

Meio: Jornal Económico
Data: 01-06-2019

ECONOMIA POLÍTICA

A fórmula de cálculo da carga fiscal tornou-se obsoleta?

Gustavo Sampaio 01 Junho 2019, 15:30

343
PARTILHAS



O ministro das Finanças argumenta que utilizar o PIB como referência para a carga fiscal dá uma ideia incorreta quanto ao esforço fiscal. Rogério Fernandes Ferreira, especialista em Direito Fiscal, concorda com a nova fórmula de cálculo proposta que “seria um indicador mais sério”. Por outro lado, sublinha que há “agravamentos” no IRS e no IRC.



De acordo os dados oficiais do Instituto Nacional de Estatística (INE), a carga fiscal em Portugal aumentou para 35,4% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2018, o valor mais elevado desde 1995. É um facto.

No entanto, o ministro das Finanças, Mário Centeno, tem vindo a argumentar que a fórmula de cálculo da carga fiscal está obsoleta, apontando para uma análise do Banco de Portugal (BdP) sobre a necessidade de diferenciar na taxa de variação entre os contributos das medidas legislativas e outros fatores.

“As medidas de política fiscal do Governo contribuíram para diminuir a carga fiscal, alterando um padrão de muitos anos nas finanças públicas portuguesas. Algo muito diferente é a evolução global das receitas fiscais e contributivas estruturais”, defendeu Centeno, em comunicado emitido no início de maio.

Centeno tem razão e a fórmula de cálculo da carga fiscal deve ser modificada? Sobre esta matéria questionámos Rogério Fernandes Ferreira, advogado especializado em Direito Fiscal, sócio fundador da firma RFF & Associados, antigo secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual respondeu por escrito.



O ministro das Finanças tem argumentado que ao utilizar o PIB como referência para a carga fiscal acabar por se ficar com uma ideia incorreta da forma como está a evoluir o esforço fiscal dos portugueses. Concorda?

O PIB é um bom termo de comparação para medir a carga fiscal em determinado ano. Pelo menos será o melhor dos indicadores disponíveis, mas convém recordar que o valor do PIB é apurado estatisticamente e não resulta da soma aritmética do Valor Acrescentado Bruto (VAB) criado por todos os agentes económicos, logo não é uma grandeza exata, mas é a melhor que temos.

Mais recentemente, Centeno defendeu que “julgar a carga fiscal sobre os contribuintes apenas pela receita fiscal de um ano resulta numa medida parcial e imprecisa. Uma medida que pode esconder encargos futuros com essa despesa”. Como tal, propõe ter em conta também os impostos futuros que são criados em cada ano, utilizando para esse efeito o défice registado pelo país. A fórmula de cálculo passaria deste modo a juntar à receita fiscal também o valor do défice, calculando depois o peso no PIB desta soma. Concorda com esta forma alternativa de calcular a carga fiscal?

Sim, o ministro das Finanças lança uma questão que é importante. Na medida em que as receitas do Orçamento do Estado (OE) não têm ainda sido suficientes para fazer face às despesas autorizadas no OE, gerando défices, ou seja, gerando impostos futuros, percebe-se a questão que ele coloca da criação de encargos futuros com a despesa. Ou melhor, com o excesso de despesa face à receita orçamental. Daí que ele defenda que se some à receita fiscal o valor do défice em cada ano.

De facto, tal indicador seria mais sério, porquanto a carga fiscal de um determinado ano passaria a ser a percentagem da receita fiscal no PIB mais a percentagem do défice no PIB (despesa fiscal futura com origem nesse ano). A noção de carga fiscal seria, então, também correta, incluindo os impostos efetivamente cobrados num exercício mais os impostos atirados para a frente (défice).

Mas se isto é verdade, e mais correto, então deveríamos ser ainda mais rigorosos e somar à carga fiscal *normal* (percentagem da receita fiscal no PIB) não o défice em percentagem do PIB, mas o acréscimo líquido da dívida pública desse ano, pois aí sim estará a melhor medida dos impostos futuros que estamos a criar e a empurrar para a frente. Para além disso, ter-se-ia que poder comparar os anos todos desta maneira, para não se comparar *alhos com bugalhos*.

Como é que se explica que a carga fiscal esteja a superar máximos históricos, mesmo sem aumentos dos impostos diretos? Estes máximos históricos da carga fiscal poderão resultar dos aumentos de alguns impostos indiretos? Concorda com o ministro das Finanças quando este diz que o aumento da carga fiscal se deve exclusivamente ao crescimento da economia, do emprego e das contribuições sociais?

É apenas uma parte da verdade dizer que não há aumentos nos impostos diretos. Na realidade, pretende-se talvez dizer que não houve aumentos nas taxas dos impostos diretos, mas como sabemos é possível aumentar a receita sem mexer nas taxas.

Há as deduções específicas com saúde, educação, *etc.*, e os limites à sua dedutibilidade. Há os quocientes conjugais e uma variedade de outras regras que permitem aumentar a progressividade sem mexer nas taxas. E há ainda as diferenças que decorrem das tabelas de retenção na fonte e que permitem diferir, mais ou menos, a receita de um ano para o outro. Tudo sem mexer nas taxas. Ainda houve agravamentos por via das opções de englobamento, das duplas tributações internacionais nos dividendos de pequenos aforradores que não têm acesso aos acordos de dupla tributação, na regra da tributação separada, *etc.*

Houve, de facto, agravamentos, quer no IRS, quer, também, no IRC, imposto que parece esquecido da generalidade das pessoas, mas que acaba também por se refletir na economia e, portanto, nas pessoas, sobretudo nos escalões mais elevados do IRC, para grandes empresas, nas tributações autónomas e em muitas outras regras que têm impacto no apuramento do IRC.

O Governo tem sido politicamente hábil em fazer passar a narrativa de que não houve aumentos nos impostos directos, mas isso não corresponde à realidade. É claro que têm existido também aumentos nos impostos indiretos e esses têm sido bem relevantes mas menos sentidos no dia-a-dia, com a excepção dos combustíveis, talvez, pois sendo incluídos nos preços são menos sentidos como impostos.

“Há as deduções específicas com saúde, educação, etc., e os limites à sua dedutibilidade. Há os quocientes conjugais e uma variedade de outras regras que permitem aumentar a progressividade sem mexer nas taxas. E há ainda as diferenças que decorrem das tabelas de retenção na fonte e que permitem diferir, mais ou menos, a receita de um ano para o outro. (...) Houve, de facto, agravamentos, quer no IRS, quer, também, no IRC, imposto que parece esquecido da generalidade das pessoas, mas que acaba também por se refletir na economia e, portanto, nas pessoas”.

E há outros, como o IMI, através da atualização das avaliações e dos coeficientes de localização e outros e da não atualização automática dos coeficientes de vetustez. A receita total do IMI (e do IMT também) cresceu muitíssimo, com impacto nas câmaras municipais, o que indiretamente ajuda o OE, para além da criação de entidades de regulação e de supervisão de tudo e mais alguma coisa, com as respetivas taxas de supervisão (e que são de facto impostos), taxas turísticas em diversas cidades, taxas e taxinhas em tudo o que mexe (esgotos por um lado, saneamento por outro e, agora, de tratamento de resíduos urbanos), imposto de selo sobre créditos ao consumo, etc.

E na Segurança Social as entidades empregadoras passaram a pagar 5% e 10% sobre os serviços contratados sob a modalidade de recibos verdes, alegadamente para penalizar os falsos recibos verdes e para aumentar as coberturas em doença e no desemprego desses prestadores. Mas, no caminho, todos os comissionistas (verdadeiros trabalhadores independentes e não falsos empregados) são também abrangidos, ou seja, os aumentos das contribuições para a Segurança Social atingem todas as empresas e não apenas as que recorrem aos falsos recibos verdes. E no Estado?

Já o resto se poderá explicar pelo crescimento do turismo, do emprego e de outras variáveis independentes. E não convém minimizar também o efeito cumulativo do *e-fatura* (no IVA, IRS e IRC) e da utilização cada vez mais extensa do SAFT (*Standard Audit File for Tax Purposes*) que potenciam o crescimento da receita por via da redução da fraude e da evasão fiscal.