos reais dos contribuintes e que os cidadãos carenciados devem

obter auxílios junto dos ministérios competentes, e não das Finanças, cuja missão é obter as receitas e rateá-las pelos diversos Ministérios e entidades incumbidas de Acções do Estado, nos vários domínios - Saúde, Educação, Segurança Social, Defesa, Administração, etc.

Desde há tempos que muitos vêm apontando a gravidade da situação nacional e as últimas eleições mostraram o descontentamento, mudando sentido de voto. Na verdade, sente-se a corrupção, os excessos de despesismo, os défices orçamentais, queixas permanentes de faltas de policiamento, maus serviços de saúde, de segurança social, de justiça, educação, etc. Ao invés, ocorreram cortes no investimento de efeitos devastadores em sectores carecidos de realizações e que teriam efeitos multiplicadores e propulsores.

### QUER MESMO CONBATER-SE A EVASÃO FISCAL?

Actualmente muitos fiscalistas centram as suas preocupações nas ideias de eficiência e eficácia. Pessoalmente entendemos de pôr acima da eficiência e eficácia a preocupação justiça. A busca de melhor solução fiscal assentará na justiça, mas a eficiência ou a eficácia serão meios para melhor se atingir a justiça na fiscalidade.

Temos, todavia, de reconhecer que eficiência e eficácia visionam-se de modos mais fáceis do que a Justiça, pois evidenciam-se através de quantificações. A aferição da justiça sempre se revelou difícil ou controversa.

Hoje, muitos entendem que não importam objectivos (ideais) mas sim resultados (cifras). Diz-se que o relevante é fazer bem, isto é, com eficiência e eficácia. Conseguir fazer crescer as receitas fiscais é então fazer bem. Será? Ou será fazer bem o mal?

Se entre nós não se duvida que a fiscalidade se revela injusta, atingir ou ultrapassar metas quantitativamente fixadas pior será, caso se consiga eficácia mas não de modo justo, pois assim acaba em maior agravamento daqueles que estão já sobrecarregados.

As alterações em matéria fiscal nos últimos anos não constituem propriamente aperfeiçoamentos na perspectiva que se acentua. Dão-se exemplos de situações actualmente muito patentes:

- ❖ cresce o peso da tributação do trabalho por conta de outrem em relação a outras categorias de rendimento;
- ❖ é cada vez maior a tributação da despesa em relação à do rendimento;



- ❖ é cada vez menor a tributação das grandes fortunas;
- ❖ criaram-se formas sofisticadas de evasão - fugas através de preços de transferência falseados, abusos pela prática do comércio electrónico, regras de financiamento fiscalmente desajustadas, *off-shores*, etc.;
- ❖ muitas empresas fazem declarações de lucros não reais.

Haveriam de encontrar-se formas de tributação mais apropriadas, suprimindo injustiças bem conhecidas.

Muitos pugnam por retornos. Outros, todavia, persistem por aperfeiçoamentos do existente, mas aperfeiçoar para eles tornou-se num complicar sucessivo. E assim gera-se a inoperância. Que fazer?

Há 40 anos lancei o repto de que as empresas não sabem apurar e não querem apurar o lucro real; presentemente, cerca de sessenta por cento das empresas portuguesas vêm declarando prejuízos; temos as grandes empresas, que eram públicas, a privatizarem-se; com a privatização, passarão, porventura, a pagar menos impostos e a ganhar mais; pondere-se o que acontece com a banca; embora os bancos paguem muito, em valor absoluto, porque são empresas de grande dimensão e volume de lucros, a sua taxa efectiva de imposto é de cerca de metade da fixada na lei, muitas empresas multinacionais vêm também pagando quase nada em Portugal em relação aos seus volumes de negócios e lucros verdadeiros.

A solução dos problemas não é fácil. Exige que as pessoas responsáveis concluam que as opções que interessam ao País são as da verdade e correcção, no combate à injustiça. Não actuar assim vai gerar rebelia, o que provoca mal-estar e insegurança social.

Entre nós, os grandes ganhos geralmente pouco ou nada pagam de impostos; alguns especialistas favorecem isso; os ganhos de milhões dão para pagar bem a esses colaboradores. Exemplos desses grandes ganhos:

- ◆ Mais-valias em terrenos;
- ◆ Mais-valias em acções;
- ◆ Mais-valias em obras de arte e em objectos de colecção;
- ◆ Grandes heranças, legados e doações. Etc.

Hoje, os titulares de direitos reais, de direitos de propriedade, não são já pessoas físicas; rico será quem detém grandes volumes de:

- ◆ acções de sociedades;
- ◆ títulos de dívida;

- ◆ depósitos no país e fora;
- ◆ participações em fundos.

Em vez de se aperfeiçoar o imposto sobre as sucessões e doações acabou-se com ele; um projecto de imposto geral sobre o património sofreu bastantes contestações. Aprovaram-se, todavia, as novas soluções para o património imobiliário (I.M.I. e I.M.T.).

Os que podem por vezes beneficiar com soluções fiscais mais justas, reagem contra, mercê de desconhecimento e de desadequada comunicação. A fiscalidade tem frequentemente contra ela os que dela podiam beneficiar.

Os problemas fiscais hoje são demasiado opacos. Poucos os dominam profundamente. Dantes, a propriedade era visível - sabia-se que o senhor "A" era o proprietário de um quarteirão de prédios ou de um latifúndio; hoje há *holdings*, *subholdings*, fundos, fundos de fundos, ..., *offshores*, etc., etc.

Torna-se difícil pesquisar onde se encontra a riqueza e o rendimento. E, assim, é necessário encontrar soluções fiscais novas que atentem nas reais mudanças havidas. Novas situações impõem novas soluções. E há que evitar que se radiquem estruturas impróprias porque, depois, é mais difícil operar mudanças ou gerar reformas. Só revolucionando, mas aí há sangue, suor e lágrimas e retornos à estaca zero.

Ora, actualmente, não pode ignorar-se que a propriedade directa das pessoas físicas é só quase do passado. Agora existem complexas teias, intrincadas situações de "propriedade indirecta", cuja visibilidade se perde. É muito difícil hoje identificar os detentores últimos, dada a sucessiva sucessão da titularidade dos patrimónios.

Exemplifiquemos as dificuldades de visibilidade de detenção real dos patrimónios. Podem, por exemplo, ocorrer os seguintes "degraus da titularidade":

- ❖ A titularidade pode começar, por exemplo, em relação à detenção de unidades de participação em Fundos de Investimento.
- ❖ Esses Fundos, como o nome indica, participam em outros fundos, nomeadamente mobiliários.
- ❖ Os fundos referidos, por seu turno, participam em sociedades que poderão ser participantes em outras, ou seja, SGPS (*holdings*).
- ❖ Essas SGPS, naturalmente, participam em outras sociedades, por vezes em *subholdings*.



- ❖ As *subholdings*, por seu turno ou finalmente, participam em outras numerosas sociedades, no País, fora, em *offshores*, etc.

Hoje, estas são opções que pessoas de maior riqueza assumem. Está facilitada a deslocalização das empresas, a liberalização dos movimentos de capitais, a globalização, o crescimento e a concentração da riqueza. As actuações referidas são frequentes e apresentam-se dificilmente incontroláveis.

Talvez os cidadãos comuns não estejam hoje suficientemente atentos a todos os aspectos que a marcha destes velozes comboios suscitam em sentidos sem retorno. Nas passagens de nível sem guarda recomenda-se: "pare, escute e olhe".

### DEVEM AUMENTAR-SE OS IMPOSTOS?

Na comunicação social nestes últimos tempos<sup>1</sup> têm sido glosadas e comentadas declarações públicas do Ministro das Finanças sobre a eventual necessidade de aumentar impostos.

Em princípio, não se deve acusar défice orçamental acima do limite imposto pela União Europeia. Assim, se não se reduzirem as despesas públicas, obviamente o problema do défice terá de superar-se pelo lado das receitas. Nestas contam, fundamentalmente, os impostos pelo que, inevitavelmente, haverá que os aumentar, considerando que malabarismos contabilísticos utilizados em vendas de activos do Estado ou a ocultação de passivos constituem manipulações impróprias, já anteriormente censuradas.

Todos estão de acordo em que uma das vias para equilibrar um orçamento é reduzir a despesa. E toda a gente em coro aponta que o Estado português é despesista e que por aí se tem exagerado. Mas também se constatou sempre a dificuldade em reduzir a despesa pública corrente. A sua componente principal são os gastos com o pessoal (15% do PIB) que excede o percentual comum de demais países da U.E. (10/12%).

A ex-Ministra Ferreira Leite, e não só, acentuara a necessidade de contenção, mas os seus cortes mais significativos nas despesas acabaram por ser no investimento público. Este gasto apresenta-se com menor carácter estrutural, sendo assim fácil a sua redução no imediato ou curto prazo. Isto porém, com sérios inconvenientes, tanto maiores quanto mais necessário e reprodutivo for o investimento considerado.

Técnicos qualificados e muitas pessoas com responsabilidade política invocam a necessidade de cortar na despesa pública. Só que muitos não abdicam de

exigir do Estado remunerações e pensões, por vezes de modo obscuro, usando esta forte palavra que foi ouvida. Bulir com gastos de carácter significativamente estrutural é difícil, descontenta quem é afectado, provoca fortes reacções.

É, pois, natural e bom que quem gerir a pasta das Finanças comece a enunciar necessidades e restrições orçamentais, pois não se poderão continuar a protelar estes sérios problemas. Adiá-los é agravar a situação, tornar depois a decisão mais dolorosa.

Não vimos assim motivos suficientes para reagir às declarações do Ministro das Finanças. Aliás, dizer que os impostos podem ter de aumentar não equivalerá a dizer que irão mesmo subir. Há que ponderar. No tocante ao IVA a taxa comum já é gravosa (19%) e também não parece curial inverter as últimas tendências no IRS ou no IRC, aumentando as respectivas taxas.

Entende-se como mais relevante rever as actuais distorções, incentivos e benefícios fiscais. Muitas das situações de desigualdade fiscal existentes são imorais e não fazem sentido, porque aumentam a injustiça, geram o descontentamento dos contribuintes que cumprem, provocam rebeldia fiscal.

Terá de prosseguir-se, sim, no campo do controlo fiscal, da punição de infractores, no combate à evasão e à fraude. Há que controlar e punir as actuações menos regulares, não deixando de sancionar os que se pavoneiam declarando que não pagam os impostos. Proibam-se, penalizem-se, recursos a *off shores* e a sigilos menos próprios, tudo em prejuízo do Estado e, naturalmente, dos demais cidadãos cumpridores. Estes caminhos seriam forma gradualista de ir aumentando as receitas fiscais, sem ter de agravar os actuais contribuintes com mais acréscimos nas taxas dos impostos vigentes.

A finalizar, refere-se que tanto se consideram menos propositadas as críticas a anteriores declarações de agravação de impostos de quem veio a assumir a pasta das finanças como as últimas críticas a continuados silêncios do Governo. As matérias tributárias são temas de melindre e não soluções de "pronto a vestir". E não são matérias para preocupações clubísticas.

### QUER MESMO COMBATER-SE A CORRUPÇÃO?

Em recente entrevista ao Diário de Notícias o Professor Saldanha Sanches sublinhou que são frequentes os casos de autarcas que recebem "luvas".



A entrevista referida parece ter causado a alguns responsáveis autárquicos alguma incomodidade. Em reacções havidas sublinharam que quem sabe de ocorrências de corrupção deve denunciá-las e indicar os nomes dos corruptos, pois alusões em termos genéricos poderão afectar injustamente pessoas honestas.

A maioria dos autarcas são pessoas de bem. Todavia, quem é honesto, poderá, a nosso ver, não estar a encarar um assunto destes em moldes adequados. Uma invocação de corrupção, em abstracto, decerto é dirigida aos que comprovadamente são corruptos e há variadíssimos casos do conhecimento geral.

As pessoas que desempenham as suas funções seriamente não terão de preocupar-se. Em todas as classes profissionais sempre houve quem as exercesse menos correctamente.

Toda a gente sabe de comportamentos reprováveis de médicos, juízes, advogados, professores, etc., não obstante o alto conceito em que são tidos esses profissionais. Em todas as classes há profissionais probos, competentes, incorruptíveis, mas também há os que actuam repreensivelmente.

Um autarca não deve, pois, sentir-se melindrado por - em abstracto - se falar de que, entre todos eles, alguns são corruptos. E é do domínio público haver autarcas que se têm comportado incorrectamente (houve julgamentos e condenações).

Os autarcas sérios, a maioria, têm de agir com os demais cidadãos de modo a que não se candidatem a tais cargos e funções pessoas sem os atributos e requisitos de idoneidade necessários.

Por outro lado, não há que amedrontar quem aponta casos, procurando que não grasse a corrupção e o crime e evitando que se degrade a imagem do País e se perturbe o viver social de todos nós.

Há gente vitimada pela corrupção que agrava a nossa vida, aumenta os custos das empresas, prejudica o funcionamento das instituições.

Pretender que as pessoas se calem ou, em alternativa, indiquem forçosamente nomes de quem pratica a corrupção, será pretender ignorar as dificuldades que há no nosso País de provar o que quer que seja.

Na verdade é a órgãos próprios (polícias, tribunais) que compete averiguar o que as pessoas fazem de mal e contra a lei. Os tribunais julgam e condenam, ou absolvem, as pessoas. Aliás, nos próprios tribunais nem sempre se consegue condenar, precisa-

mente porque estarão mal formuladas as provas e o contraditório, operando-se a absolvição, não obstante haver indícios materiais em contrário. Não se provando corrupção, um corrupto, ainda que o seja, fica absolvido, tal como um inocente.

Tanto um corrupto absolvido como um inocente podem depois queixar-se e exigir indemnizações. São estas consequências que também farão reear a indicação de nomes de prevaricadores. É que se, por um lado, todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação, também é um facto que há quem apelide de criminosas pessoas ainda não julgadas ou não condenadas. Quem o faz coloca-se na alçada da justiça. Aliás, os tribunais condenam também inocentes, que nem sempre têm meios suficientes (ou arte) para provar que o são.

Não pode deixar de observar-se que os corruptos não receberão o produto da corrupção de modos normais e sim de formas veladas.

Afinal, pode haver hipocrisia de quem, actuando no meio, invoque desconhecer o que se tem passado ou se está passando.

### DEVE ACABAR O SIGILO FISCAL?

Pessoalmente, sempre reputei excessivas as posições dos que defendem a outrance o sigilo bancário para efeitos fiscais, embora reconheça tratar-se de matéria que apresenta melindres de vária ordem. Obviamente que não deve actuar-se desrespeitando a lei mas também importa considerar que a lei, mesmo a Constituição, deve alterar-se quando estiver contra os cidadãos e a Justiça.

Qualquer pessoa sabe que os bancos prestam serviços aos seus clientes. E que estes confiam nas instituições financeiras. Nelas depositam fundos, fazem levantamentos e, igualmente, dão instruções para a realização de operações (financeiras) várias, nomeadamente compras e vendas de valores.

É de todo lógico que os bancos não propiciem a terceiros informações relativas aos movimentos dos seus clientes, sem permissão destes. Porém, estar-se-á a ir longe demais se se concluir que é desejável ter uma Constituição que impeça o acesso da Administração Fiscal às contas bancárias das pessoas e das empresas, sabendo que é notória a proliferação de situações em que de todo se justifica tal acesso.

Terá, assim, que se considerar útil e apropriado à harmonia da sociedade civil o exame às contas bancárias de pessoas em situações de fundada sus-



peição de evasão fiscal, intervenção essa que a lei deve consentir, tipificar e regular de modos úteis, agilizados. As recentes alterações vêm neste sentido.

O assunto, todavia, tem melindre e pode suscitar problemas, que não são só os da fiscalidade. Sobre isso há quem responda lembrando ... que tudo tem o seu preço, que quem não quer ser lobo não lhe vista a pele, que quem não deve não teme, que quem não quer ter problemas tenha conduta exemplar ou, não a tendo, terá que aceitar as consequências.

Em Portugal o "sigilo fiscal" encara-se como se a sua quebra fosse calamidade pública, algo que ofende a nossa cidadania, a nossa Constituição, um tipo de devassa que põe em perigo toda a Nação. Em outros países o assunto tem toda a naturalidade e até se vêem listas publicitadas de quem são os contribuintes e quais os impostos que a cada um competem.

Consideramos positiva a "agilização" do acesso às contas bancárias para fins fiscais, em casos de evasão fiscal comprovada ou de suspeições fundadas. É certo que nestas matérias nem sempre as opiniões dos juristas têm convergido. Os constitucionalistas encararão o assunto na melhor perspectiva e eu tomá-los-ei na "devida" atenção. Porém, a minha preocupação é mais saber para onde devo ir e não para onde me convém ir.

No Jornal Expresso, de 12 de Março p.p., diz-se que entre oito especialistas ouvidos, quatro se mostraram contrários à supressão do sigilo fiscal. Porém, mesmo esses quatro especialistas não indicam que as medidas derogatórias do sigilo fiscal são contrárias à Constituição. Discordam da devassa às contas e apenas um deles referiu ter dúvidas que as medidas sejam atentatórias do direito à reserva da vida privada e familiar, considerando que aí também se abrange a situação patrimonial e vida económica dos cidadãos.

A nossa Constituição da República reconhece o direito pessoal de todos à reserva da intimidade da vida privada e familiar. De nossa parte, dir-se-á que sendo essa reserva da intimidade (da vida privada e familiar), não parece que possa ser impeditiva de averiguações de outra ordem, como sejam as relativas a patrimónios e a contas bancárias.

Intimidade significa qualidade do que é íntimo, do que é da essência da vida; e aí estará a pensar-se no âmbito das relações de cada pessoa em domínios da maneira de ser, da afectividade, das relações na vida da pessoa e família.

Já a privacidade será qualidade do que é privado,

não público. Privado será o que é particular, mas não necessariamente "íntimo".

A vida patrimonial será de carácter privado ou particular, mas já não cabe no que se entende por intimidade, no que é do foro restrito da pessoa.

Assim, conclui-se que a Constituição da República não deve servir para invocar que a derrogação do sigilo fiscal é inconstitucional. Aliás, ao direito estabelecido tem de contrapor-se o dever, também constitucional, que têm os contribuintes de declarar e pagar os impostos legalmente estabelecidos. Mas, se se entende que a Constituição não permite, nos termos pretendidos, a derrogação do sigilo para efeitos fiscais, então seria de gerar movimentos cívicos para que a Constituição se alterasse. Em muitos países democráticos e desenvolvidos não se colocam objecções de ordem constitucional aos exames da Administração Fiscal com vista ao apuramento dos impostos devidos pelos contribuintes<sup>2</sup>.

## OPÇÕES TRIBUTÁRIAS (EM DEBATE)

### A) IMPOSTOS OU TAXAS?

Muitos notam que, sendo hoje fraco o peso das taxas (cada um pagar os serviços públicos que solicita), conviria que se favorecesse a sua maior utilização.

Embora admitindo como justo que o utilizador do serviço deve ser o pagador, entende-se de ter em conta a essencialidade do serviço público e portanto a necessidade de o assegurar a quem não possa pagar (caso de serviços de Saúde, Educação, Justiça, ...).

Um número cada vez maior de serviços, antes considerados públicos, passam a ser prestados por entidades privadas (privatização de entidades públicas). Contemple-se a esse respeito o que vem sucedendo com os serviços relacionados com a utilização de estradas e pontes, meios de comunicação, electricidade, água, prestações de educação, saúde, justiça, segurança.

Há lóbis que podem influenciar as soluções, nomeadamente sugerindo preferências, por taxas ou por impostos, ou por estes ou aqueles impostos e por estas ou aquelas percentagens de "taxas de imposto", mais ou menos progressivas, proporcionais para certos casos, assentes sobre matérias colectáveis mais ou menos adequadas, actualizadas ou não, etc.



Os lóbis devem, de facto, influenciar a Fiscalidade, mas não podem conceder-se favores, acolher compadrios ou aceitar ligações anómalas. Há que sopear a força argumentativa e convincente que for apresentada com base no conhecimento real das matérias.

**B) TRIBUTAÇÃO DA DESPESA EM VEZ DO RENDIMENTO**

Privilegia-se hoje a tributação da despesa invocando inclusive que quem mais rendimentos auferir mais gasta, donde pagar por aí mais impostos. A esse respeito veja-se o quadro seguinte:

**EVOLUÇÃO (EM 10<sup>6</sup> EUROS A PARTIR DE 1996):**

	1976	1986	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005(*)
I.T. - IVA	14,9	265,7	5 642	7 072	7 906	8 673	8 966	9 957	10 688	10 388	11 100
IMPOSTO S/O TABACO	5,4	38,0	803	936	974	1 034	1 065	1 160	1 222	1 145	1 220
ESTAMPILHAS FISCAIS		8,8	4,0								
	17,6										
IMPOSTO DO SELO		90,2	918	918	1 026	1 035	1 146	2 019	1 344	1 430	1 500
IMPOSTO S/A VENDA DE AUTOMÓVEIS	2,9	36,2	772	1 005	1 204	1 205	1 193	1 150	989	1 115	1 164
IMPOSTO S/ PRODUTOS PETROLÍFEROS(**)			2236	2 477	2 484	2 114	2 146	2 745	2 946	3 120	3 275
DIREITOS DE IMPORTAÇÃO (***)	4,2	5,7	0,10	0,20	0,40	0,40	0,10	0,0			
SOBRETAXA DE IMPORTAÇÃO (***)	4,7	0,5	0,04	0,05	0,50	0,50	0,04	0,0			
TOTAL IMPOSTOS INDIRECTOS	44,7	495,5	10 610	12 663	13 865	14 373	14 843	16 128,6	17 477	17 440	18 594
TOTAL IMPOSTOS DIRECTOS	21,2	287,6	7 603	9 274	10 032	11 316	11 338	11 898	11 227		11 249
SEGURANÇA SOCIAL (Contribuições)	40,0	323,5	6092	7 405	8 031	8 486	9 570	10 161	10448	10 640	11 173
IMPOSTOS EM% PIB	15,2%	15,1%	21,1%	21,7%	22,1%	22,2%	21,4%	21,8%	22,1%	21,8%	22,4%
IMP. E SEG.SOCIAL,	24%	21,6%	28,1%	29,0%	29,5%	29,6%	29,2%	29,7%	30,2%	29,9%	30,7%

(\*) Dados da Lei do Orçamento do Estado. (\*\*) Incluído no cômputo, a partir de 1987. (\*\*\*) Valores em escudos

A questão da justiça fiscal não deverá ver-se na tributação percentual em função dos gastos e sim na percentagem de imposto que a cada contribuinte corres-

ponder em relação ao rendimento que auferir.

O quadro seguinte (valores em contos) é imagem sugestiva do que se aponta:

	No limiar (sal. mínimo) (±)	No dobro	No décuplo	No cêntuplo	Mil vezes mais
Rendimento anual(em contos)	750	1 500	7 500	75 000	750 000
Despesa	750	1 200	4 500	30 000	150 000
Imposto Se for s/a despesa (17%)	128 <sup>3</sup>	204	765	5 100	25 500
Em relação ao rendimento supra aquele imposto seria	17 % <sup>3</sup>	13,6%	9,8%	6,8%	3,4%



Nas últimas décadas, as reformas dos impostos caminharam no sentido do aumento da tributação da despesa, em detrimento da tributação dos rendimentos, que fora a prática geralmente preferida nas décadas de 50 e de 60 do século XX.

Entre outras razões para esta mudança pode citar-se a forte convicção de muitos especialistas da Economia e da Fiscalidade de que perigam os objectivos da política económica quando um Estado procura aumentar as suas receitas através de uma maior progressividade da taxa dos seus impostos sobre o rendimento.

Ao longo de muitos anos, a ideia que se radicou foi a de que a tributação mais justa seria a baseada nos rendimentos, possível de atingir eficazmente em países de regime democrático e de maior desenvolvimento económico-social. Estes países assentavam os seus sistemas fiscais, fundamentalmente, no imposto único e progressivo sobre o rendimento. E considerava-se que essa opção fiscal era a mais própria, assente em percentagens de taxa cada vez mais progressivas e elevadas.

Os máximos de progressividade tornaram a Fiscalidade quase confiscatória. Em países economicamente avançados (Suécia e Estados Unidos, por exemplo) mas também em outros menos desenvolvidos (Egipto e Portugal, por exemplo), chegaram a ultrapassar-se os patamares de taxas de imposto de 90%, nas décadas de cinquenta a setenta.

Por outro lado, o alargamento da intervenção dos órgãos do Estado na vida económica e social, com os inerentes e dispendiosos gastos públicos, conduziu à necessidade de maiores receitas. O peso dos impostos foi subindo em relação ao Produto Nacional.

Porém, a opinião pública, que, em geral, aceita que os ricos (ou os que auferem rendimentos elevados) paguem altos impostos, toma, depois, consciência de que os cidadãos da chamada classe média (auferindo em regra rendimentos de trabalho dito dependente) são os mais sacrificados.

As pessoas reagem extremamente a impostos elevados e transferem capitais e rendimentos para países ou regiões fiscalmente acolhedores de riqueza e de rendimentos, sem tributos ou com menores tributos.

Por virtude destas e outras distorções, os países mais evoluídos acabaram por concluir que os seus sistemas de impostos sobre o rendimento estavam falidos, quando antes os reputavam de modernos e justos.

Assim, nos últimos tempos, foi-se acentuando o retorno à tributação com base na despesa.

Esta mudança, evidentemente, torna o sistema injusto, ou menos justo sob certas perspectivas (é tudo relativo ou diverso quando visto no concreto). Porém, vive-se em economia aberta e um país (como Portugal) não pode ter fiscalidade diferente da dos outros.

O que se aponta é válido, mas as explicações não podem confinar-se em sínteses insuficientemente elucidativas. Trata-se de matéria extremamente complexa, que mexe no económico e no social e tem de atentar nos comportamentos das pessoas e seus propósitos, na conjuntura e em cada situação e nas estruturas de enquadramento existentes.

A fiscalidade desejável não é, de longe (e menos de perto), a fiscalidade possível.

Perante as distorções e as diversidades actuais e com as estruturas sociais e económicas existentes, a justiça fiscal deixou de revelar-se viável. Cidadãos há que se habituaram a aproveitar de benesses indevidas (e ilegais) e não dão conta, parece, dos malefícios que isso provoca na vivência social e, conseqüentemente, a eles próprios.

### REAGIR AOS BENEFÍCIOS E/OU INCENTIVOS FISCAIS?

O Partido Socialista, no Programa Eleitoral apresentado nas recentes eleições legislativas, no domínio da equidade fiscal, preconiza, entre o mais:

- ❖ Avaliação, no primeiro ano de Governo, de todo o sistema de benefícios fiscais e de regimes fiscais especiais, visando a simplificação e eliminação dos que contrariem a equidade fiscal ou objectivos da política económica e social (sublinhado nosso).

Atentando na prioridade do Programa, parece oportuno algumas considerações sobre o assunto em tópico.

Na Reforma Fiscal de 1988, a matéria dos incentivos e benefícios fiscais fora bastante debatida e ponderada. Criou-se então o Estatuto dos Benefícios Fiscais, invocando, nessa altura, em passo de crítica à reforma fiscal anterior (de 1958-65), que se verificara um desajustamento às realidades, ocorrendo injustiça social e ineficácia económica, fenómenos de evasão fiscal e constante agravamento de taxas nominais com desencorajamento do esforço produtivo. Em sequência, acrescentava-se



que, com base em princípios de equidade, eficiência e simplicidade, se procurava na nova reforma de então, alargar as bases de incidência e que isso iria passar pela redução do campo dos incentivos fiscais.

Acontece que, depois e até ao presente, o Estatuto dos Benefícios Fiscais criado se foi ampliando, introduzindo-se-lhe novos artigos e desenvolvendo os existentes. Acresceram-se mais benefícios através de novos diplomas legais, nomeadamente: Estatuto do Mecenato, Estatuto Fiscal Cooperativo, Estatuto do Mecenato Científico, ex-Código de Processos Especiais de Recuperação de Empresas e de Falência, Regime Geral da Lei de Liberdade Religiosa, etc.

A profusão de benefícios manifestou-se contrária ao espírito da Reforma de 1988. Todavia, não o estranhámos, habituados que estávamos, no passado, a verificar que, após cada reforma fiscal, surgem sempre alterações, por vezes anulações do antes legislado e também, por vezes, soluções e objectivos diferentes. A certa altura acaba por se necessitar de nova reforma.

Os contribuintes, em vez de reagirem contra a concessão a outrem de soluções fiscais injustamente favoráveis, buscam preferivelmente que as excepções também se lhes estendam caso não tenham sido igualmente contemplados pelas vias dos benefícios.

Desde há anos que em livros e artigos reagimos contra desigualdades e benefícios fiscais indevidos, observando que se mostram, quase sempre, falaciosos os argumentos invocados, ou que os inconvenientes superam eventuais vantagens que se enunciam (cf., por exemplo, o nosso livro *Pensar a Gestão*, págs. 69 a 71).

Temos acentuado, mesmo em casos de pessoas com carências notórias, que os apoios não devem ser através de via fiscal. O adequado será propiciar às pessoas condições de acesso aos serviços públicos de que estiverem carentes - saúde, segurança, educação, justiça, etc., consoante os casos. Os apoios são de prestar pelos departamentos dos ministérios competentes, eximindo os sectores do governo e da administração vocacionados para a fiscalidade.

O que se aponta justifica-se atentando em que o Ministério das Finanças deve atingir seus específicos objectivos com justiça e eficácia. Aos Serviços Fiscais compete captar as receitas, competentemente. O Ministério das Finanças, captadas as receitas, deve rateá-las por todos os Ministérios. E

a estes incumbirá, por seu turno, com profissionalismo próprio, gerar e aplicar os recursos que lhes forem atribuídos para os seus fins.

A todos os cidadãos (e empresas e mais instituições) deve-se exigir o cumprimento do dever do imposto e ao Estado, aos seus órgãos e agentes, deve exigir-se que cumpram as suas atribuições e funções, recolhendo e gerindo as receitas que se lhe atribuem, aplicando-as bem no desempenho das suas finalidades administrativas, económicas, sociais, etc.

Não se terá dito assim nada que não se deva saber. Aliás, a maioria dos que não cumprem são, geralmente, os que melhor sabem dos seus deveres. A solução da Administração e da Justiça Fiscal será actuar perante os não cumpridores, punindo-os se necessário e para que cumpram. Há que não prosseguir fazendo leis complexas que desmotivem os contribuintes em geral. E não favorecendo os menos escrupulosos ou os espertos que aproveitam os furos legislativos e as desatenções da Administração.

### **ROLETA FISCAL - ESTRATÉGIA CONDENÁVEL**

Dever-se-ia ter presente que o imposto é um dever de cidadania (*O Dever Fundamental de Pagar Impostos - Contributo para a Compreensão Constitucional do Estado Fiscal Contemporâneo*, eis o título da excelente Dissertação do Prof. Casalta Nabais, cuja leitura se recomenda).

Acontece que muitos viciaram-se na procura de formas rebuscadas, de não cumprir o seu dever de pagar os impostos que por eles são devidos, chegando com esse vício a gastar bastante dinheiro.

Por vezes, os gastos para se furtarem aos impostos superam as economias que eventualmente alcançam e em detrimento do cumprimento dos seus deveres fiscais. E nada garante que não tenham de pagar na mesma e com incómodos e agravamentos (coimas ou multas, juros e outros encargos). E também nada garante que em períodos seguintes não voltem os problemas - ou porque surgem mudanças legais ou porque mudam interpretações anteriormente dominantes. Processadas as mudanças fiscais operar-se-á, de novo, o recurso aos industriais da fuga. Assim, o que se aponta não aparenta fim à vista.

Nestas e noutras matérias conviria que nós todos, portugueses, pensássemos se socialmente, economicamente, moralmente, estar-se-á ou não a ir



por caminhos conducentes a bom destino. Como exemplo temos as repetidas soluções sigilosas e enganosas que frequentemente alguns orientam ou aconselham. É o caso de formalização de declarações de falsas residências ou de falsas sedes em zonas de nula ou de menor tributação. Por aí passam depois a movimentar-se, ocultamente, rendimentos e capitais.

Não é hábito investigar e nem sequer criticar as fanfarrônicas de quem proclama recorrer às ditas formas de desoneração fiscal, que são ilegais, ilícitas, na medida em que assentam em formalizações de declarações ou em escritos mentirosos.

Muitos afirmam que os falados *offshores* são úteis. É evidente que o serão. Mas se há quem ganhe assim fiscalmente, outros países e cidadãos ficam prejudicados.

Há quem apadrinhe *offshores* e assinale que são úteis, ressaltando que não podem ou não devem ser para lavagens de capitais, envios de fundos para actos ilícitos e que, isso sim, é que será de controlar.

Com esta pouco cândida advertência supra dissimula-se a verdade e estão a legitimar-se demais casos em que se busca evitar a tributação vigente que se dirá ser excessiva ou injusta. Acontece que para a alta tributação existente também contribuem as evasões alcançadas. A tributação actual estará excessiva, não apenas por o Estado gerir mal os seus gastos, mas também por, paradoxalmente, os contribuintes honestos acabarem por pagar os impostos a que os demais se furtam.

Se as evasões atrás referidas apenas serão utilizadas por pessoas de mais capacidades, outras formas de evasão existem, mais comezinhas ou menos rebuscadas. Por exemplo, há quem aufira rendas, juros, comissões, remunerações ou efectue vendas, não englobando os respectivos ganhos nas suas declarações, na totalidade ou em parte. Trata-se de evasões quotidianas que todos toleram e até, curiosamente, notam os benefícios que alcançam de preços mais baixos por ausência de tributação (não liquidação do IVA, etc.). Só que ganhar por estes lados é perder e mais (por lados de que não dão conta).

Há também as espertezas de quem negocia posições em sociedades, obtendo (altos) ganhos sem tributação ou transferindo perdas para empresas suas (suas, mas também de outros), negócios estes que se repetem desde a reforma fiscal da década de sessenta.

Trocas e baldrucas de acções, doações ou contratações fictícias, contabilidades paralelas, tudo

isso visa alcançar nula ou suave tributação. É um nunca mais acabar de (ir)regularidades, a que crescem (i)legais pagamentos de serviços (!) prestados para favorecer tais procedimentos (subornos, corrupções, etc.).

De tudo isto resulta desestruturação social e concorrência económica desleal.

Haverá muito a fazer, a corrigir. Estes assuntos são sérios e exigem "políticos competentes". Se muitos se interrogam sobre a busca de pessoas capazes para governar, alguns também deveriam interrogar-se se serão delas merecedores. Conseguiremos nós, eleitores, escolher os melhores, os que resolverão os problemas do País (não os deles)? Irão, eleitores e eleitos, actuar condignamente?

A política é a arte do possível. Teremos verdadeiros artistas?

#### FISCALIDADE (TENDÊNCIAS POSSÍVEIS)<sup>4</sup> SUMÁRIO:

- A) Um olhar crítico e interrogativo sobre os impostos
- B) A política fiscal e as dificuldades
- C) Algumas preocupações essenciais na nossa fiscalidade
- D) Sínteses esquemáticas dos impostos actuais (e algumas interrogações)

#### A) UM OLHAR CRÍTICO E INTERROGATIVO SOBRE OS IMPOSTOS

Os fenómenos da globalização estão acarretando tensões várias na fiscalidade. Propõem-se ou aprovam-se Directivas na U.E. que se dizem de "busca de rumo a mercado interno sem obstáculos fiscais".

O rumo é no sentido da eliminação de tributações sucessivas, de mais alterações em matéria de preços de transferência, de uniformizações nos cálculos do lucro tributável (através de normalização contabilística supranacional), do alargamento da aplicação da directiva "Sociedades Mães e Filhas" a novas formas societárias (sociedades transparentes, sociedade europeia, sociedade cooperativa europeia) e a estabelecimentos permanentes da sociedade-mãe e de diminuição gradual do limiar mínimo da participação para efeitos de isenção da retenção na fonte de lucros distribuídos (etc.). No tocante à tributação da poupança, as alterações caminham, cada vez mais, também no sentido de a tributação por retenção na fonte no país gerador de rendimento se ir reduzindo, até à anulação prevista, quer em dividendos, quer no tocante a juros e *royalties*.



Em tudo isto um país, como Portugal, carecedor de capitais, investimento e tecnologias (de fora), acabará por perder muita receita fiscal.

Os impostos pesam.

Se, num dado país ou para determinados contribuintes, a tributação é mais gravosa do que para os seus concorrentes, os primeiros ficarão em pior situação no que toca à competitividade. Fiscalidade diferente conduz, por conseguinte, a condições de actuação concorrencial desiguais. Ora, quem não consegue ser competitivo, perde clientela e mercado. Porém, se todos os países baixam impostos com vista a tornar as suas empresas mais competitivas - o que aliás está sucedendo - esses iguais procedimentos acabam por conduzir a situações generalizadas de penúria fiscal, perdendo assim, todos, receitas fiscais e, igualmente, a desejada atractividade que pretendiam alcançar junto de investidores. Ora, estes têm procurado aproveitar as fraquezas dos Estados, negociando com os governos as localizações de suas fábricas e as criações de postos de trabalho, invocando que as fixarão, ou manterão, nos países que mais incentivos e isenções fiscais lhes concedam.

Para se ressarcirem das dificuldades de cobrar impostos sobre rendimentos elevados e das quebras ocorridas nessa tributação, os países tendem a aumentar a tributação da despesa. Porém, com a elevação desta tributação crescerão as repercussões nos preços dos bens e serviços, o que conduzirá, também, a regressividade na tributação, pois através da tributação da despesa quem percentualmente mais paga em função dos rendimentos é quem tem menos capacidade de poupar e de não gastar (ou seja, os mais pobres).

Importa também ter em conta os efeitos distributivos dos impostos.

Os Estados auferem as suas receitas fiscais (de certa forma) para pagamento de serviços que as entidades públicas prestam aos cidadãos, às empresas e às demais instituições. O que está acontecendo é caminhar-se para fiscalidade injusta, nomeadamente desfavorecedora dos cidadãos menos abastados e das empresas tipicamente nacionais.

As receitas fiscais dos vários países sofrem quebras, dificultando-se o exercício dos legítimos fins públicos dos Estados em matérias de saúde, educação, segurança social, defesa, e outras.

Na Lei do O.E., aprovada para 2004, apareceram, como aliás era habitual, alterações nos Códigos fiscais.

É bom que se acentue que os Códigos são diplomas de carácter estrutural, ou seja, constituem corpos ordenados de leis, assentes em prévios e ponderosos estudos, com vista a responder, de modo coerente, a necessidades (de ordem estrutural) anteriormente sentidas e a dispor para o futuro. As alterações trazidas por lei orçamental nunca deveriam ser profundas ou reestruturantes. Antes assumir, em particular, opções de alteração de deficiências (flagrantes), de correcções de soluções pre-judiciais de carácter predominantemente conjuntural (por exemplo, revisões de taxas). Ou, talvez, apenas correcções gradualistas de carácter estrutural, na medida em que as correcções mais profundas exigem soluções de extrema ponderação.

Como no Mundo as coisas não vão bem e no País também não, obviamente que governantes e governados terão de ponderar as baixas de impostos e quais ajudarão, ou não, a melhorar a situação da economia e o aumento das actividades de produção, vendas e consumos.

O problema é que há responsáveis e colaboradores, pessoas com recta intenção, e outras já não tanto. Quem legisla tem de evitar, porventura, o pior, ou seja, terá que legislar de modo a prevenir ilicitudes, prevendo penalizações para quem não cumpre, sem excepções. As anomalias com que muitos deparam condu-los a solicitações de penalizações contra defraudadores em geral, entre todos os que perturbem a ambiência social (incendiários, especuladores e quejandos, ricos ou pobres, importantes ou desconhecidos). Não havendo nem justiça nem moralidade, os usuais cumpridores começam a desmotivar-se.

### **B) A POLÍTICA FISCAL E AS DIFICULDADES**

Novo Governo conduz, geralmente, a alterações de impostos, por vezes para pior. Matéria delicada e difícil que afecta as pessoas nos seus interesses económicos.

Reputa-se assim útil apreciar ou comentar pontos como os seguintes, que, em geral, são dos mais debatidos.

### **A MANUTENÇÃO DA ESTRUTURA DO NOSSO SISTEMA FISCAL**

Comungamos de um pensamento muito comum: o Sistema Fiscal Português está moderno e em harmonia com o dos demais países da União Europeia. Foi já objecto de muitas e variadas alterações, mas, obviamente, isso não satisfaz todos.



A nossa posição não traduz, todavia, concordância com imutabilidade e, sim, reconhecimento de que é altamente inconveniente estar (sempre) a modificar a legislação fiscal.

Há, sobretudo, que evitar tentações fáceis de desestruturação do existente, o que muitos, por vezes eloquentemente, propõem, acarretando perturbações e acabando em danosos retrocessos. Tem havido sugestões de mudanças, como as seguintes, que não ousaríamos apoiar:

- a)** Redução ou até supressão do IRC - recomendações neste sentido são frequentes. Não só não apoiamos radicalismos desta natureza como os achamos inconvenientes. Trata-se de receita fiscal que não deveria perder-se e conviria ponderar bem os efeitos desestruturantes de uma medida de extinção do IRC<sup>5</sup>;
- b)** Aumento no IVA - através do agravamento da taxa comum e/ou eliminação de taxas reduzidas e intermédias (não pode, de todo, desejar-se uma solução que torne o sistema fiscal mais injusto e notoriamente regressivo);
- c)** Reintrodução do abolido imposto sucessório - não se advogou a supressão havida não obstante a falta de equidade que no antigo imposto se foi agravando. Consumado que isso está, resta-nos sublinhar que seria desadequado um volta-face. Agora o que importará é investir na significativa reforma havida dos impostos relativos ao património que são trabalhos ciclópicos.

#### A PREOCUPAÇÃO PELO ESSENCIAL

As preocupações dos Governos têm sido as de apresentar novas leis, desfazendo as anteriores. Ora, aos Governos compete governar, mas isso é fazer as coisas que se impõem fazer (e não propriamente fazer leis a reimpor coisas).

Deparamo-nos com défices elevados, restrições ao investimento, dificuldades na contenção das despesas públicas correntes, má situação de muitas empresas nacionais, deslocalizações de actividades, crescimento de desemprego, corrupção e partidarite (excessos). Tudo isto se debate e naturalmente nos seus reflexos na fiscalidade.

Optou-se por aumentos nos impostos sobre a despesa. A retracção dos consumos e a crise gerada não trouxeram os aumentos de receitas desejáveis: menos consumo gerou menos produção, crise, falências, desemprego e menores cobranças de imposto.

Contraria-se a incompleta ideia de que os impostos sobre o rendimento aumentam os custos de produção<sup>6</sup> e que retiram competitividade, e as empresas deficitárias e menos competitivas praticamente não o ficam mais por virtude de suportarem imposto sobre o rendimento.

Muitos propugnam, por vezes pensando nos seus (exclusivos) interesses, que os Estados devem baixar o imposto e que, assim, as empresas ficam mais competitivas. Esses esforços, ao serem repetidos por todos os países, acabam por cair em práticas semelhantes, o que frustra o aumento de competitividade que se desejava.

Os empresários "internacionalizados" estão a aproveitar-se das fraquezas dos Estados. De facto, por todo o lado, a fiscalidade está a tornar-se mais injusta, ou seja, desfavorecedora dos contribuintes que subsistem, que acabam por ser agravados nos variados países, pela necessidade de obtenção de receitas fiscais para o exercício dos legítimos fins públicos do Estado (saúde, educação, segurança social e individual, justiça) devido à não tributação de avultados rendimentos e mais-valias que (internacionalmente) se evadem.

Anota-se, por outro lado, que o IVA também não retira competitividade às empresas portuguesas, visto tratar-se de imposto em que as empresas, em regra, não são "contribuintes de facto". Se se diz que o IVA de outros países afecta os empresários de Portugal e a este respeito cita-se a concorrência da Espanha, isso enferma de intenções mentirosas. Só em casos de vendas clandestinas ou em fraude e em compras de particulares nas zonas fronteiriças é que isso tem relevo. Mas, assim, a solução será contrariar a clandestinidade e não clamar por baixas de IVA que terão sentido após soluções sérias que eliminem as continuadas evasões fiscais.

É essencial uma tomada de consciência plena no sentido de os contribuintes faltosos - e seus conselheiros - deixarem de encarar as leis como realidade a contornar, para obter ganhos com evasões ou favores fiscais. Os peritos têm de deixar de processar cálculos probabilísticos relativos a economias fiscais ilícitas derivadas de eventos omitidos. Não são éticas, nem deontológicas, as comparações entre ganhos (ilícitos) alcançados através de acções contrárias às leis e previsões de não detecção.

Não há sistema fiscal, nem leis, que possam aguentar a generalização dos tipos de comportamento atrás descritos. Importará, assim, ter leis severas, aplicáveis, acabando com excessos de garantismo, tolerâncias e sigilos. Por exemplo, proibir publici-



tações de ofertas de constituição de *offshores* (aliás, isso teria de ter o empenhamento dos demais países). Há alguma hipocrisia nas actuações de responsáveis, pelo que o que se aponta não será viável no curto prazo.

### C) ALGUMAS PREOCUPAÇÕES ESSENCIAIS NA NOSSA FISCALIDADE

A terminar este breve estudo apontamos as preocupações que, salvo melhor opinião, entendemos não deverem ser abandonadas por reformadores bem intencionados:

#### A CARGA E A EVASÃO FISCAIS

Em comentário à política fiscal nacional tem sido apontado que a nossa carga fiscal está em limites razoáveis. Será assim, mas assunto tão delicado não deve ser ponderado apenas nesta visão estatística e macro-económica.

Pessoalmente, desaprovamos a posição dos que, pronunciando-se daquele modo, o fazem preocupados com benesses e sem desejos de melhorar a justiça na nossa fiscalidade, evitando que muitos estejam a pagar demasiado devido às intensas evasões de outros.

Importa também sublinhar que a existência de benefícios fiscais excessivos e muitas vezes de todo injustificáveis, provoca iniquidade na tributação. Em suma: evasões fiscais, desigualdades de tratamento fiscal, procedimentos irregulares, nomeadamente omissões de ganhos e deduções (às colectas) abusivas ou indevidas de despesas, aos proveitos ou aos rendimentos tributáveis, tudo isso, naturalmente, gera mal-estar nos contribuintes cumpridores.

São numerosos os contribuintes a pagar abaixo da carga fiscal média, pelo que os restantes, honestos ou menos habilidosos, ficam a pagar mais pelos que pouco ou quase nada pagam, indevidamente. Aliás, com o crescimento da tributação indirecta há que ter em atenção que os "contribuintes de direito" não são os "contribuintes de facto", além de que também nos impostos sobre a despesa há fraudes. Os efeitos destas, são aqui de maior intensidade e gravosidade. À injustiça da evasão juntam-se os perniciosos efeitos da clandestinidade e da inerente concorrência desleal.

Nesta ordem de ideias, discorda-se de quem afirma que a evasão fiscal não é excessiva, não tem crescido, ou que em outros países também ocorre. Invoca-se, até, que há alarmismo em Portugal e que

isso é contraproducente. Contraproducente porquê? Contemporizar, em qualquer plano, com o fenómeno evasivo é desadequado e pode ser extremamente grave. Instalada a corrupção é difícil sair dela e a vivência social deteriora-se extremamente.

#### A TRIBUTAÇÃO DAS MAIS-VALIAS

Temos acentuado insistentemente que a opção actual não é adequada. Haveria, sim, que procurar melhorar e ampliar a tributação das mais-valias, nomeadamente eliminando as abissais diferenças de tributação existentes dentro desta categoria de ganhos, onde se misturam não sujeições a imposto com tributações a taxas efectivas das mais variadas - vai-se de 0% até 40%, provocando assim significativas variações de tributação para ganhos de igual categoria, o que conduz a injustiças notórias ou favorecimentos muito injustos, dada (até) a impressionante grandeza que podem assumir muitos destes ganhos ("ganhos trazidos pelo vento", por vezes com origens questionáveis, pelo que deixá-los sem tributação é, por aí, também extremamente injusto).

Sabemos que o que afirmamos é de todo justo, mas também sabemos que esta matéria provoca reacções de pessoas que se oporão tenazmente a mudanças que os prejudiquem.

Porém, o que se aponta é imperativo nacional, e é justo.

#### OS PRAZOS DE CADUCIDADE E DE PRESCRIÇÃO

Entende-se que voltar a alongar prazos de caducidade e de prescrição seria medida algo contraditória, contra desejos e necessidades de celeridade. Seria medida contraproducente, contrária a preocupações de maior produtividade, eficácia e celeridade da Administração Fiscal e dos Tribunais, que são questões a privilegiar.

Alongar agora, e de novo, prazos seria continuar a actuar em estilo ping-pong, porquanto corresponderia a inverter as soluções adoptadas na ainda recente Lei Geral Tributária, que encurtou os prazos legais em epígrafe, depois de suficientes meditações.

#### A MUDANÇA DOS COMPORTAMENTOS

Temos insistentemente observado que não há sistema fiscal, nem lei, que possa aguentar a generalização de comportamentos faltosos e violadores do estatuído. Importará, assim, ter leis severas, mas aplicáveis, o que impõe se acabe com excessos de garantismos, tolerâncias, sigilos. Há exemplos de procedimentos chocantes que se desculpabilizam



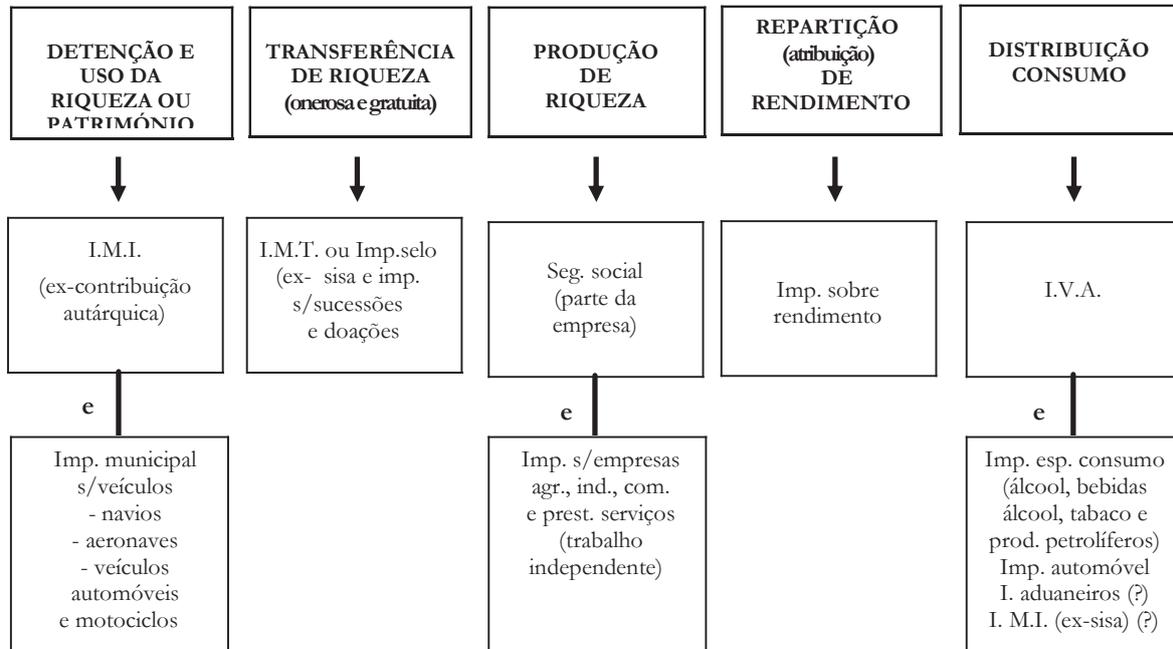
insensatamente. Por exemplo, ocorrem publicações de ofertas de constituição de *offshores* e de outras práticas impróprias - ilegais, imorais.

ocupam altas posições sociais ou comandam actuações de responsabilidade nada se poderá fazer no curto prazo ou seja do pé para a mão.

Tudo isto e muito mais são demonstrações de hipocrisia existente nas actuações de responsáveis. E sem mudanças de actuação dos cidadãos que

**D) SÍNTESES ESQUEMÁTICAS DOS IMPOSTOS ACTUAIS (E ALGUMAS INTERROGAÇÕES)**

**IMPOSTOS ACTUAIS**



**TENDÊNCIAS (?) NA TRIBUTAÇÃO**

**NACIONALMENTE**

<u>IRS</u>	<u>IRC (1)</u>	<u>IMP<sup>s</sup>.S/ DESPESA</u>	<u>IMP<sup>s</sup>.S/ o PATRIMÓNIO (IMOB.)</u>	
			s/fruição	s/transmissão
Mantém-se como está?	Desaparecerá?	Crescerá?	IMI	Imp. Selo (tr. gratuita)
Até quando?	Subsistindo há dupla tributação?	Regressividade dos sistemas fiscais		IMT (tr. onerosa)
Quase só se tributam rendimentos de trabalho dep. Dividendos? Juros?	Haverá?(2)			Passa a IVA?
Rendas (3) Mais-Valias? Incrementos patrimoniais?	Os futuros impostos verdes ou anti-poluição			

(1) Não intitularia o IRC como imposto sobre rendimento, mas como imposto sobre produção ou actividade.

(2) A tributação das empresas não teria, necessariamente, de ser na base do lucro (as empresas não são fruidores de rendimento).

(3) Os proprietários ou usufrutuários dos prédios são muitas vezes os próprios fruidores, ou são empresas e instituições que os arrendam e assim não haverá IRS.



### INTERNACIONALMENTE

- ❖ Buscas de harmonização fiscal, combate à concorrência fiscal desleal entre os países;
- ❖ Conjugação de esforços no combate aos *off-shores* e paraísos fiscais, às falsas sedes e residências e aos sigilos bancários favorecedores de ilícitudes e até de máfias;
- ❖ Normalização contabilística internacional;
- ❖ Regulação internacional da tributação do comércio por via electrónica;
- ❖ Impostos ou taxas a nível internacional sobre transacções de valores mobiliários;
- ❖ Tributação internacional na base das quotas de poluição de cada país (poluidor-pagador).

### NOTAS

<sup>1</sup> (Março de 2005).

<sup>2</sup> Já no ano de 2000 o Dr, Silva Lopes escrevia o seguinte na Revista Forum Iustitiae, nº 15:

“Sou, por isso, da opinião que devem ser reduzidas ao mínimo as condições limitativas do acesso, por parte da autoridade fiscal, às informações protegidas pelo sigilo bancário.

Essa é a regra em quase todos os países da OCDE. Num relatório recente publicado por aquela Organização (Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, OECD, 2000) afirma-se (pgs. 36-37):

“Vários países (Austrália, República Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Noruega, Nova Zelândia, Espanha e Turquia) podem obter informações bancárias para fins fiscais sem limitações. Noutros podem ser necessários procedimentos especiais para obter informações bancárias, como a requirement (Canadá), a administrative summons (EUA) ou o consent of an independent commissioner (Reino Unido) ...

A maior parte dos países membros podem obter informações dum banco a respeito de uma terceira pessoa que não é suspeita de fraude fiscal, mas que realizou transacções económicas com uma pessoa especificada suspeita de fraude fiscal. Além disso, na maior parte dos países membros podem obter-se informações bancárias respeitantes a familiares da pessoa acerca da qual o pedido é apresentado. Em mais de metade dos países membros é possível obter informações acerca da situação económica, actividades comerciais, etc. do titular da conta bancária que o banco obteve para efeitos de concessão de crédito.

Vários países (França, Hungria, Coreia, Noruega e Espanha) têm bases de dados centralizadas relativas a algumas informações bancárias. Assim, por exemplo, na Espanha o fisco tem, na sua base de dados, informações sobre as contas bancárias detidas por cada contribuinte, sobre os rendimentos de depósitos e valores mobiliários se tiver havido retenção na fonte, e sobre cheques levantados em dinheiro de montante superior a 500 000 pesetas”.

...

Os países da OCDE com protecção mais rígida do sigilo bancário perante o fisco são o Luxemburgo e a Suíça (que têm sistemas bancários a viver, em grande parte, à custa dos capitais que fogem

aos impostos de outros países); a Áustria (que mantém um sistema de contas bancárias anónimas); e Portugal”.

<sup>3</sup> Porque o imposto sobre a despesa é também despesa, tirando à despesa total de 750 o valor do imposto, ter-se-ia 641,025 em vez de 750 e em correspondência 108,974 em vez de 128 e 14,53% em vez dos 17%. Às mesmas correcções se teria de proceder nas colunas seguintes do quadro. Aliás, na actualidade seria de trabalhar com percentagem de 19% que é a actual taxa comum do IVA.

<sup>4</sup> A posse de um novo Governo conduz geralmente, a alterações de impostos, por vezes para pior. A matéria é das mais delicadas, é difícil por natureza, mas também porque interessa às pessoas.

<sup>5</sup> Baixas no IRS e/ou IRC são pouco compatíveis com as insuficiências actuais de receitas. Por isso teriam de conjugar-se com reduções da evasão e distorção fiscal.

<sup>6</sup> São “retiradas ao rendimento” e não havendo este, não haverá IRS//IRC.