

Espíritos, letras e práticas

O debate sobre fiscalidade é central em toda a política económica. As fronteiras políticas são frequentemente traçadas em torno do peso da despesa ou da carga fiscal. Nada poderia ser mais enganador. Assim como na despesa as grandes fracturas vêm-se nas áreas para as quais a despesa é dirigida, na política fiscal o terreno das escolhas políticas é o da distribuição do esforço pelos vários tipos de rendimento e classes sociais.

É por isso que o discurso neoliberal sobre o peso da carga fiscal em Portugal por comparação com outros países da Europa, para além de ser pura e simplesmente falso, está ideologicamente viciado, porque a estatística escolhida ignora as desigualdades existentes na distribuição dessa carga. Uma política mais exigente nos resultados tem de ser mais exigente na análise.

A desigualdade na lei

O sistema fiscal português é dos que menos rendimento redistribui e isso acontece no país mais desigual da Europa a 15. Este facto deve-se ao peso relativo dos vários impostos na nossa receita e às características desses impostos. A maior parte da receita fiscal é obtida através de impostos indirectos, regressivos, como o IVA, cujo peso tem aumentado. A sua regressividade radica no facto de as pessoas com menores rendimentos gastarem, proporcionalmente mais, do seu rendimento em consumo. Em 2007, o peso dos impostos indirectos foi de 57%, mais de metade O único elemento de progressividade no sistema está no IRS, que corresponde no mesmo ano a 23% da receita fiscal.

Quadro 7. Evolução das receitas fiscais e contribuições para a Segurança Social
(% do PIB)

	1995	2000	2005	2007	Dif. 2007-1995 (em p.p.)
Impostos Directos	8,9%	10,6%	9,3%	10,7%	1,8
Sobre o rendimento	8,1%	9,6%	8,2%	9,4%	1,4
IRS	5,6%	5,7%	5,4%	5,7%	0,2
IRC ¹	2,4%	3,9%	2,8%	3,7%	1,3
Imposto do selo sobre salários	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,1
Sobre o património	0,8%	1,1%	1,1%	1,2%	0,4
Imposto sobre sucessões e doações	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	-0,1
IMI / Contribuição Autárquica	0,4%	0,4%	0,6%	0,6%	0,3
IMT / Sisa	0,3%	0,6%	0,5%	0,6%	0,2
Imposto do selo sobre transacções de imóveis	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Impostos indirectos	13,3%	13,1%	14,1%	14,1%	0,8
IVA	7,1%	8,0%	8,7%	8,8%	1,7
Imposto sobre tabaco	0,9%	0,9%	0,8%	0,7%	-0,2
Impostos sobre álcool e bebidas alcoólicas	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1
Imposto sobre Produtos Petrolíferos	2,6%	1,6%	2,1%	2,0%	-0,6
Imposto do selo (restante)	1,0%	0,8%	1,0%	1,1%	0,1
Impostos sobre as vendas de veículos	0,8%	1,0%	0,8%	0,7%	0,0
Outros impostos sobre veículos	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0
Impostos alfandegários	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1
Outros	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,0
Receitas Fiscais	22,2%	23,8%	23,4%	24,7%	2,6
Contribuições para a Segurança Social	9,7%	10,3%	11,4%	11,7%	2,0
Total	31,9%	34,1%	34,7%	36,4%	4,6

Fonte: INE e Cálculos próprios baseados no quadro 0900 do Sistema de Contas Europeu Fonte elaborado pelo INE.

E mesmo o IRS, é na realidade, já hoje, um imposto semi-dual. São várias as categorias de rendimento sujeitas a taxas especiais fora do englobamento e, portanto fora da tributação progressiva. É também por isso que 70% dos rendimentos que são cobrados em sede de IRS provêm de contribuintes cuja principal fonte de rendimento é o trabalho. Estas taxas especiais foram sendo introduzidas e são muito difíceis de eliminar porque essa é a prática generalizada nos países desenvolvidos.

A estes buracos na progressividade do IRS, acresce a situação inexplicável e indefensável da isenção das mais-valias mobiliárias quando os activos forem detidos por mais de um ano, uma das disposições mais desprovidas de sentido económico da nossa legislação. Aqui, aliás, não existe nenhum argumento internacional. A prática na esmagadora maioria dos países da OCDE é a tributação e, em alguns casos, através de englobamento ou com taxas extremamente pesadas.

A desigualdade fora da lei

Mas o maior cancro da fiscalidade em Portugal é a fraude e evasão fiscal. Os números são impressionantes. Estes números têm diminuído e deve salientar-se que foi feito trabalho nesta área. Mas Portugal continua a ser um dos países com maiores índices de fraude fiscal da Europa e esse facto tem consequências ao nível da receita fiscal, redistribuição de rendimentos, políticas sociais, para além de provocar uma degradação da chamada moralidade fiscal e um sentimento generalizado de injustiça e impunidade.

Até porque a fraude e a evasão fiscais, tal como a carga fiscal, também se distribuem de forma desigual. Os rendimentos do trabalho são tributados com muito maior eficácia. Mas também o combate à fraude incide de forma desequilibrada. Nos últimos anos foram aprovadas medidas de tributação mínima e mecanismos de combate à fraude que produziram efeitos significativos junto de micro e pequenas empresas. Esses mecanismos, como o Pagamento por Conta, produziram resultados e, com alguns ajustamentos, devem ser mantidos e protegidos do populismo fiscal que começa a dominar algum debate político.

Mas a eficácia e acutilância contrasta com o constante adiamento de medidas que combatam a grande fraude fiscal. Algum progresso tem sido feito aqui, mas com um enorme atraso em relação a outras áreas. À cabeça dessas medidas, está a derrogação do sigilo bancário. A nossa legislação é particularmente tímida em relação à prática na União Europeia e nada justifica que a situação actual permaneça. A esta medida têm de ser associadas, no plano nacional e internacional, iniciativas corajosas contra os maiores buracos negros fiscais e judiciais no planeta.

Os paraísos fiscais

Existe hoje um razoável consenso, pelo menos no discurso, sobre os prejuízos causados pela existência de paraísos fiscais. No entanto, as medidas necessárias continuam paralizadas à espera do consenso na comunidade internacional. Na união europeia, a medida

Em Portugal, o discurso é o de que não tem sentido encerrar o off-shore da Madeira se a decisão não for multi-lateral. O argumento é o de que Portugal seria prejudicado se encerrasse unilateralmente mas é necessário demonstrar primeiro que a existência de um off-shore na Madeira trouxe benefícios para o país, o que até agora ninguém conseguiu.

Simplicidade

Mas há outros factores que determinam o carácter desigual do nosso sistema fiscal. A forma fragmentada como a legislação portuguesa tem evoluído, nomeadamente o primado das alterações avulsas sobre uma reforma fiscal corajosa e estruturante gerou um labirinto de regimes especiais, excepções, deduções, isenções, taxas especiais e toda a espécie de regras e excepções que são, não apenas o paraíso do planeador fiscal, como (e pelos mesmos motivos) um factor de opacidade nas relações entre Estado e contribuintes e um nível acrescido de desigualdade. Um sistema complexo é um sistema em que as diferentes capacidades de leitura, compreensão e aproveitamento das possibilidades legais constituem um terreno em que os excluídos são mais excluídos e em que os privilegiados encontram o terreno mais favorável.

É por isso que a simplificação do sistema fiscal é, tendencialmente, uma política de igualdade, sobretudo quando incide sobre mecanismos e particularidades que exigem um conhecimento do sistema por parte do contribuinte. Um sistema fiscal mais simples promove a igualdade de duas formas diferentes: (1) torna mais acessíveis a todos os direitos, deveres e oportunidades que estão definidos no quadro da lei e (2) torna mais transparentes (e contestáveis) as escolhas de política fiscal, aumentando a pressão social para a introdução de mecanismos de promoção da igualdade.

A estratégia manhosa das deduções

Um dos exemplos mais perversos da opacidade do sistema fiscal é o das deduções fiscais, nomeadamente nas áreas sociais. A generalização e agravamento desta prática constitui uma forma particularmente insidiosa de rentismo e transformou-se (em conjunto com as parcerias publico-privado) no grande cavalo de Tróia da privatização de funções sociais do Estado. Esta política é insidiosa porque o financiamento dos sistemas privados se faz indirectamente, através do apoio (ainda que parcial) aos utentes. Este desvio de receita fiscal do Estado para o financiamento de serviços privados nas áreas sociais põe em marcha um ciclo vicioso.

Quadro 10. Abatimentos e Deduções à Colecta em IRS

Milhões de euros

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Taxas Crescimen to Média (%)
Abatimentos:									
Pensões de Alimentos	81	93	83	122	131	141	149	155	9,8%
Deduções à colecta:									
Personalizantes	896	944	910	939	1.252	1.280	1.300	1.366	6,2%
Saúde	322	354	385	419	454	498	517	554	8,0%
Juros Habitação	314	350	375	406	431	454	445	477	6,1%
Educação	163	197	208	224	237	250	253	264	7,2%
Seguros Vida	46	51	55	63	63	68	67	71	6,5%
Seguros Saúde	7	10	18	18	22	24	28	30	21,9%

Fonte: DGCI

A perda de receita degrada a qualidade e dificulta o acesso aos serviços públicos, empurrando os utentes com mais meios para o recurso cada vez mais frequente ao sector privado. Essa deslocação diminui a exigência dos sectores mais influentes da sociedade em relação aos serviços públicos e aumenta a pressão social para o alargamento dos benefícios aos serviços privados. E assim por diante.

Quadro 25 – Percentagem de despesa recuperada pelos agregados, ordenados por decis de rendimento líquido equivalente

Decis de rendimento líquido equivalente	% de despesas recuperadas		
	1980	1990	2000
1 (mais pobre)	0%	1%	6%
2	0%	2%	7%
3	0%	5%	11%
4	0%	7%	11%
5	0%	9%	15%
6	1%	10%	18%
7	1%	15%	19%
8	1%	17%	21%
9	1%	22%	24%
10 (mais rico)	2%	27%	27%
Total nacional	1%	14%	18%

Fonte: elaboração própria

Estas deduções são muito utilizadas pelos que têm maiores rendimentos, não apenas porque têm um melhor conhecimento da legislação ou podem contratar ajuda profissional, mas também e muito simplesmente porque têm tectos mais elevados para essas deduções. É por isso que uma das mais difíceis mas mais necessárias exigências para uma política fiscal à esquerda é a da canalização de toda a receita fiscal para funções sociais para os serviços públicos.

Isso não quer dizer, obviamente, que não façam sentido outras deduções que introduzem incentivos ao reinvestimento, à criação de emprego ou ao investimento no interior . A verdade, no entanto, é que muitas das políticas fiscais de apoio ao crescimento se têm baseado mais em cortes cegos e indiscriminados na fiscalidade sobre as empresas ou em medidas com pouca precisão na delimitação dos destinatários e que acabam por promover mais o planeamento fiscal das empresas do que as actividades que visavam apoiar (ver Nuno Teles, “Areia para os Olhos” no Ladrões de Bicicletas, 16/11/2009). Uma boa política industrial exige uma mistura equilibrada de incentivos fiscais e programas públicos de apoio às empresas. A via fiscal tem sido muitas vezes a resposta preguiçosa de uma direita desconfiada em relação ao Estado.

Harmonização

Referi no início que o argumento central do discurso neoliberal sobre fiscalidade era o peso da carga fiscal, aliada à competitividade fiscal no contexto de uma economia globalizada. O problema com este argumento é que a lógica da competitividade fiscal gera uma corrida para o fundo. O regime competitivo por excelência é o regime de tributação zero (dos rendimentos de capitais, mais móveis, bem entendido). Mas o argumento também tem um problema para a esquerda. É que a competitividade fiscal existe. Mesmo que a sua importância seja grosseiramente exagerada quando se fala, por exemplo, de Investimento Directo Estrangeiro.

Em primeiro lugar, não basta argumentar que, em teoria, tudo o resto permanecendo constante, as empresas preferem investir em países com regimes fiscais favoráveis. É preciso demonstrar que as empresas valorizam regimes fiscais favoráveis mais do que valorizam boas infra-estruturas, energia barata ou serviços públicos de qualidade. De qualquer forma, convém que a esquerda não ignore o argumento e pense as implicações que a globalização tem na fiscalidade.

A principal dessas implicações é a da necessidade de harmonização fiscal no espaço europeu. Essa necessidade é contraditória com as tentações soberanistas e exige a formulação de um caderno de encargos para um conjunto de mínimos fiscais à escala europeia.

Conclusões

Em resumo, e como se fala de agenda, tentaria definir três grandes prioridades:

1. Coragem contra a fraude – Não há segredos hoje sobre quem mais foge à tributação e quais os instrumentos que utilizam. Todos esses instrumentos estão ao alcance dos poderes públicos. Está na hora de os mobilizar.
2. Redistribuir e Simplificar – Duas prioridades a buscar em conjunto. Existe hoje um discurso de “simplificação” que é dirigido contra a já tão frágil vocação distributiva do nosso sistema fiscal. A simplificação que interessa é a que combate a evasão e aproxima todos os cidadãos da plena consciência e exercício dos seus direitos e deveres.
3. Coordenar políticas fiscais no plano internacional – Esta é a mais difícil para a esquerda porque a divide e há bons argumentos dos dois lados. Se a resposta da competitividade e da corrida para o fundo só tem boa resposta na harmonização fiscal, é verdade que a pressão cidadã tão necessária continua a estar muito longe das instituições que a podem implementar. Mesmo assim, não vejo como é que a esquerda poderá obter as vitórias mais significativas sem enfrentar esse desafio.