

a autonomia identitária de cada unidade administrativa, sem criar tensões entre governos locais vizinhos e destes em relação ao governo central.

Em suma, também aqui, a tradição “autonómica”, desta feita das autarquias locais portuguesas, *maxime* dos municípios, deve ser fortemente considerada, aquando da aprovação do plano de consolidação e de redução para que aponta o Memorando.

4.

POLÍTICA FISCAL

Rogério M. Fernandes Ferreira (*)

Introdução

O Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, documento que contém as políticas económicas acordadas com a União Europeia e que muitos apelidaram já de “Programa de Governo” para este e os próximos três anos, foi assinado em 17 de Maio, pelo Ministro de Estado e das Finanças, pelo Governador do Banco de Portugal e pela Comissão Europeia. Nele foram estabelecidas medidas bastante ambiciosas, não só do ponto de vista da arrecadação de receita e redução da despesa do Estado, sem descurar o reforço da competitividade e as reformas estruturais do Estado e nos diversos sectores económicos que, embora nalguns casos já estivessem previstas, não foram, ainda, contempladas.

No mesmo dia 17 de Maio, foi também assinado o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, documento que delimita o objecto do acordo estabelecido com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o qual se fixa, naturalmente, nos mesmos parâmetros do acordo com a União Europeia.¹ Neste documento estabelece-se uma “redução substancial” da Taxa Social Única já em finais de Julho de 2011, tendo sido, ainda, incluídas as medidas consideradas críticas pelo FMI (*structural benchmarks*) e, bem assim, prazos para a respectiva concretização.

(*) Com a colaboração de Francisco de Carvalho Furtado, Mónica Respício Gonçalves, Marta Machado de Almeida e Maria de Atáide Cordeiro.

¹ Em anexo a este Memorando, encontra-se um Memorando de Entendimento Técnico, o qual contém as definições dos termos utilizados no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras.

Cumpra reconhecer que a ausência de uma política fiscal concreta, declarada e consensual, e, sobretudo, a ausência de um entendimento (partidário) bem mais alargado quanto às finalidades e aos objectivos da(s) política(s) fiscal(is) portuguesa(s) tornaram o sistema fiscal português refém da opacidade decorrente de uma proliferação desajustada de regimes especiais e de excepção, tornando muito difícil a previsibilidade e a sua interpretação e aplicação, mas também de nele poder ser lido um sentido de justiça mínimo. A preocupação central deve, pois, residir, de ora em diante, nesta incapacidade de alinhamento no sistema fiscal português de instruções precisas, claras e transparentes.

Neste ponto, as medidas apresentadas nos Memorandos e pelo Governo português e o ajustamento que as mesmas exigem e potencializam no âmbito fiscal – v.g. as medidas relativas à redução estrutural de benefícios fiscais, incluindo a eliminação de isenções e os “cortes” que serão efectuados nas deduções – oferecem-nos uma clara oportunidade para parar e para reduzir e eliminar 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 réditos fiscais.

O próximo Governo tem aliás, neste âmbito, já ao seu dispor uma cartilha inúmera de recomendações – algumas também, agora, obrigações –, mais no âmbito, até, dos procedimentos do que das alterações estruturais, no recente relatório do Grupo de Trabalho sobre a Política Fiscal (*Competitividade, Eficiência e Justiça no Sistema Fiscal, 2009*²) e que poderão permitir um salto qualitativo nos próximos anos – anos em que, certamente, a receita fiscal se manterá no cerne da política orçamental. Na verdade, encontramos nas recomendações do referido relatório de 2009 a afirmação de que “o Grupo de Trabalho não propõe uma nova reforma fiscal, mas uma reestruturação de certos diplomas, a revisão de certas normas e a adopção de boas práticas que poderão aperfeiçoar o funcionamento do sistema fiscal, tornando-o mais eficaz, mais competitivo e menos injusto.”

As principais medidas que integram o pacote de ajuda internacional a Portugal incidirão, sobretudo, na redução da despesa, correspondendo

² Cfr. http://www.min-financas.pt/inf_fiscal/GPFRelatorioGlobal_VFinal.pdf.

apenas terço ao aumento de receita³ e irão ser concretizadas gradualmente no nosso ordenamento, designadamente na legislação fiscal. Foi, entretanto, já publicado no sítio do Ministério das Finanças um documento⁴ no qual estão sistematizadas as medidas do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal até final de 2011 e constantes daquele Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica e do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (especificando, designadamente, os prazos, as entidades envolvidas, as medidas que são *benchmark* estruturais e, ainda, o parágrafo correspondente dos Memorandos em causa).

Não obstante a existência de calendarização para concretização das medidas aprovadas, pode dizer-se que as mesmas intensificar-se-ão, em regra, já no próximo semestre, designadamente com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado para 2012, o qual deve integrar já algumas dessas medidas, também previstas para 2013 e 2014.

Resta saber se um Governo de coligação terá a unidade e a coerência necessária, que todos desejamos, para concretizar as medidas que se impõem e que a seguir se descrevem, pois se a margem de negociação é maior também o consenso interno terá de ser mais alargado⁵.

A tributação das empresas

O agravamento dos encargos fiscais, que se prevê permita a obtenção de receita adicional de Eur. 150 Milhões em cada ano de 2012 e 2013, far-se-á sentir, desde logo, através da eliminação das taxas reduzidas de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), o que, na prática, deverá implicar não só a extinção da taxa reduzida de IRC de 12,5%, aplicável à parcela da matéria colectável até Eur. 12.500, mas, também, a eliminação de todas as taxas reduzidas previstas em regimes

³ Cfr. FRANCO, Francesco – “Economia e Política”, in *Memorandum of Economic and Financial Policies – II Perspectives*, Nova – School of Business & Economics, Maio de 2011, pág. 4.

⁴ Vd. http://www.min-financas.pt/inf_geral/SL_Medidas_PT.pdf

⁵ Cfr. TAVARES, José – “Economia e Política”, in *Memorandum of Economic and Financial Policies – II Perspective*, Nova – School of Business & Economics, Maio de 2011, pág. 19.

especiais de tributação, tais como as taxas de 15%, ou 10%, aplicáveis no âmbito do regime de benefícios fiscais relativos à interioridade. À extinção das taxas reduzidas acresce, em sede de IRC, a redução do período de reporte de prejuízos fiscais de quatro anos (seis anos para os prejuízos fiscais verificados anteriormente a 2010) para três anos. Esta é uma medida que poderá, nomeadamente, dificultar a realização de investimentos de médio e longo prazo, nos quais o chamado *payback period* seja superior aos três anos⁶.

Prevê-se, ainda, a diminuição das deduções fiscais permitidas e a revogação de isenções fiscais subjectivas, tais como as relativas a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social. Por outro lado, deverão ser eliminados os benefícios fiscais sujeitos ao prazo de caducidade geral de cinco anos, previsto no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), já que o Memorando de Entendimento se refere, em particular, aos benefícios fiscais abrangidos pela “*sunset clause*” prevista no EBF.

Estará em causa, finalmente, a reavaliação dos benefícios fiscais, nomeadamente dos que caducam em virtude da referida cláusula de caducidade legal, como os relativos à criação de emprego e, bem assim, dos benefícios fiscais ao sistema financeiro e mercado de capitais, onde se incluirão os atribuídos às sociedades gestoras de participações sociais (SGPS), sociedades de capital de risco (SCR) e investidores de capital de risco (ICR). De fora, por preverem um prazo específico de aplicação, ao abrigo de ressalva constante da própria “*sunset clause*”, poderão estar os atribuídos às empresas que operam na Zona Franca da Madeira, assim como os benefícios expressamente excluídos, ou seja, os aplicáveis a fundos de pensões e equiparáveis, ou no âmbito do regime público de capitalização, às contribuições das entidades patronais para regimes de segurança social, a fundos de poupança-reforma e planos de poupança-reforma, a fundos de investimento, fundos de capital de risco e fundos de investimento imobiliário em recursos florestais e, bem assim, as isenções aplicáveis a bens imóveis.

⁶ Sobre a aplicação da lei no tempo em situação paralela decorrente da Lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, artigo 99.º), vd. Despacho n.º 735/2010-XVIII, de 12 de Agosto, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Ainda em sede de IRC, deverá ser alterada a lei das finanças regionais de modo a permitir o agravamento das taxas aplicáveis nas Regiões Autónomas, com o limite máximo de redução de 20%, relativamente às taxas aplicáveis no Continente, de onde resulta que a taxa de IRC actualmente aplicável na Região Autónoma dos Açores de 17,5%, deverá sofrer um aumento para, pelo menos, 20%, que é já a taxa de IRC aplicável na Região Autónoma da Madeira.

Merece referência, por último, a alteração prevista ao nível da tributação das viaturas em sede de IRC, prevendo-se um novo aumento das taxas de tributação autónoma relativas aos gastos das empresas com viaturas ligeiras de passageiros ou mistas.

Salientamos, contudo, que se prevêem incentivos ao aumento da competitividade das empresas portuguesas através da diminuição dos seus encargos sociais e da diminuição da taxa social única a cargo das entidades empregadoras, desde que tal diminuição seja compensada com o aumento dos impostos sobre o consumo, conforme expressamente previsto no Memorando de Políticas Económicas e Financeiras.

A tributação de particulares

Embora não se preveja um aumento geral das taxas de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), vale aqui o que dissemos já relativamente ao agravamento das taxas aplicáveis nas Regiões Autónomas.

As principais medidas que afectarão os agregados familiares e que se prevê permitam a obtenção de receita de Eur. 150 Milhões, em 2012, e de Eur. 175 Milhões, em 2013, deverão reflectir-se na diminuição das deduções à colecta, desde logo, através da redução das categorias respectivas e do estabelecimento de limites máximos, em função dos escalões de imposto, prevendo-se a sua redução nos escalões mais elevados e a eliminação no mais elevado, o que corresponde, na prática, ao alargamento do âmbito de aplicação de uma medida que já existe actualmente, embora apenas relativamente a algumas deduções à colecta. Será também introduzido um limite máximo à dedução de despesas de saúde, que assumimos tratar-se das despesas isentas de IVA ou sujeitas à taxa reduzida de 6% de IVA e que, actualmente, não têm qualquer limite na dedução.

Prevê-se, também, contínua e progressiva convergência do regime de tributação das pensões e dos rendimentos de trabalho, o que poderá ser alcançado através da alteração das regras de dedução específica dos rendimentos da categoria H (pensões) de IRS. Ainda quanto aos rendimentos do trabalho, prevê-se a revisão da tributação dos rendimentos em espécie, do que resultará, provavelmente, um agravamento da mesma ou um alargamento do seu âmbito. Por fim, realça-se que, apesar de aparentemente se prever que os benefícios sociais, como subsídios de desemprego, abono de família, maternidade e rendimento social de inserção, entre outros, passem a ser tributados em sede de IRS, foi já esclarecido pelo (anterior) Governo que os mesmos deverão, apenas, ser englobados para efeitos da determinação da taxa aplicável ao conjunto dos rendimentos, tal como sucede com outros rendimentos isentos. A concretização de ambas as medidas permitirá ao Estado arrecadar Eur. 150 Milhões, em cada ano de 2012 e 2013.

No que respeita à habitação, o objectivo é estimular o mercado de arrendamento. Assim, deverão ser eliminadas as deduções à colecta dos montantes incorridos na amortização do empréstimo à habitação, já em 2012, mesmo para contratos de empréstimo à habitação já em vigor, prevendo-se, também, a eliminação gradual da dedução à colecta dos juros relativos a estes contratos. No caso dos novos contratos de empréstimo à habitação, os agregados familiares ficarão impedidos de deduzir à colecta, quer os montantes amortizados, quer os juros incorridos. E também a dedução à colecta das rendas pagas pelos arrendatários será gradualmente eliminada. Assim se pretenderá diminuir o endividamento excessivo das famílias portuguesas e, simultaneamente, fomentar o mercado do arrendamento e, em última análise, a própria mobilidade laboral, que é muito reduzida em Portugal.

Com impacto nos encargos da habitação, prevê-se, também, a reavaliação do valor patrimonial tributário dos imóveis, de modo a permitir um aumento da receita de, pelo menos, Eur. 150 Milhões, em 2013, e por forma a que fique o mais próximo possível do valor de mercado. Para além do mais, prevê-se o aumento das taxas de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o que terá como consequência um duplo agravamento da carga fiscal, neste sector, uma vez que o IMI incide sobre o valor patrimonial tributário. O aumento do IMI, a incidir de modo mais penalizador sobre imóveis devolutos visará também promover o mercado do arrendamento,

já que os arrendatários deverão poder continuar a deduzir, em sede de IRS, o IMI incorrido anualmente nas rendas auferidas. Neste sentido, também a isenção temporária de IMI prevista para imóveis adquiridos para habitação própria deverá ser revista no sentido da redução dos actuais prazos de quatro e oito anos, em função do valor do imóvel, medida da qual deverá resultar uma receita adicional de Eur. 250 Milhões, em 2012.

Prevê-se, por último, uma redução do Imposto Municipal sobre as Transacções Onerosas de Imóveis (IMT), o qual, certamente, incrementará as transmissões de imóveis, incentivando a compra e despromovendo a fraude decorrente da subavaliação do preço. Estes objectivos poderiam, porém, ser potenciados, de forma ainda mais adequada, através da reavaliação das isenções fiscais de IMT à aquisição de imóveis com destino à habitação que hoje já não têm justificação razoável perante o *ratio* de casas por cada agregado familiar (pela existência de um rácio, absolutamente excessivo, de cerca de 4.500.000/5.000.000 de agregados familiares para cerca de 6.000.000/6.500.000 de prédios urbanos), o que permitiria, provavelmente, a diminuição da taxa do IMT para valores bem inferiores e a sua transformação em mera contribuição de registo.

A tributação do consumo

Nos impostos especiais do consumo, prevê-se a indexação dos seus aumentos à taxa de inflação e que as medidas sejam adoptadas já em 2012 e aprofundadas em 2013 e 2014, assim permitindo a obtenção de receita adicional de Eur. 250 Milhões, em 2012, e de Eur. 150 Milhões, em 2013.

Para o próximo ano de 2012 prevê-se, ainda, o aumento da carga fiscal na venda de veículos, através do aumento do Imposto sobre Veículos (ISV), bem como a eliminação de isenções aplicáveis em sede de Imposto Único de Circulação (IUC). Acresce que os impostos especiais sobre o tabaco sofrerão um agravamento, sendo introduzidos novos impostos sobre consumos específicos como a electricidade, em conformidade com o que prevê a Directiva Europeia n.º 2003/96, transposta já em diversos países.

Para permitir o aumento das receitas de IVA, no valor de Eur. 410 Milhões anuais, o Memorando de Entendimento prevê que algumas categorias de produtos e de serviços, actualmente inseridas nas Listas I e II da tabela anexa ao Código do IVA - aos quais são aplicáveis as taxas

reduzidas e intermédias, respectivamente - sejam alteradas. Prevê-se ainda que alguns dos produtos e serviços actualmente inseridos na Lista I - como é o caso da electricidade e do gás - passem a estar sujeitos a taxas mais elevadas, isto é, à taxa intermédia ou à taxa normal, e que alguns dos produtos e serviços actualmente constantes na Lista II passem a estar sujeitos à taxa normal. Neste sentido, tais produtos sofrerão um aumento da taxa do IVA que hoje lhes é aplicável.

Para além do caso concreto da electricidade e do gás - medidas que afectarão sobretudo os particulares - o Memorando de Entendimento nada antecipa quanto aos bens e serviços cuja tributação será agravada. Recorda-se que, actualmente, a Lista I contempla, no seu elenco, produtos alimentares, bens de produção agrícola, prestações de serviços silvícolas, jornais, revistas, livros, produtos farmacêuticos, serviços de empreitadas, entre outros e que, por sua vez, a Lista II prevê a aplicação da taxa intermédia a produtos para alimentação humana, prestações de serviços de alimentação e bebidas e, bem assim, outros bens, tais como o petróleo, gásóleo e utensílios agrícolas.

Salienta-se, para além disso, a redução de isenções várias previstas no Código do IVA. É vasto o elenco de isenções previsto no Código, no qual se inclui, entre outras, as operações imobiliárias, as operações financeiras, os serviços médicos, as prestações de serviço que têm por objecto o ensino, ou as efectuadas por organismos sem finalidade lucrativa. Ainda no que diz respeito às isenções, prevê-se a isenção em sede de IVA no âmbito do serviço postal universal, medida que deverá ser concretizada já a partir de Setembro de 2011, referindo-se que esta era matéria já discutida pela Autoridade da Concorrência e no Parlamento Europeu.

De resto, não se antecipa quais as isenções que serão eliminadas, sendo, por isso, necessário aguardar para saber se a redução desses benefícios fiscais passará por onerar, também nesta sede, as operações imobiliárias ou se, ao invés, estarão em causa outras isenções, tais como, por exemplo, a transmissão de direitos de autor ou as prestações de serviços efectuadas aos promotores por actores e desportistas.

Por último, a alteração à Lei das finanças regionais já acima referida resultará, também, num agravamento das taxas do IVA aplicáveis nas Regiões Autónomas.

A Administração fiscal e o procedimento tributário

É prevista a fusão da Direcção-Geral dos Impostos (DGI), da Direcção-Geral das Alfandegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), e pretende-se igualmente analisar os custos e benefícios de incluir as funções de cobrança da Segurança social, na referida fusão. Ambas as medidas serão objecto de estudo a efectuar já em Setembro de 2011.

Os recursos humanos afectos às acções de inspecção da Administração tributária serão aumentados, devendo passar a corresponder a, pelo menos, 30% do valor total dos funcionários, através, fundamentalmente, de re-alocação de outros sectores da Administração pública e tributária. Irão também ser reforçados os poderes de inspecção da Administração tributária e, bem assim, no que respeita à emissão de regras interpretativas, para garantir maior uniformidade na interpretação e na aplicação das normas tributárias. Será, ainda, realizado um relatório de avaliação do estado actual dos sistemas de informação e controlo existentes na Administração tributária, em função do qual deverão ser apresentadas novas propostas de reforma.

Por último, mas de extrema importância e representando um aumento da receita anual de um mínimo de Eur. 175 Milhões, a Administração tributária deverá preparar um plano estratégico, até finais de Outubro de 2011, a aplicar entre 2012 e 2014, e que versará essencialmente sobre combate à evasão, à fraude fiscal e à informalidade, reforço da inspecção tributária e aumento da receita através de mecanismos de gestão do risco.

Os tribunais fiscais e o processo tributário

Serão criadas secções especializadas nos Tribunais tributários, para analisar as questões fiscais mais complexas e para os processos de valor mais elevado, e prevê-se que os juízes possam ser coadjuvados por equipas técnicas especializadas. Em concreto, está prevista a criação de um grupo especial de juízes, já a partir do segundo semestre deste ano de 2011, afecto à resolução de litígios de valor superior a um milhão de euros que se encontrem pendentes nos Tribunais tributários, para que

estejam findos em finais de 2012. Neste sentido, a nova lei da arbitragem tributária é também uma prioridade, prevenendo-se já a sua concretização para o mês de Julho de 2011 no documento que sintetiza as medidas do Programa de Apoio Económico e Financeiro a Portugal a concretizar até ao final de 2011.

No âmbito do processo tributário, prevê-se que passem a ser aplicados juros “especiais”, com taxas superiores às que se praticam no mercado, que incidirão sobre o valor da dívida em contencioso tributário, medida que traduz um incentivo ao pagamento pelos contribuintes, ao invés da prestação de garantia, quando a respectiva legalidade esteja a ser discutida em tribunal.

Para além disso, perante o não cumprimento de uma sentença, prevê-se a aplicação de juros legais especiais, medida que julgamos atingir a Administração tributária, já que os sujeitos passivos, em caso de não cumprimento de uma decisão judicial, sempre terão prestado garantia para suspensão do processo de execução. Atendendo a que esta medida, não sendo clara, está inserida no capítulo dedicado ao incremento da celeridade da resolução de litígios, julgamos que tais juros especiais deverão estar sujeitos a uma taxa superior à taxa normalmente aplicável, por forma a obrigar a Administração tributária a cumprir com as decisões judiciais, evitando, assim, custos adicionais. No entanto, poderá, também, questionar-se a sujeição destes juros especiais a uma taxa mais baixa, desonerando, assim, afinal, o Estado dos custos pelo incumprimento das decisões judiciais que lhes sejam desfavoráveis.

5. REGULACÃO E SUPERVISÃO DO SECTOR FINANCEIRO

Luís Máximo dos Santos

Imediatamente após as medidas sobre política orçamental, o Memorando ocupa-se das medidas na área da regulação e supervisão do sector financeiro. Só por si esse facto diz bem da importância destas medidas na estratégia do programa de ajustamento económico e financeiro incorporado no Memorando. Nem outra coisa seria de esperar. Independentemente das causas nacionais da crise que motivou o pedido de ajuda internacional por parte de Portugal, é inegável que o furacão que atingiu a economia mundial a partir do Verão de 2007, em especial nos países desenvolvidos, teve no sistema financeiro o seu epicentro e isso não poderia deixar de se repercutir neste programa de ajustamento. Após um período inicial, em que alguns supuseram que o sistema financeiro português pudesse passar relativamente incólume, cedo se desvaneceu essa miragem com a incapacidade de obter financiamentos no mercado internacional e a eclosão, a partir de meados de 2010, com a situação da Grécia, da crise das dívidas soberanas, que a partir daí não parou de se agravar.

O Memorando fixa os seguintes objectivos quanto ao sector financeiro: preservar a sua estabilidade, manter a liquidez e apoiar uma desalavancagem equilibrada e ordenada do sector bancário; concluir o processo relacionado com o Banco Português de Negócios e racionalizar a estrutura do banco público Caixa Geral de Depósitos; reforçar o enquadramento legal da reestruturação, saneamento e liquidação das instituições de crédito, bem como do Fundo de Garantia de Depósitos (FGD) e do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo (FGCAM); reforçar o enquadramento legal de insolvência de empresas e de particulares.

Uma primeira nota se impõe: o Memorando, embora se refira a medidas relativas ao “sector financeiro”, dirige-se quase exclusivamente

REVISTA DE FINANÇAS PÚBLICAS E DIREITO FISCAL

Ano 4 · Número 2 · VERÃO

**ARTIGOS
COMENTÁRIOS DE JURISPRUDÊNCIA
RECENSÕES
NA WEB
CRÓNICA DA ACTUALIDADE**