



A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE FISCAL^(*)

1. A *estabilidade fiscal* é tema que me agrada em particular. Tem que ver com a certeza e a previsibilidade dos impostos. Dizia Adam Smith – n' *A Riqueza das Nações* - que “o imposto que todo o indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário. O tempo do pagamento, o modo de pagamento, o quantitativo a ser pago, tudo deve ser claro e simples para o contribuinte e para todas as outras pessoas. Caso contrário, todas as pessoas sujeitas ao imposto são colocadas, mais ou menos, sob a alçada do cobrador de impostos, que, ou pode agravar o imposto a um contribuinte desagradável, ou extorquir pelo temor de tal agravamento, algum presente ou gratificação. A incerteza da tributação estimula a insolvência e favorece a corrupção de uma classe de homens naturalmente impopulares, mesmo que não sejam nem insolventes, nem corruptos. A certeza do que cada indivíduo deve pagar é, na tributação, um assunto de tão grande importância que, parece, (...) não constitui de perto um mal tão grande como um pequeno grau de incerteza”.

2. A vida moderna, com as suas sucessivas inovações, é inimiga de um quadro legal estável. O Direito tem de regular novas realidades e novos domínios de conhecimento (por exemplo, o direito ambiental ou o direito biomédico), ajustando a norma antiga ao novo quadro que é oferecido pela realidade social. Na zona dos próprios costumes assiste-se a várias inversões das tendências que dominaram, durante décadas, e o Direito, uma vez mais, tem de acompanhar o fluir das novas correntes. Mas é a pertença a um espaço económico e social alargado – como é a União Europeia – que dita a necessidade de uma actividade legiferante desenvolvida a um ritmo alucinante. E os domínios cobertos pela União Europeia tendem a estender-se à quase totalidade da envolvente económico social. Não podemos esquecer que a União Europeia, como já alguém o disse, “é um espaço de negociação permanente, quer na vertente interna, quer na vertente externa”.

3. Na vertente interna, é inexorável o movimento de aprofundamento das várias políticas comuns, de que a agricultura, o ambiente, a energia ou os transportes são meros exemplos. E na vertente externa, a União Europeia é um dos principais autores na celebração de Convenções e Acordos a nível mundial, cobrindo a quase totalidade das áreas da actividade humana. É sem surpresa que, ao abrirmos um qualquer Diário da República, encontramos, nos preâmbulos dos diplomas legais neles publicados, referências ao facto de se estar a “transpor para a ordem jurídica interna” uma qualquer directiva comunitária ou a acolher no direito interno um qualquer acordo internacional celebrado pela União Europeia, ou mesmo mera recomendação da Comissão.

Mas, se a pertença à União Europeia é uma fonte de “instabilidade” legislativa para a qual não parece haver alternativa, não é menos verdade que as questões de política interna têm determinado a produção de uma muito maior quantidade de diplomas

(*) Conferência de 10 de Maio, no Centro Cultural de Belém, organizada pela OTOC/TSF/DN.

“Sociedade de Advogados Portuguesa do Ano”

Chambers Europe Excellence 2009, IFLR Awards 2006 & Who's Who legal Awards 2006, 2008, 2009, 2010

“Melhor Sociedade de Advocacia de negócios da Europa do Sul”

ACQ Finance Magazine, 2009

“Melhor Sociedade de Advogados no Serviço ao Cliente”

Clients Choice Award - International Law Office, 2008, 2010

“Melhor Departamento Fiscal do Ano”

International Tax Review - Tax Awards 2006, 2008

Prémio Mind Leaders Awards™
Human Resources Suppliers 2007

A IMPORTÂNCIA DA ESTABILIDADE FISCAL

legais do que mandaria uma governação feita com maior transparência. E isto é especialmente verdade na área do Direito fiscal, que tem servido para tudo, mas menos para aquilo que verdadeiramente devia, isto é, para criar um enquadramento quadro legal onde particulares e as empresas se revejam em regras estáveis e simples, de incidência, lançamento, liquidação e cobrança dos impostos.

4. Desde a implantação da Democracia, mas mais nos últimos anos, tem faltado uma linha de rumo muito mais ortodoxa à política fiscal, que assim se vê prisioneira das políticas dos outros sectores, que não a respeitam. Fundamentalmente, são políticas da área económica e social que, por portas travessas, conseguem benefícios que, mais às claras, dificilmente seriam legitimadas, assim duplicando o esforço da comunidade nacional, sem que se tenha e promova uma visão de conjunto, coerente, de todos os benefícios e incentivos concedidos e dos seus verdadeiros e efectivos beneficiários (veja-se, por exemplo, o ISV e as suas isenções, incentivos e reduções de taxas para vários entes corporativos).

Mas o principal instrumento destruidor da tão necessária estabilidade do quadro fiscal têm sido as Leis do Orçamento do Estado, que, anual e progressivamente, aniquilam o quadro legal dos vários impostos, parasitando-os com isenções, reduções de taxas e outras excepções, ao sabor da força dos vários interesses instalados. É, por norma, neste instrumento legal que o Governo “do momento” cativa o voto das próximas eleições ou paga as promessas antes feitas aos seus eleitores.

5. Se olharmos - perfunctoriamente que seja - para a nossa legislação fiscal principal, desde as reformas fiscais do principio dos anos sessenta (reforma Teixeira Ribeiro) e do final dos anos oitenta (reforma Pitta e Cunha), mais concretamente, para o número das alterações legislativas, isto é, para o número de diplomas que introduzem alterações nessas leis tributárias, ainda que não consideremos o seu conteúdo e profundidade, nem a qualidade ou extensão das alterações promovidas, e apurarmos uma média, verificamos o seguinte:



Na década de sessenta, os diplomas fiscais sofreram uma média de 0,5 alterações, ou seja, alterações em cada vinte e quatro meses (de dois em dois anos), já na década de setenta, este valor sobe para 0,7, ou seja, para alterações a cada dezassete meses. Na década de oitenta, temos a média de 0,9, isto é, alterações a cada treze meses e, na década de noventa, situamo-nos em 1,3, isto é, alterações em cada nove meses. Já na primeira década do século XXI, regista-se um valor de 1,6 alterações a cada sete meses e meio.

A aceleração é, por esta mera via empírica, evidente, podendo concluir-se que as alterações fiscais ocorridas nos últimos dez anos são 300% maiores do que aquelas ocorridas há cerca de 50 anos !

6. Se analisarmos, por seu lado, o total das alterações fiscais por década e as dividirmos por dez, isto é, se apurarmos uma “média” anual”, verificamos mais o seguinte:



Na década de sessenta ocorriam, em média, 3,6 alterações por ano (trinta e seis entre 1961 e 1970), número que sobe, na década de setenta, para 7,9 alterações por ano (setenta e nove nesta década) e para onze por ano (cento e dez na década) na década de oitenta; na década de noventa, são vinte e cinco alterações por ano (duas mil quinhentas e dez na década), e, na primeira década de 2000, temos 28,6 alterações por ano (duas mil oitocentas e sessenta na década).

7. Os resultados obtidos (Quadro I e Quadro II) confirmam-nos, pelo menos, a aceleração e o aumento (quase) exponencial do número das alterações sofridas pelo sistema fiscal português em cada ano e que passa por 3,6 alterações anuais em meados da década de 1960 para uma média de 28,6 alterações anuais na primeira década de 2000.

Mas ainda que se reconheça que este modelo é fraco, e que desconsidera o facto de uma mesma lei ou diploma legal poder proceder à alteração de vários outros - o que, de certa forma, empola os números verificados nas duas últimas décadas -, comungam ambas as décadas de uma elevada dispersão legal, por vários Códigos e leis, e não deixa de ser patente a enorme desproporção do número das alterações verificadas e, bem assim, a multiplicação, por quase oito, das alterações efectuadas.

8. Esta tendência - desagregadora - dos regimes dos vários impostos é, naturalmente, agravada pela persistente existência de Governos minoritários no Parlamento, e que tem tido por consequência uma “negociação” de medida-a-medida, mormente aquando da aprovação das leis orçamentais.

A ausência de uma política fiscal concreta, declarada e consensual e, sobretudo, a ausência de um entendimento (partidário) alargado, quanto às finalidades e aos objectivos da(s) política(s) fiscal(ais) portuguesa(s), tornaram o sistema refém da opacidade decorrente da proliferação de regimes especiais e de excepção, que tornam extremamente difícil a sua previsibilidade, interpretação e aplicação e de nele poder ser lido um sentido de justiça mínimo. E a nossa principal preocupação é esta incapacidade de alinharmos no sistema fiscal português umas instruções precisas, claras e transparentes.

Com este pano de fundo, só por milagre o regime fiscal dos vários impostos não se transformaria, como se transformou, numa “manta de retalhos”. Esta instabilidade é, para muitos académicos e empresários, que acompanham a economia portuguesa, um dos principais custos de contexto, porventura o maior, a suportar por aqueles que, heroicamente, investem em Portugal. A confirmá-lo, encontramos, nas recomendações do mais recente relatório do Grupo de Trabalho sobre a Política Fiscal (*Competitividade, Eficiência e Justiça no Sistema Fiscal*, 2009), a afirmação segundo a qual “o Grupo de Trabalho não propõe mais uma reforma fiscal, mas uma reestruturação de certos diplomas, a revisão de certas normas e a adopção de boas práticas”.

9. As medidas apresentadas no *Memorando de Entendimento entre o FMI-BCE-UE* e o Governo português, e o ajustamento que as mesmas exigem e potenciam no âmbito fiscal, oferecem-nos uma oportunidade clara para parar e reduzir e eliminar os regimes especiais e excepcionais que proliferaram sem real justificação, económica e social, fomentando, por esta via, a transparência e, principalmente, a estabilidade das leis e dos créditos fiscais.

É de realçar, neste contexto, a intenção de eliminar as taxas reduzidas no IRC e noutros regimes especiais de tributação, incluindo as taxas de 15% e 10% aplicáveis no âmbito do regime de benefícios à interioridade. Ainda em sede desse imposto, deverá ser alterada a Lei das Finanças Locais, de modo a não diferenciar tanto as taxas respectivas das aplicáveis no continente. Há, por seu lado, a instrução clara de reavaliar (eliminar mesmo) os benefícios fiscais abrangidos pela cláusula de caducidade, hoje prevista no Estatuto dos Benefícios Fiscais. E abre-se também a porta a uma maior competitividade das empresas através da diminuição dos seus encargos sociais, o que poderá decorrer da diminuição da taxa social única a cargo das entidades empregadoras.

Prevê-se, ainda, a redução das categorias das deduções à colecta no IRS e a progressiva convergência do regime de tributação das pensões e dos rendimentos do trabalho, bem como a consideração, ao nível do rendimento tributável, dos subsídios recebidos, parece que, pelo menos, para efeitos de determinação das taxas aplicáveis aos restantes rendimentos.

10. A (re)avaliação do património imobiliário, para efeitos fiscais - que a reforma da tributação do património já previa para breve - poderá agora avançar, procedendo-se à avaliação geral do património imobiliário, há muito anunciada e desejável, dado que mais de metade dos prédios urbanos se encontram ainda por avaliar, situação que gera desigualdade patente. E, ao se prever a redução das taxas do IMT, poderão incrementar-se as transmissões dos imóveis e, assim, de alguma forma, o mercado imobiliário. Talvez seja mesmo possível, reavaliar isenções fiscais várias, provindas ainda dos anos sessenta e setenta, relativas a imóveis para habitação, mesmo própria e permanente. Há muito que não têm justificação razoável, perante o ratio entre o número de agregados familiares (cerca de 4.500.000) e o número de prédios urbanos existentes em Portugal (cerca de 6.500.000), o que permitirá, finalmente, a transformação da velha Sisa e actual IMT, quase, numa espécie de “contribuição de registo” (somado do, ou substituído mesmo, pelo actual imposto do selo).

11. Para permitir o aumento da receita do IVA, o *Memorando* prevê que algumas categorias de produtos e serviços das listas I e II possam vir a estar sujeitas a taxas mais elevadas. Não antecipa as que, em concreto, serão agravadas. Mas talvez também essa ponderação possa permitir uma (re)avaliação, quer dos serviços e produtos sujeitos às taxas reduzida e intermédia, quer

Para além disso, também aqui, em sede de IVA, se prevê a eliminação e redução de isenções e benefícios fiscais vários e que permitirão uma (re)avaliação da sua efectiva justificação económico-social.

do número das próprias taxas do IVA, e, no limite, poder mesmo ponderar-se a solução da taxa única (19%, ou 20% mesmo), permitindo melhor comparação com Espanha (com taxa de 18%) e margem de segurança adequada à necessidade de um eventual aumento para os anos vindouros mais próximos, quer do IVA, quer do ISP. Despromovendo, ainda, juntamente com a introdução de portagens nas scut, o desvio de comércio decorrente do consumo dos combustíveis em Espanha (e, se necessário, permitindo o aumento correspondente do ISP). Para além disso, também aqui, em sede de IVA, se prevê a eliminação e redução de isenções e benefícios fiscais vários e que permitirão uma (re)avaliação da sua efectiva justificação económico-social.

12. A prevista fusão da DGCI, da DGAIEC e da DGITA, numa única entidade - sendo difícil e porventura, até, não recomendável - permitirá pelo menos, encontrar "sinergias" comuns a estes serviços da Administração tributária. Tal como se encontrarão benefícios vários em ponderar a inclusão dos serviços de Cobrança da Segurança Social na referida operação. E o reforço do número de funcionários e dos poderes da Inspeção tributária, a emissão de regras interpretativas para garantir a aplicação uniforme das normas tributárias e o relatório da avaliação do estado actual dos sistemas da informação e de controlo da Administração tributária (auditoria que é há muito necessária) permitirão também melhorias significativas nos serviços e procedimentos tributários. Tal como a criação de secções especializadas nos tribunais tributários para as questões mais complexas e para os processos de valor mais elevado e uma cautelosa concretização da arbitragem tributária.

O próximo Governo tem aliás, neste âmbito, já ao seu dispor uma cartilha inúmera de recomendações - que são também, algumas, agora, obrigações -, mais no âmbito, até, dos procedimentos do que das alterações estruturais, no referido relatório, de 2009, do Grupo de Política Fiscal; e que poderão permitir um salto qualitativo nos próximos anos, anos em que, certamente, a receita fiscal se manterá no cerne da política orçamental.

Rogério M. Fernandes Ferreira

A presente Informação Fiscal destina-se a ser distribuída entre Clientes e Colegas e a informação nela contida é prestada de forma geral e abstracta, não devendo servir de base para qualquer tomada de decisão sem assistência profissional qualificada e dirigida ao caso concreto. O conteúdo desta Informação Fiscal não pode ser reproduzido, no seu todo ou em parte, sem a expressa autorização do editor. Caso deseje obter esclarecimentos adicionais sobre este assunto contacte arfis@plmj.pt

Lisboa, 3 de Junho de 2011
19/ 2011