



Aumento significativo da receita fiscal poderá ter efeito perverso

Por Jorge Magalhães

Xavier de Basto olha com desconfiança para a manutenção de muitos benefícios fiscais, lamenta a interpretação da lei, contrária às normas europeias, que a administração fiscal faz em muitos casos e espera que o crescimento das receitas do fisco não deslumbre em demasia o Executivo.



Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra, concluiu em 1961 o curso complementar de ciências Político-Económicas. Professor universitário, José Guilherme Xavier de Basto presidiu à primeira Comissão do IVA e, entre outras funções de relevo, foi secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, em 1978. Integra actualmente o Gabinete de Estudos da CTOC.

Apesar de reconhecer que a administração fiscal está no bom caminho, Xavier de Basto lembra que o aumento da receita através da melhoria da eficiência tem os seus limites. Aliás, este reputado fiscalista espera que o crescimento das receitas por essa via não seja desmesurado porque poderia desviar a atenção dos responsáveis governativos da «urgência de actuar sobre as despesas públicas, que estão claramente acima das possibilidades da economia nacional.» Para Xavier de Basto, que duvida da eficácia de medidas como a publicação de uma lista de devedores, seria desastroso propor novos aumentos de taxas no imposto pessoal, mas sugere a criação de uma taxa única de IVA, inferior aos actuais 21 por cento. Céptico quanto à manutenção de muitos produtos financeiros fiscalmente privilegiados, este professor universitário recorda que o sucesso da desmaterialização das declarações fiscais não teria sido possível sem o contributo dos TOC.

TOC - Nos últimos anos, a administração fiscal parece ter acordado de uma longa letargia e a cobrança de impostos tem balido sucessivos recordes. A máquina fiscal está no bom caminho?

Xavier de Basto - Existe um forte consenso sobre os notáveis progressos que a administração fiscal portuguesa efectuou nos últimos anos. Isso reflectiu-se num aumento das receitas fiscais, verificado mesmo em

anos de recessão económica, e sem alterações significativas, salvo no IVA, das taxas de tributação. É importante relevar que a eficiência acrescida da máquina fiscal se deveu muito ao aumento do cumprimento voluntário das obrigações fiscais por parte dos contribuintes. Conseguir o máximo de cumprimento voluntário constitui o objectivo último de qualquer administração fiscal. A maior capacidade da administração em detectar desvios, sonegações e fraudes, bem como em recuperar impostos não pagos, induziu muita gente a cumprir espontaneamente. Vale menos a pena fugir ao fisco ou simplesmente não pagar. Os serviços de finanças mostraram que estavam melhor apetrechados, que eram capazes de cruzar informação disponível sobre rendimentos e transacções, proceder com mais agilidade a penhoras, etc. Tudo isso originou uma diferente percepção dos contribuintes sobre as capacidades da administração – e o cumprimento voluntário aumentou naturalmente. Sem deixar, como é óbvio, de existir evasão e fraude...

Este significativo resultado ficou a dever-se ao correcto aproveitamento dos investimentos informáticos que vinham sendo feitos, mas que parecia não terem frutificado.

A parte operacional do sistema, como a recolha e processamento de declarações, o sistema de recolha de receitas, através do pagamento voluntário ou coercivo, o cruzamento de dados, beneficiou muito dessa “re-

volução informática”. O uso da Internet e de outras tecnologias de informação permitiu conciliar a comodidade para os contribuintes com a facilidade das operações que competem à administração fiscal, conseguindo-se diminuir não só os custos administrativos directos, como os custos de cumprimento. Neste plano, no que toca ao uso da Internet e outras tecnologias de informação, a fiscalidade portuguesa estará na ponta do progresso. Atente-se na completa desmaterialização das declarações de IVA e de IRC e no grau muito significativo de adesão voluntária à declaração electrónica em IRS. Não são muitos os países – será preciso ir lá bem para o Norte da Europa... – em que qualquer sujeito passivo de IVA, a partir de seu computador pessoal, pode cumprir a sua obrigação de declaração periódica e, através do *home banking*, proceder ao pagamento do imposto. A máquina fiscal está no bom caminho. Mas nem tudo é um mar de rosas, há também espinhos, e bem afiados.

TOC – Esta eficácia da máquina fiscal tem sido criticada por alguns sectores, defendendo que ela tem sido conseguida à custa do atropelo de alguns direitos dos contribuintes. Como analisa esta situação?

X. B. - Não me parece que se possa afirmar isso peremptoriamente. É claro que os maiores êxitos da administração no combate à evasão nas suas formas mais banais de não declaração, sonegação de rendimentos e de transacções ou não pagamento, não vão agradar aos incumpridores. Alguns desses lamentos sobre atropelos aos direitos não são mais do que a manifestação do desconforto de quem sente que a longa prática de incumprimento fiscal não tem condições de continuar, porque defronta uma administração mais apetrechada.

A verdade é que a lei fiscal portuguesa dá hoje aos sujeitos passivos os direitos e garantias próprias de um Estado de Direito. Suponho que nenhum observador imparcial poderá dizer que exista entre nós um défice de garantias dos contribuintes. Há até quem diga o contrário, isto é, que em alguns casos há excesso de garantias.

TOC – Mas há também a aplicação prática...

X. B. - O problema poderá, de facto, não estar só nas leis. Importa também saber como são aplicadas. E aí poderão existir razões de queixa. Uma primeira razão resulta dos próprios procedimentos automáticos que são hoje aplicados massivamente no campo fiscal. Na generalidade dos casos, funciona bem. Mas haverá sempre situações de anomalia e quando isso sucede não há, muitas vezes, procedimentos alternativos que resolvam atempadamente as situações. Nessas situações, o particular defronta muitas vezes uma entidade abstracta, designada “o sistema”, a quem é dirigida toda a responsabilidade. Por vezes, simples enganos demoram demasiado tempo a elucidar e corrigir. Claro que as pessoas se sentem injustiçadas, impotentes perante uma máquina que não dominam. Estatisticamente, serão poucas situações, mas têm um grande potencial de criar irritação. A existência de procedimentos alternativos, de tipo “manual”, para resolver as anomalias mais frequentes, limitaria as situações de *stress* dos contribuintes muitas vezes devidas a erros banais e de fácil resolução. A solução rápida destas anomalias contribuiria para libertar a percepção de tratamento injusto e prepotente por parte das administrações. Ora, os tempos de resolução de casos simples continuam a ser demasiado longos.

A segunda das razões de queixa é mais grave e pode resultar no tal atropelo de direitos. São os inadmissíveis longos tempos de resolução dos conflitos, tanto em sede graciosa como contenciosa. Aí sim: não se têm verificado progressos, bem ao invés, em muitos tribunais os processos continuam a acumular-se. O número de juízes dos tribunais tributários é manifestamente insuficiente para o grau de litigância existente, fruto da complexidade do sistema fiscal, de uma maior sensibilidade e conhecimento dos contribuintes sobre os seus direitos e garantias. Aí sim, na dificuldade de obter uma decisão judicial em tempo adequado, estará um grave atropelo aos direitos dos cidadãos. Mas isso não se passa só no campo fiscal... Também a resposta da administração aos recursos gratuitos, aos pedidos de informação,

Os PPR, e outros benefícios à poupança congêneres que já existiram, não são incentivos à poupança em geral, mas só a certas formas de poupança, as que se materializam nos produtos financeiros beneficiados. Criam-se produtos financeiros fiscalmente privilegiados, o que é contrário à neutralidade que o sistema fiscal, em linha de princípio, deve observar.



vinculativos ou não, se afigura demasiado lenta e “tímida”, sendo pouco frequentes os casos em que a administração abandona interpretações claramente erradas, mantendo assim entendimentos que se sabe, de ciência certa, que não serão confirmados pelos tribunais. Em sede de IVA, por exemplo, a administração fiscal mantém interpretações da lei que estão em manifesto desacordo com normas do sistema comum europeu, tal como são interpretadas pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, em sucessivas decisões jurisprudenciais. Não emendar a mão, nesses casos, parece-me muito negativo, por ser um convite à litigância, quando se sabe de antemão o resultado desfavorável à Fazenda Nacional que desse contencioso eventual irá resultar.

Lista de devedores: eficácia discursível

TOC - Medidas como a divulgação pública da lista de devedores ao fisco são, em sua opinião, de aplaudir, ou estamos perante algo que, com o tempo e o crescimento da lista vai perdendo o alegado efeito dissuasor?

X.B. - Não aplaudo muito essa medida, de cuja eficácia tenho dúvidas. Afinal, a lista envolve pessoas a quem foram liquidados impostos, contribuintes que o fisco conseguiu identificar, cujas bases de incidência foram calculadas e que apenas não puderam solver o imposto. E então os que conseguiram iludir a máquina fiscal, que não têm sequer existên-

cia para efeitos tributários, ou que não declaram ou declaram valores abaixo do real?

Sem mesmo curar de saber qual a eficácia efectiva, e vou admitir que a expectativa de ver o nome publicado na lista possa ter levado incumpridores a pagar as suas dívidas fiscais, parece-me que ela releva de um certo “populismo” e de uma cedência fácil a instintos, mais do que a uma racionalidade intrínseca. Se todos os credores insatisfeitos seguissem o caminho de publicar listas, não sei onde chegaríamos. Expôr os devedores relapsos na praça pública, criando a eventualidade de erros que são depois difíceis de reparar, é uma medida que não tem francamente a minha simpatia...

A meu ver, não foram providências desse tipo que contribuíram decisivamente para o grande aumento de cumprimento voluntário da lei a que temos assistido nestes últimos tempos. Foi muito mais a percepção do público sobre a capacidade da administração fiscal detectar as irregularidades e de obrigar a corrigi-las. Foi, em suma, a maior eficácia da máquina administrativa que induziu esse aumento notável do cumprimento voluntário.

TOC - Há a consciência generalizada de que as leis fiscais portuguesas são boas. Partilha desta opinião? O que faz “emperrar” ainda a engrenagem fiscal?

X.B. - Sim, as leis fiscais portuguesas, em geral, são de boa qualidade. Aliás, não é hoje difícil manter legislação de boa qualidade

técnica: basta escolher o menu que se pretende e a experiência internacional oferece logo vários modelos de regulamentação. Não é preciso inventar muito, é suficiente, em muitos casos, seguir essas experiências e adaptá-las à nossa realidade ou aos objectivos de política fiscal que se pretendem prosseguir. A legislação fiscal portuguesa tem vindo a seguir as “melhores práticas”, com uma ou outra excepção, hesitação ou ambiguidade. Embora perfectível como todo o produto da acção humana, não é nas nossas leis fiscais, consideradas na sua generalidade, que está a raiz da insatisfação com o estado actual da nossa fiscalidade, o qual é hoje claramente menor do que já foi.

Os problemas principais são os administrativos, sobretudo os judiciais. Mas estas dificuldades não são só nossas. Por quase toda a parte, a função fiscal do Estado sofre entraves crescentes – políticos, psicológicos, administrativos, de ordem interna e internacional. É cada vez mais difícil tributar num mundo globalizado. O contribuinte está cada vez mais nenhures ou em toda a parte...

Evasão e fraude fiscais: cooperação internacional é vital

TOC – A evasão e fraude fiscais é um tema recorrente quando se fala de impostos. A fiscalização tem descoberto manobras que usam novos métodos de sofisticação, como aconteceu recentemente com a «Operação self-service». Parece-lhe que o fisco está bem equipado para ganhar este combate?

X. B. - A evasão fiscal tem hoje, muitas vezes, uma dimensão internacional e aparece ligada com frequência a outras actividades ilegais, ou mesmo criminosas, como branqueamento de capitais, tráfico de drogas e de armas, terrorismo, etc.

Na luta contra estas formas de evasão fiscal e de criminalidade organizada, é importante a cooperação entre as autoridades fiscais e judiciárias. Nos últimos tempos têm sido conduzidas operações com brigadas mistas, o que significa um maior potencial de investigação e de repressão de tais actividades.

Uma outra vertente importante do combate é a cooperação internacional, já que a grande fraude e a fraude com implicações em outras áreas da criminalidade têm frequentemente dimensão internacional. A fraude “carrossel” em IVA é um bom exemplo. A cooperação internacional em matéria de luta contra a fraude fiscal internacional tem um quadro jurídico bem definido na União Europeia, mas assenta sempre em bases de reciprocidade; quer dizer, não podemos pretender que os outros Estados nos dêem as informações que não podemos ou não queremos dar-lhes. Julgo que, também neste aspecto, temos feito nos últimos tempos algum progresso no bom sentido, mas suspeito que haja ainda muito caminho a percorrer.

TOC – Os portugueses têm assistido nos últimos anos a uma realidade indesmentível: os impostos não param de aumentar. Estamos no limite suportável da pressão fiscal?

X. B. - A expressão “os impostos não param de aumentar” é ambígua. As mais das vezes, não se percebe bem a que tipo de situação ela se quer referir. Aumentar as taxas de alguns impostos pode não corresponder a nenhum aumento da carga geral, porque se diminuíram as taxas de outros, ou porque as bases de incidência foram alteradas ou simplesmente porque o valor da produção nacional aumentou.

Se se entende por aumento de impostos o incremento do nível de fiscalidade, as coisas ficam mais claras, mas ninguém sabe dizer qual é o limite superior daquela medida da pressão fiscal. Sem dúvida que esse limite existe, basta pensar que nunca a pressão fiscal poderia ser igual a 100 por cento, mas a resposta interessante seria, em cada caso concreto, dizer se esse limite já foi ou não atingido.

Portugal experimentou aumentos significativos do nível de fiscalidade nas últimas décadas. Foi até um dos países que maior “esforço fiscal” desenvolveu. Só assim foi possível aderir ao euro. Aquele nível é ainda inferior ao da média da UE. Andará à volta dos 35 por cento do PIB (em 1990 não chegava





aos 30 por cento), enquanto a média europeia é de cerca de 40 por cento.

Margem para aumentar impostos é muito reduzida

TOC - Haverá espaço para ulteriores aumentos do nível de fiscalidade?

X. B. - Não sei dizer. Talvez haja, mas será cada vez mais difícil consegui-lo. Os instrumentos fiscais à disposição são poucos. No IRC, a tendência tem sido para diminuir a taxa legal, acompanhando o que está um pouco por toda a parte a suceder, em matéria de tributação de sociedades. Por motivos de concorrência fiscal, não é aconselhável remar contra a corrente. No IRS, defronta-se a resistência dos contribuintes, já sobrecarregados com uma carga fiscal não pequena, para os níveis de vida do país. Seria política e eleitoralmente desastroso propor aumentos de taxas no imposto pessoal de rendimento. Não creio que, nas condições actuais, se possa ir por aí, ou alguém o venha a propor. Quanto ao IVA, a taxa geral já é muito elevada e parece fora de causa aumentá-la ainda mais. É certo que se poderia, e seria uma hipótese a não descartar, iniciar um processo de convergência de taxas em direcção a uma taxa única, que seria então inferior aos 21 por cento actuais. Daí poderia resultar um aumento da receita. Existem dificuldades políticas e incompreensões “ideológicas” na aceitação de uma reforma das taxas deste tipo, que em minha opinião seria, todavia, desejável, em linha de princípio.

O aumento da receita através da melhoria da máquina fiscal tem os seus limites. Tivemos

incrementos de receita fiscal em período de contracção da actividade económica e isso deveu-se ao aumento da eficiência da administração fiscal. Haverá ainda espaço, porventura, para aperfeiçoamento, mas os resultados serão cada vez menos sensíveis.

Julgo mesmo que muito significativos aumentos de receita, se fossem possíveis, poderiam ter até efeitos perversos. Poderiam fazer esquecer a urgência de actuar sobre as despesas públicas, que estão claramente acima das possibilidades da economia nacional; poderiam conduzir os decisores a descansar à sombra do aumento das receitas, enfraquecendo os esforços de controlo da despesa. Ora, parece-me existir um forte consenso entre os economistas de que é indispensável à boa saúde das finanças públicas portuguesas a racionalização da despesa.

TOC - Os benefícios fiscais regressaram em 2006 aos PPR. Este benefício, como muitos outros, não está acessível para todos. Benefícios fiscais são sinónimo de desigualdade e injustiça fiscal?

X. B. - Os planos de poupança reforma são tipicamente acessíveis aos titulares de rendimentos elevados ou médios altos. Suspeito que se concentram nesses escalões de rendimento, embora não tenha disso uma prova empírica suficiente. De qualquer modo, julgo que não serão frequentemente usados pelos titulares de rendimentos dos escalões mais baixos. Ora, se for assim, suscita-se um problema de equidade. Posto que se trate de deduções à colecta, a sua concentração nos escalões mais elevados – se for, como estou a supor, um facto... – atenta contra a igualdade ver-



tical, enfraquece a progressividade do imposto, se é que esta existe.

Por outro lado, os PPR, e outros benefícios à poupança congêneres que já existiram, não são incentivos à poupança em geral, mas só a certas formas de poupança, as que se materializam nos produtos financeiros beneficiados. Criam-se assim produtos financeiros fiscalmente privilegiados, o que é contrário à neutralidade que o sistema fiscal, em linha de princípio, deve observar perante as formas alternativas de aplicação dos rendimentos aforrados. Quem entender que sabe constituir uma carteira de acções e geri-la, preferindo assim aplicar aí o seu dinheiro, para ocorrer a emergências futuras, em vez de adquirir um dos tais produtos privilegiados, não terá qualquer benefício fiscal. Estas interferências do sistema fiscal nas escolhas individuais costumam ser apontadas como desvios à desejável neutralidade do sistema. Julgo que se contribui mais para a poupança mantendo taxas de tributação mais baixas e bases de incidência mais amplas do que ajudando a criar “produtos fiscais” onde artificialmente as pessoas são incentivadas a colocar os seus rendimentos não consumidos.

TOC - Podemos caminhar, por exemplo, para um sistema com taxas mais baixas e base de tributação mais alargada?

X.B. - Pelo que respeita ao desenho geral do imposto pessoal de rendimento, tenho vindo a pronunciar-me por um imposto com base de incidência alargada, com tributação separada dos membros do agregado familiar, com maior uniformidade de tratamento dos rendimentos e com redução ao mínimo de regimes especiais, com poucas deduções e benefícios fiscais e com taxas mais baixas e menos escalões. Seria de aplicação mais simples, prosseguindo melhor a designada igualdade horizontal.

Não sou adepto de que se elimine a progressividade das taxas, e se caminhe para a forma extrema de um *flat rate income tax*. Afinal, a manutenção de uma certa progressividade, posto que moderada, constitui, como escreveu Richard Musgrave, um questão de «boas maneiras» numa sociedade democrática...

Responsabilização dos TOC aumenta a sua independência

TOC - Que análise faz do papel dos TOC no sistema fiscal? Quando falamos de eficácia da Administração Fiscal não estaremos a esquecer toda uma classe que tem dado provas de invulgar adaptação a novas exigências? Podem os TOC ter outro protagonismo no sistema fiscal ou o actual papel é já relevante?

X.B. - A intervenção dos Técnicos Oficiais de Contas na função fiscal tem-se revelado importantíssima, não só agilizando a parte operacional do sistema, como contribuindo para a educação dos contribuintes e para a sua maior segurança no relacionamento com o fisco. A intervenção de profissionais credenciados foi decisiva para o êxito da desmaterialização das declarações fiscais, em IVA e IRC. O controlo da profissão por uma pessoa colectiva pública, como a CTOC, garante a qualidade dos serviços prestados pelos profissionais e o respeito por normas deontológicas exigentes. Constitui assim, tanto para o Estado como para os sujeitos passivos de impostos, uma garantia de bom conhecimento da lei fiscal e do seu regular cumprimento. A responsabilização dos TOC aumenta a sua independência e contribui para um desempenho imparcial das suas funções de regularização técnica nas áreas contabilísticas e fiscais. A intervenção dos TOC é um importante contributo para que se possa melhor apurar a verdade nas declarações fiscais e nas demonstrações contabilísticas.

O papel destes profissionais é de grande relevo no funcionamento do sistema fiscal. A intervenção obrigatória dos TOC tem o seu campo de eleição nos impostos sobre as empresas, mas não me parece razoável que se estendesse a outros campos, designadamente aos impostos pessoais, posto que também aí, estou certo, exista um campo de acção muito relevante como conselheiros fiscais para contribuintes individuais com situações fiscais mais complexas, que necessitem de apoio especializado para o cumprimento das obrigações fiscais e decidam obtê-lo. ★

