

## As pseudo-apelativas propostas de taxa única em IRS, IRC e IVA

Por Rogério Fernandes Ferreira

**Vários especialistas têm defendido uma redução nas taxas de IRS e IRC. Invocam vantagens em o IRS passar a taxa única (proporcional) e sugerem mais reduções da actual taxa nominal do IRC. Para compensar, sugerem que o IVA passe a uma só taxa, baixando para isso a taxa normal actual e eliminando as outras – a reduzida e a intermédia. O autor apresenta argumentos em sentido contrário. Conheça-os em pormenor.**



Rogério Fernandes Ferreira  
Professor catedrático jubilado  
do ISEG  
Economista  
Advogado

**M**antenho-me contrário a todos os que invocam que o IRS deixe de ser um imposto a taxa progressiva, passando a imposto a taxa única (*flat tax*). Argumentam que, assim, o imposto passará a ser de apuramento proporcional, o que será mais simples e que tal se impõe, precisamente, porque a fiscalidade está complexa, instável e padece de muitos particularismos e excepções (isen-

ções condicionadas, incentivos, não sujeições e deduções várias).

Pessoalmente, sinto que estes argumentos são arrolados algo tendenciosamente. Na verdade, uma taxa de um ou de outro tipo em nada ou pouco pode, por si, contribuir para complicar ou simplificar o sistema fiscal, como também não se vislumbra que com tal mudança os comportamentos deixam de ser de defraudar o fisco. As desvirtuações fiscais derivam de défices culturais e de desprezo por deveres de cidadania, e mesmo de honra e ética.

Surpreende de todo que se cite o êxito da *flat rate* em vários outros Estados, quando se trata de países menos desenvolvidos, inseridos nos anteriores blocos comunistas, onde não havia, nem há agora, a fiscalidade do tipo ocidental. Nos países que já eram antes da União Europeia não ocorreu o abandono da progressividade do IRS, ainda que, em alguns, tenha vindo a ser atenuada.

O Mundo tem avanços e tem retrocessos. Pessoalmente, não aconselharia que, em Portugal, nos precipitássemos, mudando outra vez, e de modo tão radical, a tributação sobre o rendimento das pessoas singulares.

Nunca fui adepto da tributação a taxa proporcional de IRS. Entendo que os esforços devem centrar-se mais na eliminação de anomalias e diversidades. E considero mesmo desadequado mudar a nossa actual e consolidada Constituição a este respeito.

Existem variadas anomalias na actual tributação progressiva, mas elas não residem na (simples) questão da taxa aplicável mas, sim, nas numerosas mudanças sofridas. Aliás, têm-no sido muitas vezes em satisfação de clientelismos, criando-se excepções e particularidades (taxas proporcionais liberatórias, isenções, exclusões de imposto, deduções, etc.).

Também é invocado, porém, que as reduções nos impostos sobre o rendimento favoreceriam a competitividade nacional, mas isso traduz um embuste que culmina, aliás, em prejuízos sociais de diversa natureza. Na realidade, se ocorrer uma tendência generalizada, em diversos Estados, para baixar a tributação directa, então, anular-se-iam as vantagens competitivas pretendidas.

Se todos os países reduzissem as taxas dos impostos sobre o rendimento teriam, com isso, quebras nas suas receitas fiscais. E porque a carência de receitas dos Estados não diminui, surgirá a necessidade de recorrer, mais, a outras fontes de receita, à tributação indirecta, na medida em que a via de redução de despesa pública não se tem mostrado caminho fácil, e menos ainda de imposição repentina.

Reconhece-se que, também na fiscalidade, surgem as modas e os fenómenos de imitação. Na verdade, por todo o lado, vê-se agravar os impostos sobre a despesa. Por esse caminho, o

sistema fiscal torna-se mais injusto, temendo-se que acabe por ficar mesmo regressivo. Essa involução, no futuro, fará aparecer, logicamente, opositores. E de novo buscas de mudanças e vias de retorno.

Numa visão histórica, ou de longo prazo, reconhece-se que o Mundo progride e alcança mais bem-estar. Mas os caminhos do futuro, do progresso, da justiça, não são lineares. Surgem sinuosos, com focos de notórias injustiças e de eventuais retornos em muitos lados. E por isso estamos todos conscientes que muitos especialistas continuarão a influenciar a opinião pública e as entidades oficiais, em divergência do que se indica.

Porém, a opção pela *flat rate* – de que frontalmente se discorda – é socialmente má. Sabe-se que a posição que se expende não é pacífica. Mas não é por isso também que não somos peremptórios nessa argumentação e menos nas conclusões. Sabemos que, no nosso País e em outros, uma opção ou a outra terão consequências dissonantes em termos de receita fiscal e de outros aspectos económico-sociais.

Sobre qualquer opinião (obviamente também a nossa) não se saberá, à partida, se será boa, e menos se é a melhor (em quê, para quê, quando?). Nos debates sobre a nossa matéria, os opositores têm-se centrado nos sistemas puros, opostos: o de taxa progressiva e o de taxa proporcional. Ora, na vida real, o que se vê são sistemas intermédios, híbridos ou impuros.

Existem, por todo o lado, muitos ganhos e rendimentos excluídos da tributação, ou sujeitos a esquemas especiais; e, no nosso sistema, dito de tributação progressiva (conforme a Constituição) também (ainda) se usam *flat taxes* designadamente para rendimentos de capitais e mais-valias (a taxa progressiva predomina nos rendimentos de trabalho e nos do exercício directo de actividades económicas).

Quer um sistema de taxa fixa quer um de taxa proporcional podem, na prática, aparecer simplificados ou complicados. E em qualquer deles pode não «resistir-se» a criar, logo ou mais tarde, isenções, exclusões, deduções (etc.). A questão que se reputa fundamental é a de que, pela taxa progressiva, diferenciam-se os contribuintes em função do seu volume de rendimentos, o que não será conseguido do mesmo modo, incisivo, pelo sistema de taxa proporcional.

**Tenho pena, por achar desadequado, que se continue a “desestruturar” e a instabilizar a fiscalidade, e a optar por soluções menos justas, não apaziguadoras, geradoras de conflitos no futuro.**

Insiste-se: a opção de tributação por taxa progressiva é, visivelmente, a mais justa, o que, aliás, foi já acentuado desde há muito tempo. Mas – repete-se – o sistema que vigora é híbrido; e continuará, porventura, a sê-lo.

Atente-se, porém, em que os fiscalistas e os legisladores dos países mais evoluídos, no século passado tinham já optado por sistemas fiscais de tributação dos rendimentos na base de taxa progressiva. Não se pensa que foram incoerentes, nem que actuaram ao sabor de modas, forças, interesses. Mas todos devemos olhar o Mundo em que estamos inseridos (faz-se o que se pode, por vezes o que se quer, outras vezes não). Estónia, Rússia e outros países do Leste sofreram muitas mudanças. Grécia, Alemanha, Espanha e os EUA podem vir a mudar também a sua estrutura fiscal. Portugal, no mundo em globalização, mudará também.

Tenho pena, por achar desadequado, que se continue a “desestruturar” e a instabilizar a fiscalidade, e a optar por soluções menos justas, não apaziguadoras, geradoras de conflitos no futuro. Ninguém creia, todavia, que se estará nestas matérias a chegar «ao fim da História».

Em síntese: quer se adopte a propalada *flat tax* quer se continue como até agora, não se sairá, porventura, de um sistema fiscal de circunstância. Aceita-se que se consiga, inicialmente pelo menos, algum retorno à simplicidade e que se alcance eficácia e eficiência desejáveis. Porém, depois, voltará de novo tudo a complicar-se. Em outros contextos temos lembrado que os impostos nunca serão justos (são coisa deste mundo).

Mas embora nada seja justo, nada seja perfeito, esta convicção não nos induz a desistir (na busca da Justiça.)

Contextualizemos as diferenças, onde Portugal está inserido:

presa que conseguir pagar menos aos seus fornecedores, gestores e empregados, ou que facture mais caro aos clientes, também está, assim, a alcançar competitividade. Mas repugna dizer que quem actua de modos injustos, a prejudicar visi-

**Taxas do IRS (percentagens de último escalão)**

	Antes	Entre 1987/93	1996	1999	2003	2005	2006	2007
	%	%	%	%	%	%	%	%
Alemanha	66	53	53	53	48,5	42	42	42
Áustria	62	49	50	50	50	50	50	50
Bélgica	72	60	56,65	55	50	50	55	50
Chipre						30	30	30
Dinamarca	71	68	63,5	60	59	59	59	59
Espanha	68	67	56	56	45	45	45	45
França	60	58 57	56,8	52	52,75	48,09	48,09	40
Grécia	58			45	40	40	40	40
Holanda	72	60	60	60	52	52	52	52
Irlanda	60		48	48	42	42	42	41
Itália	72	62 60	53,3	51	45	43	43	43
Luxemburgo	50	56	51,25	51,25	40	38,95	38,95	38
Noruega	70		41,7	41,7	53,3	55,5	55,5	55,5
Reino Unido	83	60 40	40	40	40	40	40	40
Suécia	65	75 50	56	56	55,5	60	60	60
Turquia	63				40	40	40	40
Japão	70	50			50	37	37	37
E.U.A. (90/70)	50	15 e 33		29 + Imp. local até 12	39,1	35	35	35
Portugal	60	40	40	40	40	40	42	42

## A tributação em IRC

Têm ocorrido baixas, sucessivas, no IRC nos últimos anos. Quando foi publicado o Código do IRC, a taxa comum era a de 36,5 por cento. Actualmente está em 25 por cento e as insistências são para que baixe mais ainda.

Argumenta-se amiúde que assim se melhora a competitividade das empresas. Dizem-se, pois, com muito respeito, coisas com pouco nexos. Não se atenta em que as empresas não competitivas são, até, as que não pagam IRC. As competitivas pagam, pois têm lucros: pagar IRC é indicador de que se ganha. E quem ganha e não paga imposto fica com mais esse ganho de não imposto (fica mais competitivo?).

De facto, afirma-se, muitas vezes que, não pagando o imposto, as empresas se tornam mais competitivas. Observa-se, porém, que uma em-

velmente os demais, está a tornar-se mais competitivo. Tais vias não conduzem, obviamente, a soluções estáveis, nem de continuidade. E não dão boa reputação!

Contra a existência de IRC invoca-se ainda que tributar as empresas pelos seus lucros traduz-se em duplicação fiscal, pois os ganhos virão a ser distribuídos e, então, os sócios pagarão imposto. E que se os lucros não se distribuírem as empresas robustecem-se, investirão, produzirão mais. Porém, se as empresas deixam de pagar IRC, outros contribuintes terão de pagar mais, as suas poupanças ficam menores e os seus ganhos serão também menores, bem como suas aplicações, investimentos e consumos... Deve anotar-se, aliás, que a dupla tributação atrás aludida está já bastante minimizada. Há, entre o mais, a regra de tributação dos dividendos por 50 por cento dos seus montantes.

A nossa posição tem sido, sempre, a favor de se manter a tributação das empresas (societárias), apontando, entre o mais, o seguinte: é distinta a personalidade jurídica da sociedade e dos sócios; o lucro é realidade com autonomia formal e conceitual, realidade que, embora residual, surge devido à existência de organização, quer específica da empresa quer do meio económico, político e social em que a mesma actua, tudo a gerar fundamentação para a tributação do lucro empresarial; e as empresas exigem e auferem serviços do Estado, sendo justo que contribuam com impostos tal como contribuem quem lhes cede capitais, trabalho ou demais serviços (sócios, banca, seguradoras, gestores, trabalhadores, etc.).

As economias, de todos os países, estão hoje em confronto (globalização). As empresas deslocalizam-se para reduzir os encargos fiscais. O certo é que se deveria atentar em outros elementos, mais relevantes, do que o da taxa nominal do IRC. Não obstante as tendências de harmonização, há diversidades de situações e de contraprestações, dadas aos variados contribuintes, em cada Estado, que nos levam a afirmar que, nas objecções ao IRC, haverá, por vezes, visões puramente egoísticas. Importa, por isso, acentuar que as empresas que actuam em países mais desenvolvidos auferem as vantagens de uma melhor preparação cultural, de maiores aptidões dos seus cidadãos em geral. E usufruirão da maior eficiência e de melhor funcionamento das instituições e infra-estruturas do País. Em contraste, há Estados cuja governação é má, onde existe insegurança, individual ou colectiva, ou mesmo situações de guerra, factores que perturbarão também os agentes económicos e que são, obviamente, mais significativos do que uma baixa, ou nula taxa, de imposto.

Por tudo o que se assinala não se nos revelam curiais as insistências para que se baixe ou se suprima o IRC. A concorrência alcançada, desleal, entre os países e as empresas neles localizadas,

está conduzindo, ao invés, todos em igual sentido e, assim, acabam todos em igual situação, todos com a perda do antes significativo contributo do IRC para a receita fiscal total.

Quem desconhece os meandros fiscais não é significativamente sensível ao poder indutor do IRC, não ponderando as variadas e extremas consequências que traria a sua eliminação. Não sejamos, portanto, irresponsáveis...

Deixamos, de novo, a contextualização das diferenças, agora em sede de IRC:

**Taxas de IRC(\*) (em percentagem)**

	2005	2006	2007
Alemanha	38,31	38,34	38,70
Áustria	25	25	25
Bélgica	33,99	33,99	33,99
Chipre	10/15	10	10
Dinamarca	28	28	25
Espanha	35	35	32,5
Eslovénia	25	25	23
Estónia	24	23	22
Finlândia	26	26	26
França	33,83	33,33	33,33
Grécia	24/32	22/29	22/25
Holanda	31,5	29,6	25,5
Hungria	16	16	18,56
Irlanda	12,5	12,5	12,5
Itália	37,3	37,3	33
Letónia	15	15	15
Lituânia	15	15	18
Luxemburgo	30,38	29,63	30,38
Malta	35	3	35
Montenegro		15/20	15/20
Polónia	19	19	19
Portugal	27,5	27,5	26,5
Reino Unido	30	30	30
República Checa	26	24	24
Rep. Eslovaca	19	19	19
Sérvia		10	10
Suécia	28	28	28
Roménia	16	16	16

(\*) Inclui impostos locais

### **Recusa de mais acréscimos na tributação do IVA e de exclusão de sua passagem a uma só taxa**

O IVA é um imposto importante, designadamente devido: ao seu actual (grande) peso nas recei-

tas do Estado, e, conseqüentemente, na cobertura das despesas públicas; à sua relevância na economia, designadamente no tocante às actividades de produção, distribuição e no consumo; e aos reflexos nos mercados, no desenrolar da economia nacional, na economia paralela e efeitos desta na concorrência (leal e desleal).

Muitos criticam os acréscimos que têm ocorrido na taxa comum do IVA. Mas tal foi actuação necessária, com efeitos imediatos superiores a outras opções possíveis. O défice orçamental tem sido grande (estrutural), acima dos limites definidos pela União Europeia e o preferível seria reduzir as despesas públicas. Mas tem sido difícil (aliás, o melhor seria produzir eficientemente mais, mas por aí as dificuldades também não se têm superado).

A tributação na base de uma taxa única é solução que está tendo muitos adeptos, até para demais impostos, quer sobre rendimentos quer sobre patrimónios. Diz-se que assim se simplifica a tributação, obtendo mais eficiência e com

menor despesa fiscal. Não partilhamos desta visão, como atrás já referimos.

Uma tributação a taxa única, no IVA, seria mudança significativa, estrutural e, certamente, causadora de problemas (efeitos da mudança). Conduziria à supressão das actuais tributações em IVA à taxa reduzida e à taxa intermédia e provocaria reacções de entidades e sectores afectados que vincariam, e bem, as inconveniências e a injustiça tributária daí decorrentes. Uma tributação a taxa única poderia trazer um pouco mais de simplicidade, menos ónus e incomodidades fiscais, mas seria caminhar para maior tributação da despesa. A taxa única conduz – notoriamente – a mais injustiça fiscal. E mais tributação da despesa contribui para tornar o sistema fiscal regressivo.

Os Estados da União Europeia, de modo geral, continuam a optar pela diversidade de taxas de tributação em IVA. Dos antigos 15 membros da União Europeia só a Dinamarca tributa em IVA

a uma só taxa, vindo agora a juntar-se-lhe a Eslováquia. Mais: em todos os Estados sujeitam-se variados bens ao chamado «imposto sobre consumos específicos», o que leva, afinal, a concluir que passar o IVA a taxa única estaria ainda afastado de tributar a despesa a taxa única. Conclui-se, pois, que a taxa única não será solução razoável e factível, que muitos invocam.

Reconhece-se que estão aparecendo novos ventos, para reformulação dos sistemas tributários, e que os mais modernos fiscalistas já assinalam que a busca (directa) da justiça, não sendo viável, torna melhor dotar o sistema fiscal de mais eficácia e eficiência.

Continuaremos a afirmar que a justiça é ideal, a procurar sempre e que o desejável é tributar os que não pagam o imposto justo e devido e para que assim não se sobrecarreguem, injustamente os contribuintes cumpridores e ou de menos posses.

É certo que o maior problema nacional, actualmente, estará na despesa pública e no excessivo consumo nacional, em comparação com o pouco que se produz

**Taxas de IVA (em percentagem)**

País	Reduzida	Normal
Alemanha	7	19
Austria	10/12	20
Bélgica	6/12	21
Bulgária	7	20
Chipre	5	15
Dinamarca	-	25
Eslováquia	10	19
Eslovénia	8,5	20
Espanha	4 e 7	16
Estónia	5	18
Finlândia	0/8 e 17	22
França	2,1 e 5,5	19,6
Grécia	4,5 e 9	19
Holanda	6	19
Hungria	5 e 15	20
Irlanda	4,30 e 12,5	21
Itália	4/6 e 10	20
Letónia	5	18
Lituânia	5/9	18
Luxemburgo	3/6 e 9/12	15
Malta	5	18
Polónia	3 e 7	22
Portugal	5 e 12	21 (*)
Reino unido	0 e 5	17,5
Rep. Checa	5	19
Roménia	9	19
Suécia	0/6 e 12	25

(\*) 20 por cento, dentro de dias, como se anuncia na Comunicação Social.



e que alcançar mais competitividade e maiores produções é que é o necessário e premente.

O IVA, na verdade, é imposto que não afecta actividades de exportação, pois apenas incide sobre o consumo nacional. Assim, a frequente citação de que com a elevada tributação de IVA em Portugal se aumentam as vendas dos bens e serviços provenientes de Espanha não é inteiramente exacta.

Há que sublinhar, por isso, que tudo o que se vende em Portugal, incluindo o que vem de Espanha, está sujeito a iguais taxas, às taxas de IVA de Portugal. Nestes termos, são infundadas as queixas de empresários e responsáveis de associações empresariais portuguesas quando invocam a concorrência de Espanha por mor do IVA. Se aparecem artigos de Espanha à venda em Portugal mais baratos do que os artigos portugueses tal será devido a questões de mercado, custos, preços ou, então, a transacções clandestinas, em fuga aos impostos. Não se obnubila que, com o IVA mais baixo em Espanha, há consumidores de Portugal a deslocarem-se àquele país para aquisições de bens e serviços. Convenhamos, todavia, que esta opção só se porá para certos consumidores portugueses (muitos vivem ainda longe de Espanha e, a deslocarem-se, será ocasionalmente). Haverá também quem adquira mercadorias em Espanha com intuítos comerciais mas, em termos de IVA, não terá vantagens, salvo se funcionar de modo ilegal e irregular. E isso é que terá de combater-se, como se afigura adequado sublinhar. O que se aponta, todavia, não pode escamotear que para os empresários portugueses das zonas fronteiriças o descrito é demasiado sério e imporia conversações dos governos de ambos os países, procurando-se um menor afastamento nas taxas do IVA e das dos chamados impostos sobre consumos específicos.

## Conclusão

Personalidades da vida política e também especialistas da Fiscalidade vêm pugnando por uma tributação, em IRS e em IRC mais reduzida. Invocam vantagens em o IRS passar a taxa única (proporcional) e sugerem mais reduções da actual taxa nominal do IRC. Alguns vão ao ponto de aconselhar a supressão deste imposto. Para

compensar os desagravamentos que propõem nos impostos sobre o rendimento sugerem ainda que o IVA passe a uma só taxa, baixando para isso a taxa normal actual no conveniente e eliminando as outras taxas actualmente existentes – a reduzida e a intermédia.

Os argumentos que apresentamos são em sentido dissonante. A substituição da taxa progressiva do IRS por taxa proporcional prejudicaria os contribuintes dos escalões de taxa mais baixos. E as reduções na taxa do IRC, ou a eliminação deste imposto, bem como a criação de taxa única de IVA, seriam igualmente alterações penalizadoras dos contribuintes de menores rendimentos.

Privilegiar uma modalidade de tributação e não outra, baixar ou subir taxas, são questões que, ao longo dos tempos, se têm discutido. A Fiscalidade tem sofrido alterações, por vezes procurando alcançar justiça mas, outras vezes, visando entorses e favorecimentos indevidos. Igualmente não se tem acentuado que aumentar impostos pode também ser modo de aumentar o PIB e/ou de reduzir défices ou ainda de alcançar menos injusta repartição de riqueza e rendimentos.

Se o Estado recebe mais, também pode prestar mais serviços, logo maior produção nacional, mais PIB. Porém, se o Estado dispõe de mais receitas pode ser tentado a gastar sem intentar esforçar-se por alcançar mais eficiência. Assim, não prestará melhores serviços, acabando a prestá-los com menos racionalidade, gastando mais. Deste modo, a parte do PIB que for produção do Estado apresentará maior expressão financeira, mas não mais valor real. Por outro lado, gastando o Estado em demasia, acabará por agravar os sujeitos passivos com mais impostos, retirando estímulos a empresários e demais contribuintes que ficam com suas poupanças restringidas e menos motivados para investir. E assim reduz-se o PIB das actividades do sector privado – dos empresários, profissionais, trabalhadores.

São, pois, variadas as questões que podem arrolar-se sobre estas matérias, mas de há muito observamos que «cada opinador fica nas suas tamanquinhas». Ao longo da vida todos nós observamos defesas eloquentes de variadas opiniões e também posteriores fracassos. Quem tem razão, quem pode ser juíz? (Toda a gente e ninguém, dissera o nosso Gil Vicente...). ■

*(Texto recebido pela CTOC em Março de 2008)*