



# TOC

*Armandina Silva*

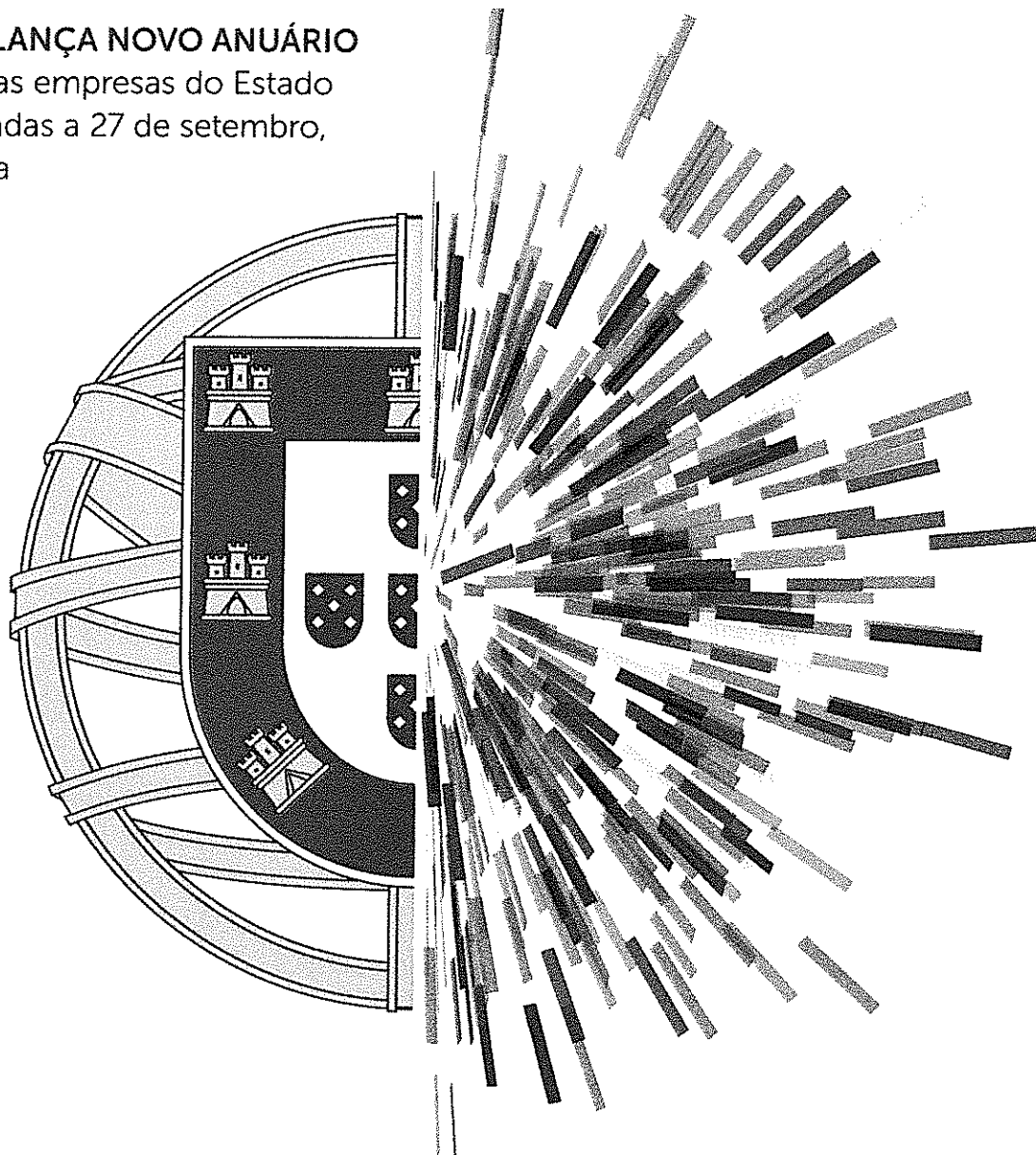
N.º 137

Ano XII • agosto 2011

Diretor: A. Domingues de Azevedo

## ORDEM LANÇA NOVO ANUÁRIO

Contas das empresas do Estado  
apresentadas a 27 de setembro,  
em Lisboa



### LUGAR AO TOC

Armandina Silva,  
contas em redor  
do mundo surrealista

Ordem cria  
Observatório  
da Fiscalidade

Formação  
eventual  
em outubro

«SNC é uma revolução  
que está para durar»

Sónia Monteiro, investigadora do IPCA

# A importância da estabilidade fiscal<sup>(1)</sup>

O principal instrumento destruidor da estabilidade do quadro fiscal tem sido as leis do Orçamento do Estado. O memorando assinado com o FMI, BCE e UE pode ajudar a inverter a situação.

Por Rogério M.  
Fernandes Ferreira\*

Artigo recebido  
em maio de 2011



A estabilidade fiscal é tema que me agrada em particular. Tem que ver com a certeza e a previsibilidade dos impostos. Dizia Adam Smith - em «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 presen-

te 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.»

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 atividade 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.»

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 atividade 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 diretiva comunitária ou a acolher no direito interno em 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 muito maior quantidade de diplomas 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, menos para aquilo que verdadeiramente devia, isto é, para criar um enquadramento legal onde particulares e empresas se revejam em regras estáveis e simples, de incidência, lançamento, liquidação e cobrança dos impostos.

Sem linha de rumo

Desde a implantação da Democracia, 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 setores, que não a respeitam. Fundamentalmente, são políticas da área económica e social que, por portas travessas, conseguem bene-

fícios que, mais às claras, dificilmente seriam legitimados, 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 efetivos beneficiários (veja-se, por exemplo, o ISV e as suas isenções e 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 exceções, 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.

Se olhamos - perfunctoriamente que seja - para a nossa legislação fiscal principal, desde as reformas fiscais do princípio dos anos 60 (reforma Teixeira Ribeiro) e do final dos anos 80 (reforma Pitta e Cunha), mais concretamente, para o número das alterações legislativas, isto é, para o número de

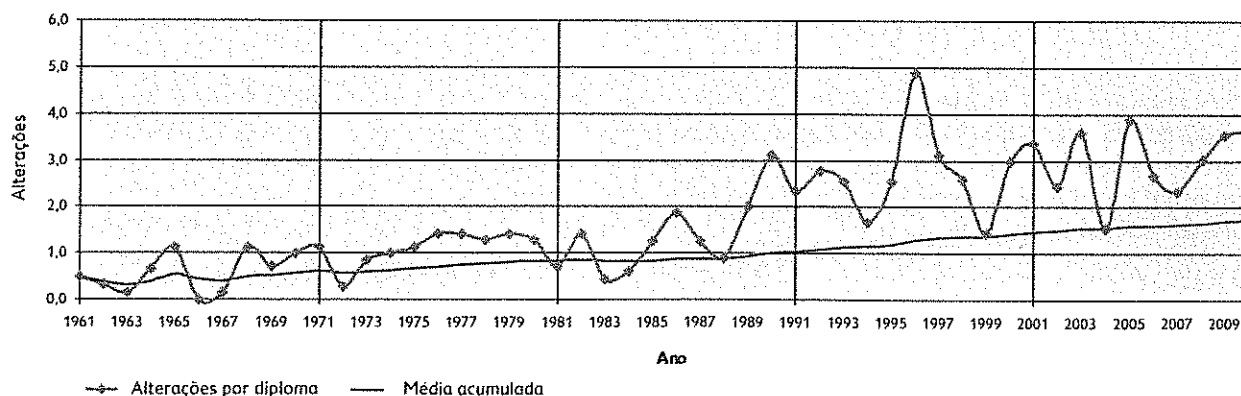
diplomas que introduzem alterações nessas leis tributárias, ainda que não consideremos o seu conteúdo e profundidade, nem a qualidade ou extensão das alterações promovidas, e apurarmos uma média, verificamos o que pode ser observado no quadro 1.

**Aumento exponencial de alterações**  
Na década de 60, os diplomas fiscais sofreram uma média de 0,5 alterações, ou seja, alterações em cada 24 meses (de dois em dois anos); já na década de 70, este valor sobe para 0,7, ou seja, para alterações a cada 17 meses. Na década de 80, temos a média de 0,9, isto é, alterações a cada 13 meses e, na década de 90, 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.

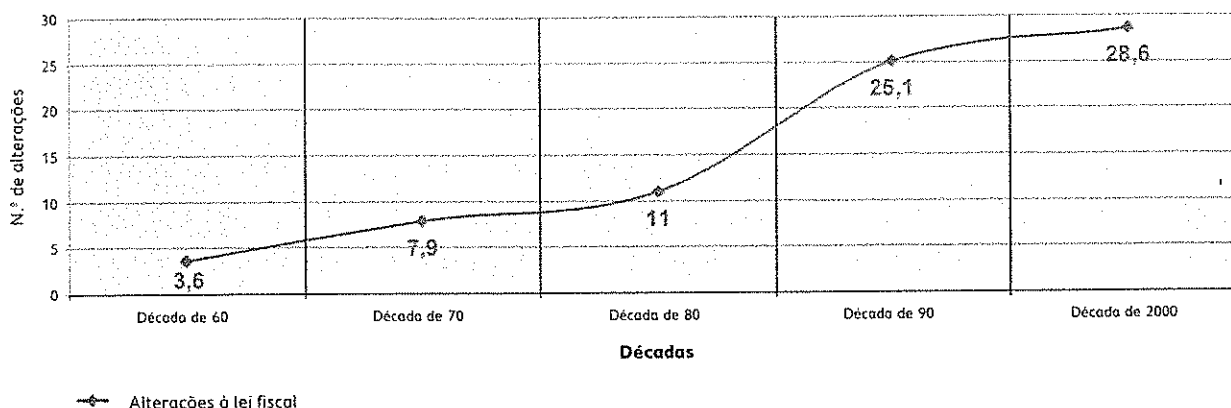
A aceleração é, por esta mera via empírica, evidente, podendo concluir-se que as alterações fiscais ocorridas nos últimos dez anos é 300 por cento maior do que aquelas ocorridas há cerca de 50 anos!

Por seu lado, se analisarmos o total das alterações fiscais por década e as dividirmos por dez, isto é, se apurarmos uma média anual, obtemos os resultados constantes no quadro 2.

Quadro 1 | Média de alterações por diploma



Quadro 2 | Alterações à lei fiscal por década



Na década de 60 ocorriam, em média, 3,6 alterações por ano (36 entre 1961 e 1970), número que sobe, na década de 70, para 7,9 alterações por ano (79 nesta década) e para 11 por ano (110 na década) na década de 80; na década de 90, são 25 alterações por ano (2 510 na década), e, na primeira década de 2000, temos 28,6 alterações por ano (2 860 na década). Os resultados obtidos (quadros I e 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.

Manta de retalhos

Esta tendência - desagregadora - dos regimes fiscais 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.

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 ausência de uma política fiscal - concreta, declarada e consensual - e, sobretudo, a ausência de um entendimento (partidário) alargado quanto às finalidades e aos objetivos da política fiscal portuguesa, tornaram o sistema refém da opacidade decorrente da proliferação dos regimes especiais e de exceção e que tornam extremamente difícil a sua previsibilidade e aplicação, e de nele poder ser lido um sentido de justiça míni-

mo. E a nossa principal verificação é esta incapacidade de alinhar no sistema fiscal uma política clara e transparente.

A confirmá-lo encontramos, nas recomendações do mais recente relatório do Grupo de Trabalho para 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 adoção de boas práticas.»

As medidas do FMI-BCE-UE

Neste contexto, as medidas apresentadas no «Memorando de Entendimento entre o FMI-BCE-UE» e o Governo português, e o ajustamento que as mesmas potenciam, oferecem-nos uma oportunidade, clara para reduzir e eliminar regimes, especiais e excecionais, sem real justificação, económica e social, fomentando, por esta via, uma crescente transparência e a, principalmente, estabilidade das leis e dos réditos fiscais.

É, pois, de realçar a intenção de eliminar as taxas reduzidas de IRC e de outros regimes especiais de tributação, que proliferam, como

as de 15 ou 10 por cento aplicáveis no âmbito do regime de benefícios relativos à interioridade. Ainda em sede deste imposto, deverá ser alterada a Lei das Finanças Locais, de modo a permitir, não propriamente o agravamento das taxas aplicáveis nas Regiões Autónomas às do Continente mas, principalmente, no sentido de as não diferenciar tanto das aplicáveis no Continente. Há, por seu lado, a instrução clara de reavaliar (eliminar) os benefícios fiscais abrangidos pela cláusula de caducidade, hoje prevista no Estatuto dos Benefícios Fiscais. Abre-se ainda a porta a maior competitividade das empresas, através da diminuição dos seus encargos sociais, e que poderá decorrer da diminuição da taxa social única a cargo das entidades empregadoras.

Prevê-se, também, a redução das categorias das deduções à coleta 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.

Talvez a reavaliação do património imobiliário - que a reforma da tributação do património já previa para breve - possa agora também avançar, procedendo-se à avaliação geral do património imobiliário, há muito anunciada, dado que mais de metade dos prédios urbanos se encontra ainda por avaliar. E, ao prever a redução do IMT, poderá incrementar-se o mercado imobiliário através das transmissões dos imóveis.

Talvez seja possível também reavaliar isenções fiscais várias, ain-

da providas dos anos 70, relativas a imóveis com destino à habitação, mesmo própria e permanente. Há muito 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 permitiria, finalmente, a transformação da velha *sisa* e atual IMT, quase, numa espécie de contribuição de registo, somado ou substituído pelo atual imposto do selo.

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 se antecipa as que, em concreto, serão agravadas. Mas talvez esta verificação possa permitir uma (re)avaliação, quer dos serviços e produtos sujeitos às taxas reduzida e intermédia quer do número das próprias taxas do IVA que, no limite, podia mesmo ser única (19 ou 20 por cento mesmo), permitindo melhor comparação com Espanha (com taxa de 18 por cento) e margem de segurança de aumento para os anos vindouros 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. Para além disso, também aqui, em sede de IVA, se prevê a eliminação e redução de isenções várias e que permitirão a reavaliação da sua efetiva justificação económico-social.

A prevista fusão da DGCI, da DGAIEC e da DGITA, numa única entidade - sendo difícil e, porventura, até, pouco recomendável - permitirá, certamente, pelo

menos, encontrar as sinergias comuns a estes serviços da administração tributária. Tal como se encontrarão benefícios 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, certamente, também melhorias significativas. 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 já ao seu dispor, ainda, uma cartilha inúmera de recomendações - que são também, algumas, 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, em que a receita fiscal se manterá certamente no cerne da política orçamental, nas relações entre o fisco e contribuinte, reolocando este, afinal, também no centro do sistema fiscal e, assim, em primeiro lugar.✽

\*Advogado

(1) Este trabalho

tem por base a comunicação apresentada na conferência de 10 de maio, no Centro Cultural de Belém, organizada pela OTOC/TSF/DN, subordinada ao tema «União Europeia e a política fiscal»