

Fiscalidade — Tendências

Rogério Fernandes Ferreira

- 1 — A Constituição da República e o Sistema Fiscal (elementos estruturantes).
- 2 — A tendência para a tributação da despesa.
- 3 — A abolição do imposto sucessório.
- 4 — Propósitos de revisão do IRS.

Considerações prévias

Nos anos de 1987-1988 debatia-se acesamente a reforma fiscal que então se avizinhava relativa aos impostos sobre o rendimento (IRS/IRC), tecendo-se acesas críticas à fiscalidade existente. Dizia eu então que críticas a um Sistema Fiscal fazem-se sempre antes, durante e depois de qualquer Reforma Fiscal. E acrescentava:

«Uma Reforma bem delineada e adequada às realidades existentes e ao que se projecta no futuro será, porventura, mais duradoura e útil do que outra, meramente conservadora, assente em esquemas que se antevejam de mais difícil persistência.

A ponderação do institucional e estrutural é importante para o êxito de qualquer Reforma. A eficácia das leis de um sistema fiscal depende da conjuntura em que se inicia, da adequação às realidades e às estruturas económico-sociais existentes».

Vivemos hoje sujeitos a mutações aceleradas. Não se pode vaticinar com segurança que duração irá ter qualquer Reforma Fiscal. Virtudes, defeitos, dificuldades, têm de ponderar-se.

Nem sempre as reformas melhoram o *status quo*. Conduzem a reacções e estas encontrarão bodes expiatórios.

Buscam-se sempre, depois, culpados? Nós? Talvez não em concreto, mas, porventura, nos nossos medos, egoísmos, complacências.

Uma Reforma Fiscal não pode ser Revolução, mas também não deve ser simples rearrumação. Conviria fosse algo de diferente, mais positivo.

Há que imprimir nova dinâmica na busca das justas aspirações sentidas pela comunidade. A comunidade portuguesa aspira à justiça? Podemos ter dúvidas, mas estas não devem opor-se a tal aspiração.

Uma «reforma autêntica» exige empenhamento e conhecimento do que carece de ser alterado, do que se passa no nosso País e em outros. Exige também alguma ousadia, espírito e desejo de inovação, capacidade real de introdução de soluções novas, melhores do que as anteriores.

Não é fácil uma Reforma Fiscal. Nunca será isenta de críticas. Se não puder ser a óptima, seja então a viável, a possível. Que ela pise terreno firme, atentando nos condicionalismos, mas exigindo seriedade e firme vontade.

Decorreram já cerca de 10 anos durante os quais novas críticas foram surgindo, tendo-se operado

entretanto alterações que provocaram algumas vezes afastamentos das intenções iniciais, se bem que de outras vezes houvesse aperfeiçoamentos úteis ou convenientes.

Na realidade, há os que procuram aperfeiçoar e até quem reivindique alterações significativas, profundas, estruturais, afirmando que o existente não serve ou se revela injusto.

Outros há, todavia, que preferem o *status quo*, aproveitando-se do existente para se beneficiarem. Dificultam a introdução de mudanças ou querem-nas ainda mais a seu favor, embora indevida ou injustamente.

Quem procura só o que lhe convém talvez não esteja a ponderar suficientemente, na medida em que obnubila que, sendo o existente injusto para os outros, provocar-lhes-á reacções. Com tudo isto, o Sistema Fiscal sofre correcções, complica-se, por vezes deteriora-se em vez de melhorar.

Tendências

1 — A Constituição da República e o Sistema Fiscal (elementos estruturantes).

A revisão da Constituição da República Portuguesa (constante da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro) introduziu alterações de relevo nos princípios gerais da nossa Fiscalidade, de que importa dar conta com algumas considerações que nos parecem pertinentes:

A não retroactividade da lei fiscal

Embora só excepcionalmente aparecessem leis fiscais e seus desenvolvimentos com aspectos retroactivos, o certo é que provocavam sempre reacções.

Em nossa opinião, todavia, as imposições fiscais retroactivas revelavam-se toleráveis em certos casos, quando assentavam em «valores superiores» aos de não tributação, em coerência com demais princípios constitucionais, substancialmente contrários à desigualdade.

A retroactividade das leis tem sido tema sensível às populações, facilmente manipuláveis e, muitas vezes, desconhecedoras de seus reais interesses, ou dos efeitos perversos que as leis podem ocasionar.

A Constituição passa agora a ter norma expressamente impeditiva da retroactividade da lei fiscal, em plano igual ao da lei penal, onde a Constituição, de há muito, proíbe a retroactividade (cf. actual artigo 29.º da Constituição da República).

Claro que, havendo violações do princípio da igualdade fiscal, a irretroactividade da lei pode também justificar-se, mas isso já estaria inviabilizado pelos princípios constitucionais gerais. Com a absoluta irretroactividade da lei fiscal (cf. n.º 3 do artigo 103.º da Constituição da República)¹, agora consignada, escaparão, eventualmente, opções fiscais que muitos entenderão contrariadoras de preocupações do dever ético do imposto e também do princípio da generalidade e igualdade da lei fiscal. As tentações de retroactividade ligavam-se a propósitos de evitar evasões dos que melhor conhecem eventuais buracos ou melhor sabem contestar situações passíveis de controvérsia.

Passa a ser a lei (da Assembleia da República) a fixar «taxas» e demais «contribuições financeiras» a favor das entidades públicas

Esta opção constitucional tem adesões fortes. Com ela procura-se reforçar as garantias de quem esteja sujeito a tais encargos, mas as entidades públicas ficarão, naturalmente, com dificuldades acrescidas na obtenção das suas necessárias receitas [cf. alínea i) do n.º 1 artigo 165.º da Constituição da República]².

A tributação futura do património

Com a revisão constitucional do n.º 3 do agora artigo 104.º abandona-se a referência do anterior n.º 3 do artigo 107.º³, onde se consignava expressamente a progressividade do imposto sobre as sucessões e doações, de forma a contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

Esta mudança constitucional prende-se com o reconhecimento da fraca operacionalidade do actual imposto sucessório. Vingou a ideia comum de que os impostos sobre o património (imposto municipal de sisa, imposto sobre as sucessões e doações, contribuição autárquica) estavam carecidos de reformulação, considerando, nomeadamente, que o imposto sucessório funcionava mal e que na actual contribuição autárquica se encontram profundas injustiças, particularmente derivadas de desactualizados e desiguais valores sobre os quais incide a dita contribuição em prédios de valores reais semelhantes.

Por outro lado, é ponto assente que a actual desmaterialização da riqueza não permite já as soluções tradicionais. A riqueza mais significativa surge directamente em nome de sociedades e de fundos, sob formas jurídicas limitadoras das responsabilidades dos verdadeiros e últimos titulares, facilitadoras de mudanças, quer nos corpos sociais que fazem a gestão, quer nos titulares dos capitais.

Tudo isto (e muito mais) constitui óbice a exigências em estilo tradicional de imposto pessoal de taxa progressiva, sendo certo que, actualmente, soluções antes ditas justas são, agora, apelidadas de injustas, desactualizadas, ou inconvenientes.

Assim, quem aceita estruturas actuais sugere, com veemência, se acabe com a tradicional sisa e o velho imposto sucessório. Alertam, também, para a conveniência de uma suavização gradualista das taxas da contribuição autárquica, para que se facilitem as actualizações das matérias colectáveis, de modo a não haver acréscimos elevados e contraproducentes deste tributo, perante as significativas desactualizações em muitos valores matriciais.

Há que ter presente que a fiscalidade, a sua prática, estarão sempre sob a mira de severas críticas de oposições e grupos de interesses que não querem perder vantagens acumuladas, nem ser ameaçados por alterações demasiado gravo-

¹ Artigo 103.º da Constituição da República:

3 — Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, *que tenham natureza retroactiva ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei* [sublinhado nosso do texto acrescido à revisão constitucional].

² Artigo 165.º da Constituição da República:

1 — É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

i) Criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas [sublinhado nosso ao texto acrescido na revisão constitucional].

³ N.º 3 do artigo 104.º da Constituição da República de 1997:

A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

N.º 3 do artigo 107.º da Constituição da República antes da revisão supra:

O imposto sobre as sucessões e doações será progressivo, de forma a contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

sas, que podem, aliás, não ser economicamente comportáveis.

Estado, municípios e outras entidades, todavia, não podem abdicar das receitas dos impostos, buscando as possíveis. E, por isso, têm assentado nos rendimentos de trabalho dependente, que continuam a constituir opção fácil, embora extremamente injusta.

A carga fiscal actual atinge grandemente a categoria de titulares de rendimento de trabalho dependente, que é, também, a que exactamente mais suporta o peso da tributação indirecta, assente na despesa efectiva e não na capacidade de gastar. Quem usufrui de mais altos rendimentos (de capitais e mais-valias) beneficia de esquemas ou opções favoráveis diversos, nomeadamente taxas liberatórias e especiais e, por outro lado, será quem, via de regra, terá menor pro-

pensão ao consumo. Por aí o sistema fiscal actual revela-se regressivo, logo, injusto.

2 — A tendência para a tributação da despesa

Privilegia-se hoje a tributação da despesa invocando inclusive que quem mais rendimentos auferir gasta mais, donde pagar por aí mais impostos.

Só que a questão da justiça fiscal não será a do volume dos gastos e sim o da percentagem do imposto que aos contribuintes corresponder em confronto com o rendimento por eles auferido para o processamento dos referidos gastos.

O seguinte quadro (valores em contos) pode dar imagem sugestiva a respeito do que se aponta:

	No limiar (salário mínimo) (±)	No dobro	No décuplo	No cêntuplo	Mil vezes mais
Rendimento anual (em contos)	750	1 500	7 500	75 000	750 000
Despesa	750	1 200	4 500	30 000	150 000
Imposto, se for s/ a despesa (17%)	128	204	765	5 100	25 500
Em relação ao rendimento supra, aquele imposto seria	17%	13,6%	9,8%	6,8%	3,4%

Nas décadas de 70 a 90 em especial, as reformas dos impostos caminham no sentido do aumento de tributação da despesa em detrimento da tributação dos rendimentos, que fora a prática geralmente preferida nas décadas de 50 e de 60. Entre outras razões para esta mudança pode citar-se a forte convicção de muitos especialistas da economia e da fiscalidade de que perigam os objectivos da política económica quando um Estado procura aumentar as suas receitas através de uma maior progressividade da taxa dos seus impostos sobre o rendimento.

Ao longo de muitos anos, a ideia que se radicou foi a de que a tributação mais justa seria a baseada nos rendimentos, possível de atingir eficazmente em países de regime democrático e de maior desenvolvimento económico-social.

Estes países assentavam os seus sistemas fiscais, fundamentalmente, no imposto único e progressivo sobre o rendimento. E considerava-se que essa opção fiscal era a mais própria, assente em percentagens de taxa cada vez mais progressivas e elevadas.

Os máximos de progressividade tornaram a fiscalidade quase confiscatória. Em muitos países economicamente avançados (Suécia e Estados Unidos, por exemplo) e também menos desenvolvidos (Egipto e Portugal, também por exemplo), chegaram a ultrapassar-se os patamares de taxas de imposto de 90%, nas décadas de 50 a 70. Por outro lado, o alargamento da intervenção dos órgãos do Estado na vida económica e social, com os inerentes e dispendiosos gastos públicos, conduziu à necessidade de maiores recei-

tas. O peso dos impostos foi subindo em relação ao produto nacional.

Porém, a opinião pública, que, em geral, aceita que os ricos (ou os que auferem rendimentos elevados) paguem altos impostos, toma, depois, consciência de que os cidadãos da chamada classe média (auferindo em regra rendimentos de trabalho dito dependente) são os mais sacrificados.

As estatísticas começaram, então, a apresentar indicadores de que os contribuintes sujeitos a escalões de taxas muito elevadas de imposto sobre o rendimento eram demasiado poucos.

Confirmou-se, assim, que as pessoas reagem extremamente a impostos elevados e transferem capitais e rendimentos para países ou regiões fiscalmente acolhedores de riqueza e de rendimentos, sem tributos ou com menores tributos. Por virtude destas e outras distorções, os países mais evoluídos acabaram por concluir que os seus sistemas de impostos sobre o rendimento estavam falidos, quando antes os reputavam de modernos e justos.

Assim, nos últimos tempos, foi-se acentuando o retorno à tributação com base na despesa.

Esta mudança, evidentemente, torna o sistema injusto, ou menos justo sob certas perspectivas (é tudo relativo ou diverso quando visto no concreto). Porém, vive-se em economia aberta e um país (como Portugal) não pode ter fiscalidade diferente da dos outros.

O que se aponta é válido, mas as explicações não podem confinar-se em sínteses insuficientemente elucidativas. Trata-se de matéria extrema-

mente complexa, que mexe no económico e no social e tem de atentar nos comportamentos das pessoas e seus propósitos, na conjuntura de cada situação e nas estruturas de enquadramento existentes.

A *fiscalidade desejável* não é, de longe (e menos de perto), a *fiscalidade possível*.

Perante as distorções e as diversidades actuais e com as estruturas sociais e económicas existentes, a justiça fiscal deixou de revelar-se viável. Cidadãos há que se habituaram a aproveitar de benesses indevidas (e ilegais) e não dão conta, parece, dos malefícios que isso provoca na vivência social e, consequentemente, a eles próprios.

Fica por dilucidar, apenas, quem é mais vítima e quem é mais beneficiário.

3 — A abolição do imposto sucessório

No actual sistema fiscal, complementado por novos impostos hoje relevantes (casos de impostos sobre a despesa — IVA e impostos sobre consumos específicos), existe tributação de enriquecimentos obtidos por pessoas singulares e colectivas através de duas categorias de impostos:

Os impostos (IRS e ou IRC) relativos a enriquecimento derivado de rendimentos (de trabalho, de capitais, de imóveis, de comércio, indústria e agricultura e ainda de incrementos patrimoniais obtidos em alienações onerosas) e o imposto sucessório, relativo a enriquecimento derivado de transmissões gratuitas.

O esquema de tributação existente era fechado, na medida em que previa, como regra, a tributação dos referidos dois tipos de enriquecimentos. Enriquecimentos ilícitos derivados de ganhos confidenciais, clandestinos, corrupção, roubo, etc., estão, logicamente, fora da tributação. E imperfeições do sistema vêm impedindo se tributem efectiva e adequadamente muitos outros incrementos patrimoniais.

O caminho seria ampliar, justamente, a matéria colectável, optando por conceitos amplos de enriquecimento e ou rendimento (exemplo notório dessa preocupação encontrava-se na estatuição do artigo 21.º do Código do IRC⁴).

Realidades dos tempos actuais, todavia, preconizam pragmatismo, o que induz à supressão do imposto sucessório, considerado ineficiente e anacrónico, não estando a propiciar receitas compatíveis com a despesa fiscal ocasionada e a justiça real desejável.

Nesta conjectura não se estranha que na recente revisão da Constituição da República (Lei n.º 1/97, de 20 de Setembro) se tenha consignado apenas «tributação do património que contribua para a igualdade entre os cidadãos» (cf. artigo 104.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa), em detrimento de fórmula anterior de «imposto sobre as sucessões e doações progressivo, a contribuir para a igualdade entre os cidadãos» (cf. ex-artigo 107.º, n.º 3, da anterior Constituição).

Esta alteração constitucional afectará desfavoravelmente o fechamento do sistema fiscal. Disputa-se, usando imagem, de um importante sistema de forças vectoriais concorrentes visando uma fiscalidade mais global: por um lado, a tributação dos «enriquecimentos obtidos sem onerosidade» (em imposto sucessório) e, por outro, a tributação dos «enriquecimentos por via de rendimentos» (em IRS/IRC).

Qualquer das duas categorias de enriquecimento conduzia a tributação por taxa progressiva (no IRS e no sucessório) em homenagem ao ideal da *justiça fiscal*. A progressividade estava actualmente fixada em percentagens de taxa mais moderadas dados os receios de comportamentos antitributários que surgem quando a taxa é de alta progressividade.

Muitos, reconhecendo que as sociedades hoje são porventura solidárias, mesmo mais injustas, preferem homenagear preocupações de eficácia e eficiência, pensando que assim se conseguirá, no longo prazo, mais progresso e riqueza e que por aí virá mais bem-estar, a estender depois a todos.

Quem pensa diferentemente pondera reestruturações do sistema por via de aperfeiçoamento do existente. Entender-se-ia assim que o actual imposto sucessório poderia servir como meio de controlo da globalidade dos enriquecimentos, ou seja, de todos os acréscimos patrimoniais. Aceita-se, todavia, que isso hoje seja menos realista, com objecções intransponíveis, fruto dos tempos e de suas cruas realidades.

Ainda assim, ousamos salientar que a quebra na lógica da «tributação fechada dos enriquecimentos» mereceria alguma atenção. É que com a supressão do tradicional imposto sobre as sucessões e doações estará a retirar-se unidade e globalidade ao sistema fiscal, trazendo-lhe falhas de coerência e reacções de quem não admite uma fiscalidade que logo na sua concepção se manifesta injusta e, porventura, a enfermar de uma inconstitucionalidade substancial ou absoluta.

⁴ Artigo 21.º do Código do IRC:

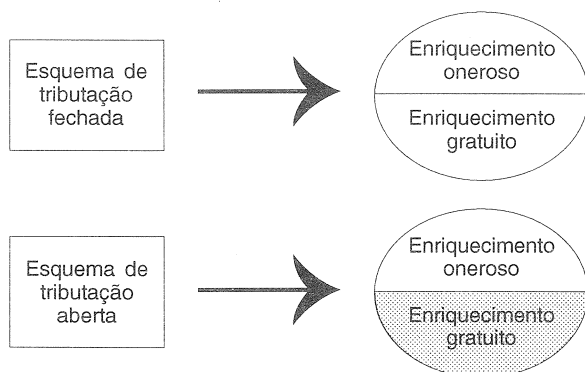
Concorrem ainda para a formação do lucro tributável as variações patrimoniais positivas não reflectidas no resultado líquido do exercício, excepto:

- a) As entradas de capital, incluindo os prémios de emissão de acções, bem como as coberturas de prejuízos, a qualquer título, feitas pelos titulares do capital;
- b) As mais-valias potenciais ou latentes, ainda que expressas na contabilidade, incluindo as reservas de reavaliação legalmente autorizadas;
- c) Os incrementos patrimoniais sujeitos a imposto sobre as sucessões e doações.
- d) As contribuições, incluindo a participação nas perdas, da associação ao associado, no âmbito da associação em participação e do associado à quota.

Acresce que a substituição⁵ projectada dificultará a detecção futura de muitos enriquecimentos. Os seus beneficiários ficam em roda livre — perante acréscimos de riqueza que patentearão poderão depois invocar que os mesmos derivam de enriquecimentos não tributáveis (os quais deixam de ser declaráveis como tal).

Lamentamos, se percam esquemas de tributação geral e completa do «enriquecimento *lato sensu*». Quase ousamos solicitar se teça mais alguma ponderação, mas, repete-se, os tempos não estão propícios à sobrevivência do secular imposto sucessório que passou a funcionar tão mal que a opção de o melhorar apresenta-se dificultosa (e perdeu adeptos).

O imposto sucessório, entre nós, desadequou-se. Só com mais empenho poderia sobreviver. As opções fiscais novas vencerão, mas perde-se o elemento estruturante e integrador apontado, gerando-se vazios.



O vazio criado, a perda da tributação do «enriquecimento gratuito», retirará controlo à formação da riqueza, visto que o *enriquecimento total* se decompõe em *enriquecimento «oneroso»* (tributável) e *enriquecimento gratuito* (sem tributação).

4 — Propósitos de revisão do IRS

O Sr. Ministro das Finanças, pelo Despacho n.º 1401/98, de 9 de Janeiro, criou uma Comissão de Revisão Fiscal do IRS, apontando nesse despacho preocupações e propósitos meritórios que, seguidamente, se sublinham:

A reformulação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, no sentido de uma maior justiça tributária, eficácia e eficiência, por forma a melhorar as suas funções de redistribuição e de efectiva tributação da globalidade do rendimento, na medida das manifestações da capacidade contributiva dos sujeitos passivos, é uma necessidade sentida de há muito pela gran-

de maioria dos cidadãos, tendo o Governo, no seu Programa e em diversas intervenções, dado expressão a esse facto.

Com efeito, a tributação dos rendimentos do trabalho dependente, em particular dos contribuintes de menores recursos, não pode continuar a ter um peso tão preponderante na tributação dos rendimentos das pessoas singulares, pelo que se impõe a introdução de mecanismos correctivos que aliviem a tributação daquela categoria e possibilitem que outras contribuam de uma forma consentânea com o seu peso real.

De entre as tarefas a ter em conta, elegem-se as seguintes como essenciais:

Progressiva transformação dos abatimentos e dos benefícios fiscais em deduções à colecta, como forma de introduzir uma melhor justiça tributária, face ao binómio esforço-benefício de cada agregado;

Reformulação dos escalões das taxas, no sentido do desagrevamento de rendimentos mais baixos e, dentro dos condicionalismos orçamentais existentes, de uma melhor distribuição nos restantes escalões;

Redefinição de algumas categorias de rendimentos, por forma a permitir uma tributação efectiva do rendimento acréscimo e prevenir situações de capacidade contributiva não previstas expressamente nas actuais normas de incidência;

Reanálise da natureza de alguns abatimentos e benefícios fiscais que têm vindo a ser permeáveis à evasão, gerando distorções à sua verdadeira finalidade, designadamente nas áreas da saúde e da educação;

Análise da tributação separada em opção à tributação conjunta do agregado; e

Reformulação do processo declarativo, com o objectivo de tornar mais coerentes os rendimentos declarados com os restantes auferidos, mesmo nos casos de tributação liberatória.

Em relação com as questões e tarefas atrás propostas para estudo entende-se de referir, aprioristicamente, o seguinte:

1) Reduzir o peso estrutural da tributação dos rendimentos de trabalho dependente em particular dos contribuintes de menores recursos

Este *desideratum* obriga a equacionar igualmente a tributação de outras categorias de rendimentos até agora sujeitas a tributação mais ligeira ou que têm «beneficiado» de formas de evasão ou de planeamento fiscal não justificável. Entre es-

⁵ Deve sublinhar-se que a ideia, em rigor, não é substituir o imposto sucessório, é fazê-lo desaparecer. O imposto novo, ao que consta, será um imposto periódico sobre o património e não um sucedâneo do actual imposto ocasional sobre enriquecimentos (doações e sucessões). É certo que também se fala numa eventual conversão em que em vez do tradicional imposto sucessório se passaria a cobranças através do notariado, sob o nome de emolumento, taxa ou outro.

tas contam-se alguns rendimentos de capitais e mais-valias.

Porém, há resistências fortes a uma tributação mais justa e uniforme, contrabalançando-se argumentos de que assim se desincentivam titulares desses ganhos e que, prejudicando-os, evadem-se capitais ou debilita-se o mercado financeiro, quebra o investimento, reduz-se a produção, perdem-se postos de trabalho, restringe-se desejável crescimento económico nacional.

Tributar rendimentos de capitais e mais-valias de modos menos desiguais exigiria perdas de anonimato em certas retenções na fonte feitas por taxas liberatórias e no conhecimento dos titulares dos rendimentos e da titularidade dos valores que os geram, exigindo-se declarações nominativas desses ganhos de património. Encontram-se especialistas que salientam ser isso inconveniente como há jogos de interesses a contrariar medidas alternativas⁶.

Não ocorrendo mudanças nas actuais estruturas também dificilmente se sairá do injusto sistema existente. Uma solução apaziguadora seria caminhar para uma baixa geral das taxas de último escalão, de modo que os que perdem se contrabalançam com a força dos que, justamente, ganham com a mudança.

No tocante à tributação das mais-valias em particular será de sublinhar que hoje há rendimentos dessa natureza tributados a 40%, outros até 20%, outros 10% e outros zero⁷, porque a lei assim o permite expressamente ou porque há sugestões por vezes muito artificiosas para se chegar à solução zero.

Em casos diversos de mais-valias, tem-se depurado quase sempre com opções que fomentam situações de selva na fiscalidade, situações em que a injustiça reina.

Soluções criativas que se têm gerado têm propiciado acréscimos de injustiça, isto é, têm permitido aos mais reactivos e criativos uma panóplia excessiva de esquemas de não tributação ou de tributação reduzida.

Aos que nada pagam indiferente será, porventura, que os outros paguem. Porém, estes também a certa altura entenderão que igualmente lhes assiste pagar zero.

Por tudo quanto se indica, repete-se que continuar a tributar uns a 40% (ou mais porque nalguns casos não se aceitam custos efectivamente suportados na obtenção dos proveitos) e outros a nada pagarem é situação que não convirá manter e menos advogar.

Qualquer revisão fiscal terá assim de procurar reduzir os numerosos casos de diversidades e de fugas concretas ao imposto, de modo a não se fomentar iniquidades e muito menos uma geral anarquia. Em paralelo, há que pugnar pela defesa dos que, inversamente, estão sujeitos a actuais excessos de fiscalidade que os afecte.

ii) Rendimentos de trabalho independente com natureza empresarial e lucros de actividades de comércio, indústria e agricultura

Uma opção que se poderia perfilhar aqui seria a de conseguir igualizações de todas estas categorias de rendimentos, invocando não haver já razões válidas para a tributação diversificada e menos ainda para as evasões existentes e aceitação da ideia que os rendimentos reais efectivos correspondem a rendimentos declarados. Isso tem sido irreal e todos o sabem, pelo que ou coincidem esses valores ou não será possível obter equidade tributária.

Conviria, porconsequente, excluir da tributação na base do *resultado* (proveitos e mais-valias deduzidos de custos e menos-valias) todos os pequenos empresários, sejam eles agricultores, comerciantes, vendedores ambulantes, artesãos, etc.; para todos estes há que encontrar uma base mais real e simplificada de tributação e esta não tem sido a complicada, inadequada e irrealista tributação actual do chamado lucro real de contribuintes que recorrem a declarações, propositadamente ou impropriamente irreais e irrealistas, que todos sabem que o são (mas, não obstante todos o saberem e dizerem, continua a persistir-se em propor opostamente).

iii) Desaparecimento de regimes especiais de não tributação de rendimentos ou de tributação mais favorável de certas categorias de trabalhadores (jogadores e árbitros de futebol, eclesiásticos, reformados, deficientes, agricultores, pequenos e médios empresários, etc.)

O tratamento diferente ou especial deve pôr-se noutras sedes e não em sede fiscal — para igual rendimento deve haver igual tributo. Com isto quer referir-se que jogadores de futebol, árbitros e outros agentes desportivos, eclesiásticos, reformados, deficientes, agricultores e outros sujeitos passivos não deveriam ter tratamento fiscal mais

⁶ Isso importaria medidas de cidadania. Crê-se que a generalidade dos cidadãos não se importaria que as suas contas bancárias fossem investigadas nem que o ónus da prova fosse invertido. Quem se opõe a estas medidas pode dar a desculpa que quiser, mas só faz porque tem medo das suas consequências (cf. Helena Sanches Osório, *Capital*, 12 de Abril de 1998).

⁷ Casos de zero (expressos em lei):

Para pessoas singulares — artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, e n.º 2 do artigo 10.º do Código do IRS;

Para pessoas colectivas: artigo 16.º-A, aditado em 28 de Setembro de 1991 ao Decreto-Lei n.º 442-B/88.

Para S. G. P. S. em particular — artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 495/88, de 30 de Setembro.

favorável em relação à generalidade dos sujeitos passivos para não subverter o princípio constitucional da igualdade dos cidadãos perante a lei. Outros sujeitos passivos que não só os indicados mereceriam iguais favores. Porém, essas razões de ordem social ou outras talvez devam excluir-se de uma fiscalidade que procure certa neutralidade. Em tempo ainda recente ocorreu englobar os rendimentos auferidos nas suas funções pelos servidores do Estado na tributação geral relativa aos impostos sobre rendimento. E lembra-se o que, em tempo remoto, aconteceu em relação a cidadãos que beneficiavam de exclusões (nobres, etc.).

iv) Progressiva transformação dos abatimentos e dos benefícios fiscais em deduções à colecta como forma de introduzir uma melhor justiça tributária

Nas medidas a propor este propósito foi considerado sem reservas e é de justiça. Houve, todavia, anotações em que o propósito de tributar rendimentos efectivos deveria excluir a consideração de despesas não conexas com esses rendimentos. Os rendimentos são para ocorrer a despesas e os encargos fiscais derivados dos rendimentos seriam uma despesa, como outras. Melhor justiça tributária pode existir com tratamentos tributários iguais e não com abatimentos e benefícios fiscais variados a favor de certos contribuintes (não afectar o princípio constitucional da igualdade) ou de certas situações (neutralidade fiscal). Não é isso, todavia, o que pensam muitos especialistas que entendem que a tributação é sobre *rendimento disponível*, noção que então careceria de ser repensada.

Favorecer as pessoas que realizam certas categorias de despesas, incluindo as relativas a necessidades de saúde, segurança social, cultura, justiça, poupança, investimento, etc., são opções que deveriam cair nas preocupações de outros ministérios — da Saúde, da Segurança Social, da Educação, da Justiça, da Economia.

Quer com isto afirmar-se que despesas com saúde são matéria da saúde e não da fiscalidade, despesas com educação são matérias a contemplar pelo Ministério da Educação, as beneficiações a favor de autores e inventores, etc., são estímulos que não se contemplariam na fiscalidade, igual para todos. Devem louvar-se os desportistas e outros cidadãos que prestem relevantes serviços, mas nas sedes próprias, e não na da fiscalidade, excluindo-os do imposto (casos, entre outros, do artigo 13.º do Código do IRS).

Se se estabelecem e advogam os impostos sobre o rendimento então deveria tributar-se na sede desses impostos igualmente todos os que auferem rendimentos, e não os que auferem mais rendimentos ou fazem mais despesas. O imposto sobre o rendimento deve visar atingir rendimentos (neutralidade fiscal). E a despesa está fora da sede do rendimento.

Não faz sentido que um deficiente, só por o ser, pague menos imposto que um não deficiente que faça igual trabalho.

Um desportista, um pescador, um piloto, um mineiro, etc., todos deveriam pagar imposto sobre os seus rendimentos nas condições dos demais trabalhadores. As diferenças haveriam de ser em função dos rendimentos, de acordo com os escalões de progressividade estabelecidos. Criar distorções a favor de uns cai em detrimento dos outros — todos os cidadãos devem ser iguais perante a lei.

Nem todos pensam assim. Seria bom que estes assuntos fossem debatidos. Claro que haverá eloquência bastante nas defesas interesseiras de posições divergentes, mas importaria procurar ser imparcial. Ser justo?

Não esquecer que se procede a deduções específicas, abatimentos globais e até deduções de colectas de IRS onde não estão incluídos todos os rendimentos obtidos (uns porque se evadem, outros porque foram tributados por taxas libertórias, logo não englobados). Portanto, a rendimentos englobados deduzem-se deduções que não lhes são conexas ou que não lhes respeitam totalmente.

Se um caminho seria aclarar a actual «zona cinzenta» de «deduções ao rendimento»/«abatimentos» ou «deduções à colecta», conforme se opina frequentemente, não exclui que se formulem contrapontos, acentuando aspectos como os seguintes:

i) Todos sabem que as despesas a abater aos rendimentos não têm directa proporcionalidade com os rendimentos efectivos nem com a real capacidade dos contribuintes. Basta pensar que muitos rendimentos (e fortunas) não constam das actuais declarações dos contribuintes;

ii) Merecem assim debate esquemas que dificultam maior justiça, eficiência, simplificação. E procurar aperfeiçoamentos, dentro do sistema, será trabalho susceptível de ocasionar ainda mais complexidade em pesquisas de precisão, dentro de grande volume de diversidades;

iii) Serão, assim, fundados os receios de se manter injustiça reinante, acrescida de mais burocracia, discriminações, complicações.

v) Reformulação dos escalões das taxas, no sentido da despenalização dos rendimentos mais baixos e, dentro dos condicionalismos orçamentais existentes, de uma melhor distribuição nos restantes escalões

Criar poucos ou até nenhuns escalões de rendimento na base de taxa progressiva é hoje uma opção que já muitos perfilham. Deverá uma Comissão de Revisão Fiscal ser sensível à moda? Pensa-se que não.

Seria, contudo, de adoptar escalões de taxa, baixando-a em geral. Porventura, fixar-se as

percentagens 0%, 10%, 15%, 20%, 25% e 30% e não mais⁸.

Pensa-se que fixar a taxa do último escalão em 30% seria forma de conseguir menores variações em relação a casos de rendimentos que actualmente beneficiam de taxas liberatórias definitivas por retenção na fonte e que desapareceriam, passando-se a englobamento obrigatório.

Seria de preconizar isso para os muitos casos de rendimentos de capitais e de mais-valias de residentes que actualmente pagam a taxas liberatórias inferiores àquele valor limite proposto (30%)⁹. Há mais-valias com taxa especial de 10% ou que nada pagam ou que pagam à taxa normal de 40% mas incidente sobre metade. Os ganhos da agricultura, por seu turno, são tributados apenas e sempre em 40% do rendimento. Todos esses casos merecem ponderação especial.

vi) Redefinição de algumas categorias de rendimentos, por forma a permitir uma tributação efectiva do rendimento-acréscimo e prevenir situações de capacidade contributiva não previstas expressamente nas actuais normas de incidência

Com a unicidade e a conjugação dos rendimentos a tributar e com a baixa de taxas que se preconizam perderiam relevo as actuais opções de deduções específicas «arbitrárias» e, bem assim, as várias exclusões de fracções de rendimentos, também arbitrárias, que hoje existem, quer no Código do IRS, quer no Estatuto dos Benefícios Fiscais. Minimizar-se-iam assim críticas de que o Sistema Fiscal comporta diversidades e arbítrios de qualificações e separações várias (demasiadas categorias de rendimentos, demasiadas particularidades de deduções, exclusões, isenções, etc. — v. ponto seguinte).

Haverá quem entenda não haver inconvenientes de monta nesta simplificação. Solução útil poderia ser juntar rendimentos de trabalho e rendimentos de pensões de reformados do trabalho de um

lado e rendimentos ditos de trabalho independente e rendimentos de comércio, indústria e agricultura de um outro, desdobrando depois os contribuintes destas categorias por esquemas de regime normal e de regime simplificado de tributação. Criar-se-ia(m) outra(s) categoria(s) residual(is) e uniforme(s) para os rendimentos de aplicações de capitais e mais-valias.

Esclarecendo-se um pouco mais, embora ainda que sumariamente, a «megafusão» proposta levantaria questões a merecer considerações especiais. Com efeito:

— dos rendimentos ditos de trabalho apontados poderiam excluir-se ganhos auferidos de profissionais dispondo de grandes escritórios, consultórios e laboratórios que sejam pertença de profissionais a actuar com grande número de colaboradores e com equipamentos de grande valor, pois, aí, está-se perante verdadeiras empresas;

— os profissionais de maior volume de actividade atrás referidos enquadravam-se na tributação das empresas dado que acumulam ganhos a todo o título empresariais;

— não se vêem razões suficientes para não tratar igualmente com regras contabilísticas próprias e idênticas os empresários e profissionais supra indicados e os comerciantes, industriais e agricultores [cf. supra ii)];

— igualmente não fazem sentido tratamentos desiguais no que toca às tributações dos ganhos obtidos a título de aplicações de capitais, suavizando a tributação de uns ganhos em relação aos outros, favorecendo-se fugas de rendimentos à tributação e gerando desigualdades que propósitos de equidade fiscal não podem consentir;

— também os ganhos de jogo, de lotarias e sorteios, rifas, etc., não fazem, conceptualmente, grande sentido se englobem na tributação a título de rendimentos; em sentido económico e de ordem estatística não se pode aí falar de rendimento, mesmo em sentido amplo que se queira dar ao conceito de rendimento; trata-se antes de despesas dos jogadores, a tributar como tal, quer os «jogadores» ganhem ou percam¹⁰.

⁸ Alguns dirão que baixar a taxa marginal de 40% é impensável e que traria baixa que as necessidades orçamentais não comportam, nomeadamente agora que têm de satisfazer-se critérios de convergência nominal e real fixados pela União Europeia. Não temos certezas de que a baixa da taxa marginal não seria superada por uma maior generalização do imposto, excluindo rendimentos que têm beneficiado de taxas liberatórias que estão a tornar o sistema injusto e distorcido. E observamos que em Portugal e outros países as taxas marginais nos antigos impostos sobre o rendimento se cifraram, no total, em 90%, 80%, etc., e há países onde estão já em 30% e até menos.

⁹ Porquê uma taxa limite de 30%?

Porque taxas superiores têm sido justificação (moral) para os evasores e favorecem o aparecimento de distorções. Muitos invocam que a elevada taxa actual marginal (40%) tem fomentado a forte evasão existente e as fugas de capitais para zonas de menor tributação, espreitando a criação de regimes especiais, o maior recurso a taxas liberatórias e a tributação só de parte dos rendimentos, como sucede, por exemplo, em certas categorias de mais-valias e em diversas espécies de rendimentos de capitais.

A actual situação é de desigualdades injustificáveis do ponto de vista da equidade fiscal, não obstante a Constituição consagrar, expressamente, o princípio da igualdade.

Não se justificará para os não residentes tributação por taxa inferior, considerando que podem beneficiar de atenuações previstas em actuais directivas comunitárias ou em acordos bilaterais celebrados.

¹⁰ No jogo não há «ganho-rendimento» e, sim, apenas transferências (de capital) entre jogadores que perdem e jogadores que ganham. Discordamos assim de quem considera que pela teoria do rendimento-acréscimo devem englobar-se ganhos de jogos na tributação a título de rendimentos. Preferimos, de *jure constituendo*, outra opção de tributação para o jogo. O objectivo da tributação do jogo, a nosso ver, deveria estar fora da tributação do rendimento propriamente dito (como deverão estar igualmente os outros enriquecimentos que não derivem de rendimento propriamente dito).

vii) Reanálise da natureza de alguns abatimentos e benefícios fiscais que têm vindo a ser permeáveis à evasão, gerando distorções à sua verdadeira finalidade, designadamente nas áreas da saúde e da educação

O sistema actual do IRS comporta, a nosso ver, excessivos abatimentos e benefícios, e isso é fonte de distorções e de evasões. Foram fruto de motivações diversas, mas os caminhos seguidos deveriam impor menos reanálises e mais retornos a simplicidades e eliminações. Hoje, isso importaria, contudo, estruturas diferentes com objecções de monta.

As opções fiscais adoptadas geraram apetências, criaram-se empresas com vista à exploração das soluções fiscais e muitas aumentaram os seus volumes de negócios, criando postos de trabalho mercê da atribuição por outrem de vantagens acessórias e de práticas de abatimentos ao rendimento, o que está sucedendo com grande número de contribuintes e sectores empresariais. Basta pensar-se, por exemplo, em atribuições de viaturas aos membros da administração ou gerência ou a quadros superiores e empregados das empresas, favorecimentos na utilização de ALD e locações financeiras, concessões de cartões de crédito para consumos particulares pagos pelas entidades patronais, prémios para gozo de férias, subsídios de viagem; esquemas de refeições gratuitas, atribuições de subsídios a dinheiro para refeições ou em senhas; atribuições de casas para habitação ou férias; empréstimos a juros módicos; vendas de bens e prestações de serviços a baixos preços a colaboradores, etc.

Tudo o que se aponta é muito mais veio a permitir incentivar actividades económicas que criaram empregos, realidades que agora seriam afectadas com mudanças significativas nos actuais esquemas da nossa fiscalidade.

As deduções de despesas específicas e os abatimentos ao rendimento global, em alguns casos multiplicadas por coeficientes, estimularam o aparecimento de novos tipos de operações e negócios. Exemplos disso encontram-se com os actuais PPR, PPA, compras de certas categorias de acções, abatimentos de rendas, compras de equipamentos antipoluentes, aquisições de habitações próprias, donativos a vários títulos, abates de despesas de saúde, de educação, de seguros, etc.¹¹.

Num sistema fiscal em que se prevêem tantos abatimentos e em que se sabe que muitos ren-

dimentos se evadem ou são tributados por taxas liberatórias, os esquemas de deduções e abatimentos tornam-se significativos e geram injustiça. O que fazer?

Pensa-se difícil acabar com esquemas já existentes e o clamor é exactamente no sentido do seu crescimento, se bem que com maior controlo e mais auto-regulamentação, num caminho de cada vez maior complexidade e injustiça.

Atente-se, por exemplo, no caso das despesas de saúde, a mais sensível e que todos acolhem. Muitos até referem que há que regulamentar melhor, persistindo nas sendas adoptadas — pretende-se, em seguimento, repensar o que são em rigor despesas de saúde ou de doença e a exigência de atestação médica. Esta via sempre foi má solução. Os alunos que não pretendem fazer exames apresentam atestado médico (encontram sempre um amigo médico disponível). Os nossos costumes são de brandura, de complacência com imoralidades.

Acresce que no tocante à saúde «não se brinca». Um doente, à partida, está fragilizado, ele e seus familiares estão tristes e revoltados.

Todos, contudo, reconhecem abusos nestes e noutros campos e todos pactuamos.

Voltando às despesas de saúde (de doença), focam-se óculos caros, colchões e camas ortopédicas, operações de plástica. Um sem-número de outros casos poderiam focar-se, como o de operações cirúrgicas e medicações de altos custos¹². Poderão impor-se soluções de rigor, mas continuará a não ser fácil destrinçar e acabar com abusos.

Haverá sempre quem refira que a opção será excluir deduções abaixo de um mínimo, como haverá, também, quem sugira opção inversa de dedução até certo máximo. Argumentação eloquente apresentar-se-á sempre para qualquer das alternativas. Invocam-se casos de entristecer e casos de rir.

Não obstante, dir-se-á que maior justiça se encontraria se acaso se procurasse opção neutral, dentro da ideia de que o imposto deve ser sobre o rendimento efectivo, abstraindo da forma como o mesmo é despendido. Ou seja: o imposto sobre o rendimento efectivo teria atributos de generalidade e igualdade, a *rendimento igual, imposto igual*.

Naturalmente que há pessoas e contribuintes que terão de fazer mais despesas do que outros e podem, até, não dispor de rendimentos para as despesas que querem ou necessitam de efecti-

¹¹ A realidade existente deriva, assim, de cooperações para o efeito entre empresas, seus gestores, colaboradores, fornecedores dos bens e serviços. A suspensão destas práticas importaria que as verbas atribuídas não se tomassem como custos indispensáveis, nos termos do corpo do artigo 23.º do Código do IRC. Essa penalização das empresas e demais instituições contribuintes conduziria à redução de situações de evasão fiscal que na actualidade estão extremamente generalizadas.

¹² Atente-se que os mais pobres ou menos ricos pouco beneficiam fiscalmente de tais abatimentos totais. É que ou não têm possibilidades de recorrer a tratamentos dispendiosos ou se a eles recorrem as despesas não são feitas com os seus rendimentos. E os ricos vêm fazendo e deduzindo tais despesas, mas não aos seus rendimentos totais, visto que mercê do sistema das taxas liberatórias e das evasões vêm afinal a beneficiar de abatimentos só aos rendimentos fiscalmente declarados mas não aos seus rendimentos totais e efectivos. Com isto quer afirmar-se que o sistema de abatimentos de despesas de saúde acaba por privilegiar os ricos e não os que justamente deveriam ser favorecidos e que afinal têm de pagar mais impostos por causa de não se obterem impostos dos que mais rendimentos efectivamente auferem.

var. Porém, se isso sucede, o «favor», a «ajuda» não deve solicitar-se ao Ministério das Finanças. Este tem é de fixar e arrecadar as receitas dos impostos (sobre os rendimentos) que lhe competem, em função desses mesmos rendimentos.

viii) Análise da tributação separada em opção à tributação conjunta do agregado

A instituição de um regime de tributação que contemple as uniões de facto não se considera curial. Mas rever a actual forma de tributação do casal é opção que se julga de ponderar, admitindo a tributação em separado, por opção.

Pessoalmente, aceita-se esse caminho, considerando experiências de outros países da Comunidade e certa doutrina recente em que se sugere precisamente essa opção de tributação (separada). A tributação separada, sob opção, levanta, todavia, no nosso País, objecções fortes de alguns fiscalistas, que invocam que assim se contraria a Constituição. Não o cremos, mas, obviamente, qualquer medida nesse sentido exige se dissipem dúvidas dessa natureza, importando observar que mexer no assunto suscita cuidadas análises e adaptações das regras fiscais legalmente consagradas, nomeadamente no tocante à incidência, deduções e abatimentos, em conjugação com considerações de direito comum.

ix) Reformulação do processo declarativo, com o objectivo de tornar mais coerentes os rendimentos declarados com os restantes auferidos, mesmo nos casos de tributação liberatória

Pessoalmente entender-se-ia dever suprimir-se a opção da tributação liberatória para residentes,

embora mantendo a dispensa de declaração para casos de rendimentos de trabalho independente e de pensões (englobando os rendimentos das pensões de reforma com os do trabalho). Se seguisse, todavia, esta solução, surgiriam decerto objecções que seriam de ponderar.

Aceita-se que declarações actuais tenham perdido credibilidade. Reformulá-las, e conseguir maior credibilidade, impõe-se.

Coloca-se inclusive a questão de saber se a declaração deve ser obrigatória ou meramente facultativa. Se facultativa, haveria que consagrar medidas desincentivadoras da opção pela não declaração integral, que poderia passar, designadamente, pela não consideração, parcial ou total, dos abatimentos, benefícios fiscais e deduções. A declaração actual de rendimentos e certos usos para fins extrafiscais que com ela se pretende (v. g. deduções de propinas, juros bonificados, etc.) impõe que a declaração seja elemento credível da situação económica do sujeito passivo, o que não está acontecendo.

Feitas estas considerações, não quer deixar de assinalar-se que elas representam posições que podem ser controversas e algumas menos exequíveis em termos pragmáticos, aspecto este que se revela fundamental. Sabe-se que qualquer mudança passa pelo «político», pela necessidade de alcançar consensos, de congregar vontades. O óptimo é um inimigo, mas o que hoje é utópico pode, amanhã, ser realidade, se se quiser. E estas matérias são igualmente do foro político e a política é a arte do possível.

Há nestes textos sugestões que não se revelaram, entretanto, exequíveis, mas julga-se de as formular não só para que constem mas também para que se favoreça a criação de opinião no sentido da mudança. Em democracia é necessário alcançar consensos.