

A nossa fiscalidade (algumas notas)

Rogério Fernandes Ferreira

1 — A fiscalidade sofre no tempo alterações. Por vezes, evita-se falar de reformas em casos que o são e o inverso também ocorre. A introdução do antigo imposto de transacções e depois o aparecimento do IVA não assumiram o nome de reforma, mas provocaram significativa mudança estrutural na fiscalidade antes existente.

Alterações profundas na fiscalidade exigem bom *marketing* político. Torna-se difícil revolucionar, particularmente quando o objectivo é agravar. Distorções e desigualdades facilmente têm guarida porque os que delas beneficiam desejam-nas e os demais não se sentem lesados, por não o serem directamente.

Um juízo, uma opção, pressupõe escolha — pode estar-se do lado errado e pensar-se o contrário. Mas também haverá quem esteja errado e prosiga, buscando vantagens, ainda que indevidas. Quem lida com a fiscalidade dificilmente vê o correcto e o justo ser privilegiado. Assim, continuam sempre em debate questões de sempre ¹:

2 — Se os dilemas com que nos deparamos na fiscalidade são já antigos, interessante seria uma incursão histórica, um exame crítico de caminhos percorridos. Os debates, todavia, concentram-se no que diz a lei e nas alterações preconizadas. Estas, de modo geral, não passam de sobrecargas de mais pormenores, distorções, injustiças. Possibilidades de mudanças significativas não se visionam.

Illegalidades que deviam ser combatidas são toleradas, extremamente publicitadas. Focam-se vantagens (ilegítimas) para os aproveitadores (paraísos fiscais e tributação de movimento de capitais de modos desiguais, são disso exemplo). Obnubila-se que se prejudica os que não recorrem a estratagemas.

Curiosamente todos nós salientamos que a fiscalidade deve ser *justa*. Porém, individualmen-

te, a generalidade das pessoas procura evitar ou ver reduzido o seu imposto. Talvez porque o ambiente é laxista, porque a fiscalidade não tem recta aplicação, porque favorece quem prevarica.

3 — Há dias pediram-me para me pronunciar quanto a saber se seria boa solução Portugal criar no seu território do continente europeu zonas com menor tributação (em áreas economicamente mais deprimidas).

Respondendo à pergunta, sublinhei a minha posição pessoal de sempre: que deve merecer repúdio a criação artificial de centros financeiros e zonas de menor tributação, seja onde for. Em Portugal admitiu-se que assim se beneficiariam a Madeira e os Açores, daí toda a Nação. Mas como também em outros países se favorecem iguais «expedientes», ocorre assim generalizado e desrazoável favorecimento das fortunas e rendimentos acumulados, por vezes de modos menos legítimos e até criminosos (organizações de droga, contrabando de armas, etc.).

4 — O fomento da acumulação de poder económico em mãos menos próprias não augura nada de bom. Frequentemente se invoca que entre os muito ricos do mundo figuram governantes ou ex-governantes de países não democráticos, cartéis de droga, mafias. Há cada vez mais impérios financeiros de estranhas proveniências, influenciando a política, subsidiando e influenciando eleições (a imprensa noticiava que familiares de Suharto subsidiaram a campanha eleitoral para a presidência nos Estados Unidos da América do Norte).

Por isso, discordo de leis fiscais que em Portugal e demais países favoreçam pessoas físicas que «efectivamente» residem num país e que-rem invocar a sua fictícia morada em «paraíso fiscal», usando essa falsidade para se eximirem

¹ A esse respeito v. um estudo anterior «Fiscalidade em Portugal», separata n.º 213, da *Revista de Contabilidade e Comércio*, 1997.

a tributação no país do seu domicílio real; o mesmo se dirá em relação a sociedades que escolham sede jurídica em zonas de reduzida fiscalidade que não a da «sede ou direcção efectiva».

Na verdade, em Portugal e por todo o lado organizam-se declarações falsas e impunes de domicílios teóricos e de sedes jurídicas fictícias, omitindo «domicílios reais» e «sedes efectivas», contrariando-se assim o que a lei formalmente consigna, que não é respeitado.

5 — Reconhece-se que só através de concertação e vontade política mundial se podem solucionar estes problemas. Como não acontece, devemos-nos interrogar porquê esse laxismo, nacional e internacional.

A baixa ou nula fiscalidade de que os defraudadores beneficiam conduz a invocações hipócritas. Refere-se que a canalização de operações e de empresas para zonas de menor tributação produz enriquecimento e desenvolvimento². Assim será, mas em detrimento de quem não mente, de quem não é infractor.

Fundamentalmente, o que interessa aos defraudadores é enriquecerem-se a si próprios. O mal que provocam a outros não os afecta. A ética é hoje um bem raro. E a raridade, na economia, tem muito valor, é cara, ninguém a compra.

Tenho concluído que os benefícios conseguidos com o recurso a zonas de menor tributação ficam muito aquém dos prejuízos provocados aos demais contribuintes e aos seus próprios países. A comunidade, em geral, fica afectada.

Seria de erradicar as injustiças que a existência de zonas de menor tributação propicia, a bem dos que honestamente cumprem suas obrigações legais e de cidadania.

São tão frequentes as práticas assinaladas, o empenhamento insensível de muitos profissionais, que quase ninguém já estranha a institucionalização de organizações de grande vulto dedicadas à criação e acompanhamento dos chamados «paraísos fiscais». Aparecem livros a

ensinar estratégias, cada vez mais sofisticadas. Enquanto isso, outros contribuintes ficam sujeitos ao imposto, de modos gravosos.

6 — Na «aldeia global» em que já se vive, o que se transacciona já não são propriamente os bens, mas direitos ou representações daqueles, por vezes, sobre valores futuros, tudo processado através de comunicações e registos electrónicos e instantâneos. A fiscalidade inerente caminha para a desregulação, perdendo os países a possibilidade de tributar rendimentos e fortunas. E hoje o ideário é «ser esperto», aproveitar o que no mundo se permite. E o mundo é permissivo, liberal, há quem faça tudo o que lhe permitam ou não impeçam.

Os capitais são facilmente ocultáveis, não visíveis ou não materializados. Quanto aos rendimentos, também assim sucede. Os rendimentos e os capitais de maior vulto obtêm acolhimento desejado em zonas de nula ou reduzida tributação, com fugas aos controlos nacionais.

7 — Quem é rico, com facilidade enriquece mais, não pagando impostos, atentando em distorções e buracos legais, calculando custos e benefícios, ponderando riscos, obtendo colaboração de especialistas em omissões e deslocações de rendimentos e capitais do seu País para zonas onde, no mundo, é nula ou reduzida a tributação — paraísos ou abrigos fiscais, centros financeiros, *off-shores*, etc. —, opções que os ricos se podem dar ao luxo de utilizar. E a esse luxo cada vez há mais gente, menos rica, a aceder igualmente. É que também já há modelos a baixo preço para mais pessoas poderem assim usufruir desses serviços.

Os mais pobres não serão directamente atingidos se a fiscalidade estiver desadequada — não têm por onde: falecem-lhes capitais e rendimentos. Se pobres, consumos pobres; quem vive da caridade não é sujeito de imposto.

Assim, as pessoas mais atingidas pela fiscalidade são de «classe média». São as mais penalizadas com os impostos sobre a despesa (é maior a sua propensão para o consumo). E são-nos também nos rendimentos auferidos, não ocultáveis, sujeitos a retenção na fonte.

² Argumentação de igual jaez é apresentada a favor de produções e vendas de minas antipessoais, armas químicas, armamentos ligeiros e pesados, drogas, etc. Repudiamos de todo essas posições, assentes em que outros o farão, que haja moralidade ou comem todos, etc.

8 — Se tivesse que recomendar uma *tributação mais justa dos rendimentos das pessoas singulares*, talvez apontasse:

a) Uma tributação progressiva abrangendo todos os rendimentos sem deduções de despesas (na medida em que o rendimento é exactamente o que se obtém para depois gastar ou entesourar, investindo ou não);

b) Uma tributação progressiva extensiva e igual a todos os que auferem rendimentos, sejam trabalhadores, rentistas, beneficiários de mais-valias, reformados, deficientes físicos, profissionais do desporto, jogadores de bolsa, serventuários de múnus religiosos, pessoas previdentes que poupam para comprar PPR ou pessoas que nada poupam, etc.;

c) Uma tributação assumindo generalidade, sem distorções e com igualdade distributiva; a progressividade na tributação dos rendimentos é conquista a não perder, se bem se observe que os tempos não são favoráveis a taxas elevadas; talvez não se deva ultrapassar três escalões de progressividade (por exemplo um primeiro até 6000 contos, um segundo de 6 a 12 000 contos, um último acima de 12 000 contos), com percentagens de taxa menores do que as actuais (por exemplo 10 %, 20 % e 30 %) ³;

d) Os que auferissem rendimentos de trabalho menores beneficiariam de um encontro (dedução) com a quotização para a segurança social, a qual se compensaria com o imposto de rendimento, a deduzir dele, em cômputo final.

9 — Quanto à *tributação das empresas*, em especial de sociedades, salvo casos especiais de visíveis distorções, referirei que elas estão entre nós sujeitas a tributação que se reputa pesada em relação a lucros que não apareçam ocultos. Pessoalmente, sugeriria soluções de atenuação, por exemplo:

a) Ou uma solução que parece radical mas não é e que corresponderia a uma redução drástica na taxa do actual imposto sobre os rendimentos, que se fixaria em mais ou menos 20 %, eliminando ao mesmo tempo o «crédito do imposto» ⁴;

b) Ou outra solução, essa sim radical, seria deixar de tributar em função do lucro e passar a fazê-lo em função do valor acrescentado (ou de aquisições efectuadas), atentando, eventualmente, na natureza da actividade, papel social, impacte ambiental, poluição.

A solução a) vai contra orientações actuais, que têm sido reduzir, injustamente, a tributação nos sócios das empresas através do «crédito de imposto» e manter, desajustadamente, as empresas com tributação alta.

Reduzir os impostos das empresas é minimizar riscos do exercício da actividade empresarial, reforçando-lhe a competitividade (internacional). E é também desfavorecer a tendência de empresários para olhar os seus interesses imediatos (e muito pessoais), na busca de minimização dos seus riscos e de responsabilidades pessoais dos membros do conselho de administração, da gerência ou do conselho fiscal.

A solução b) traduz o reconhecimento da pouca operacionalidade da tributação do lucro, plena de distorções e sujeita a manipulações apreciáveis. O lucro é uma realidade muito residual, extremamente amoldável, variando em função de factores dos mais diversos, entre os quais se podem destacar os seguintes:

l) A natureza periódica do cálculo do lucro contrasta com a natureza continuada da gestão ou da actividade lucrativa exercida; nem sempre se faz (e nem sempre é possível fazer, dada a íntima conexão dos diversos exercícios) uma perfeita periodização dos custos e proveitos. É frequente, especialmente nas empresas de maior dimensão, complexidade ou volume de operações, surgirem para registo em dado exercício encargos e rendimentos que, com mais rigor ou menos controversamente, se poderiam contabilizar em outro ou outros exercícios, anteriores e ou posteriores. Não se consegue realismo e comparabilidade entre resultados de períodos sucessivos, em virtude de aparecerem cada vez mais encargos extraordinários e riscos não previstos, além de que pode ser controversa a patrimonialização e a imputação plurianual de certas despesas aos custos de cada exercício (v. g. investigação, reestruturações, formação, publicidade);

³ Aponto estes valores e estas percentagens, mas, obviamente, outros podem ser preferidos ou reputados mais adequados.

⁴ Deve advertir-se que muitos fiscalistas têm opinião divergente, porventura, bem fundada. A questão é controversa, mas, do nosso lado, também consideramos razoáveis os nossos argumentos. Acentuamos que a nossa opção é justa, assim, desejável.

ii) A discutibilidade das regras relativas às amortizações, seus métodos, quotas e valores sobre que incidem (custo histórico, nominal ou constante, custo de substituição, ponderação adequada da obsolescência, presente e futura, da evolução tecnológica, variabilidade nos custos e preços, aparecimento de sucedâneos, etc.);

iii) A variabilidade do lucro em função de factores típicos da empresa: inclusão ou exclusão nos custos de produção de gastos excessivos, extraordinários e anormais; níveis de remunerações dos quadros directivos e do pessoal; proporção de capital próprio e alheio e encargos dos financiamentos;

iv) A variabilidade do lucro em função de elementos extrínsecos à empresa: evoluções conjunturais, população, fenómenos migratórios, desvios de tráfegos, crises, catástrofes, inovação tecnológica, mudanças políticas, etc.⁵

No confronto entre lucro e outros indicadores, menos manipuláveis, optar-se-ia pela tributação das empresas na base do seu valor acrescentado.

Estes e outros aspectos, obviamente, perturbam ou dificultam quer o significado quer a própria determinação do lucro. E quanto afirmamos que o lucro é extremamente residual não o afirmamos só por corresponder a uma pequena diferença, variável, aleatória, como atrás se foca, mas também porque não se revela indiscutível considerar certas atribuições ou como custos ou como retiradas de lucros ou como compensações, de risco, de erosão monetária, etc.⁶, isto para não falar dos abusos de sub e de sobre-facturações e outras ficções de facturação.

Perante tão variadas implicações não se pode, facilmente, efectivar ideias como as descritas. O problema exige estudo e maturação — as acções não-de ser precedidas por ideias, geralmente contestáveis, primeiro, abandonadas ou seguidas, depois.

Porém, hoje em dia, em face dos movimentos de integração económica internacional, tornam-se de difícil utilização soluções tributárias novas.

Têm de considerar-se acordos bilaterais celebrados, directrizes comunitárias, necessidades de normalização e de acompanhamento das opções assumidas por outros países.

10 — Outros impostos actuais do nosso sistema fiscal (*contribuição autárquica, sisa e sucessório*) vêm sofrendo também debates merecidos. O pensamento comum é que estes impostos estão desadequados. Há quem sugira a sua simples abolição, mas outros preferem mantê-los, mas com profunda remodelação. Pessoalmente entendemos que estes impostos não devem abolir-se e até se lhes deve dar mais relevo futuro no contexto fiscal nacional.

11 — Os desejos de maior justiça têm de conduzir à minimização de eventuais dificuldades no encontro de soluções adequadas.

As recomendações que apresentamos são pensadas com propósitos de sugerir fiscalidade mais simples e mais justa. Isso exige vontade e não chega querer — é preciso que se possa. Não basta clamar perante a selva fiscal que nos avassala e que está assumindo carácter estrutural.

Atente-se que o nosso sistema fiscal está estruturado por lei, as leis da Assembleia da República, por onde passam os deputados que sucessivamente vamos elegendo e que legislaram o que existe.

Os deputados são os nossos representantes, o nosso espelho. Por isso, cabe-nos apresentar-lhes nossos protestos. A complexa e injusta fiscalidade em que nos mantemos, cheia de truques, diversidades, injustiças, afinal é culpa nossa.

Aliás, o sistema fiscal português vem assimilando o dos demais países de economia do tipo, digamos, ocidental. Portugal está na União Europeia e na fiscalidade actual seguem-se, cada vez mais, ditames comunitários, donde mais difíceis agora mudanças.

Passou a viver-se num mundo cheio de teias complicadas, que se reflectem em cheio na clas-

⁵ Excerto com adaptações do nosso livro *A Tributação do Lucro Real*, 2.ª ed., 1972.

⁶ Prémios de risco aos empresários, juros (!) ao capital próprio, reavaliações, participações dos corpos sociais e dos trabalhadores nos resultados, rateios de ganhos em consórcios e contas em participação, impostos ditos sobre lucros, etc.

se média; os marginais são hoje, por um lado, a classe alta, hábil, que com o seu poder se liberta de penas, e, por outro, os miseráveis, que pululam, sem emprego e sem rendimentos. Assim, os demais (a classe média) ficam sujeitos a pesada tributação.

Haverá quem diga que a fiscalidade actual é a possível. Decerto, mas não será a desejável. Acaba ela por se revelar o modo estruturado com que os Estados estão conseguindo obter as re-

ceitas de que carecem e que, aliás, se revelam cada vez mais insuficientes.

Os políticos, para obter votos, prometem. Sabem que não podem satisfazer o que lhes permitiu ganhar eleições. Perdê-las-ão depois porque outros prometerão de novo.

Não tenho assim grandes convicções de que a fiscalidade mude para melhor, mas a esperança é sempre o que nos resta.

