

Reestruturação do sistema fiscal

A. Carlos Santos

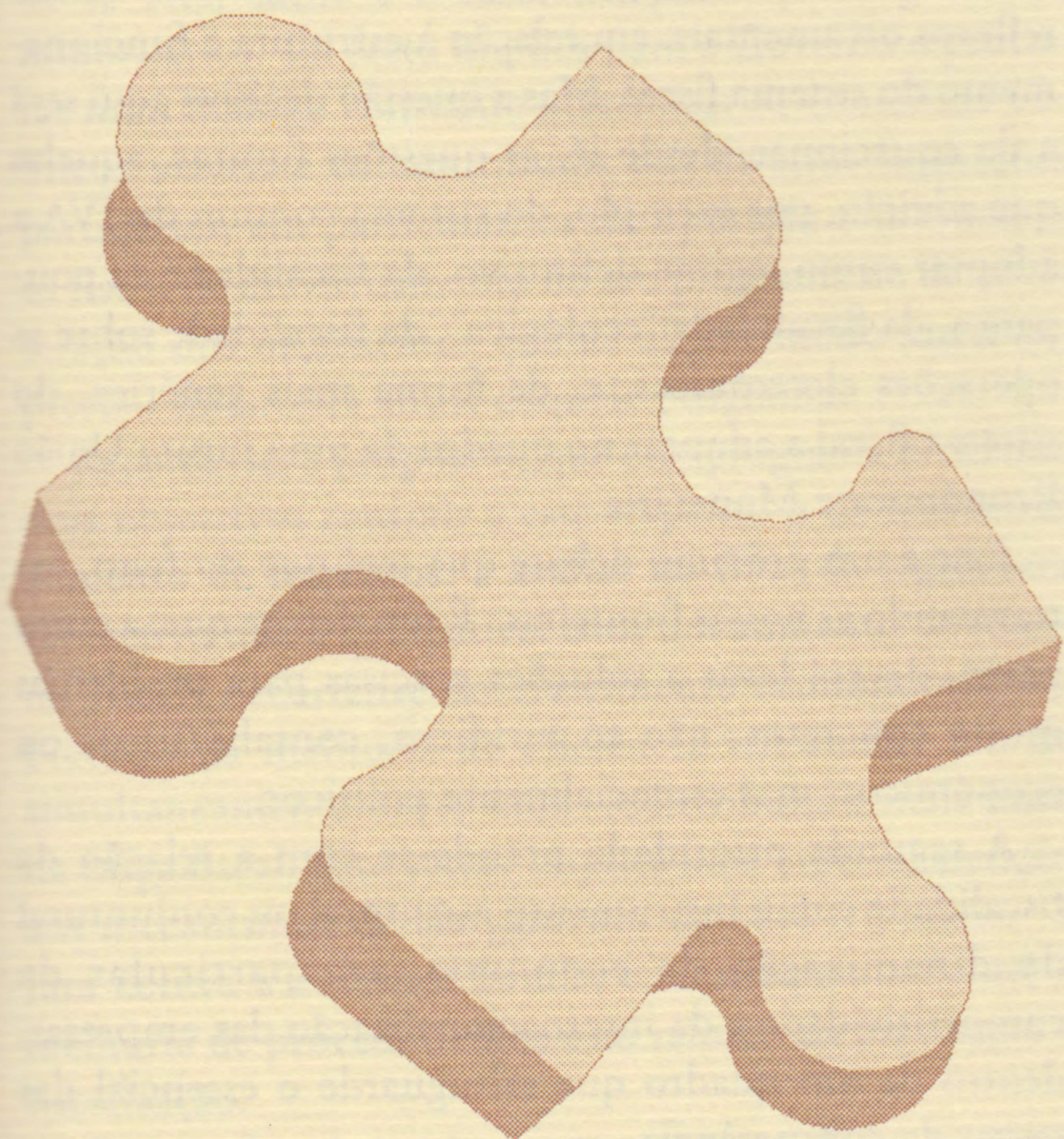
Jurista e sociólogo. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

1 É, a meu ver, correcto analisar-se um sistema fiscal nas suas diversas componentes, as quais, de algum modo, correspondem aos diversos subsistemas do meio ambiente em que aquele se integra.

Neste sentido, a compreensão do sistema fiscal português, da sua situação actual e das necessidades, possibilidades e limites da sua transformação, deve ter em conta quatro subsistemas muito ligados entre si e muito importantes para a compreensão do problema: normativo; económico-financeiro; político-administrativo e psicossociológico. .

2 Do ponto de vista do subsistema normativo, verifica-se que, no essencial, o nosso sistema fiscal repousa nos diplomas saídos da reforma da segunda metade dos anos oitenta. Assim sucede com o IVA, o IRS, o IRC, a CA e, noutro plano, com o EBF e o CPT.

A avaliação que se pode fazer destes diplomas é muito distinta. Enquanto o IVA, no essencial, reproduz o modelo comunitário e o IRS e o IRC apresentam modelos globalmente aceitáveis (embora com imperfeita harmonização entre si), a CA, na sua versão actual, é um imposto manifestamente injusto, o EBF, que não foi capaz de evitar a proliferação de legislação avulsa, contém benefícios excessivos, muitas vezes pouco consistentes e desadequados para os objectivos a prosseguir e o CPT contém demasiadas normas substantivas, além



de, no plano processual, dever ser prosseguido um esforço de harmonização com os outros diplomas e de simplificação de procedimentos.

Neste plano, a grande lacuna existente é, assim, a falta de uma lei geral tributária, de onde constem os grandes princípios decorrentes do quadro constitucional e os principais institutos e garantias que substantivamente devem reger a fiscalidade. Tal lei dará estabilidade ao sistema, sobretudo se tiver a natureza de uma lei reforçada. O CPT deverá ser alterado em conjunto com a produção desta nova lei.

Uma segunda área a necessitar de uma profunda reforma é a dos diplomas relativos à tributação do património. O diploma da contribuição autárquica é, como se disse e todos reconhecem, imperfeito. Além disso, os diplomas relativos à sisa e sucessões e doações estão bastante ultrapassados, tratando-se de impostos que, pelo menos na sua actual configuração, se encontram em decadência. Esta é, sem dúvida, a área central que até hoje não foi objecto de nenhuma reforma específica de tomo. Daí que a nossa atenção, num futuro próximo, se encaminhe nesse sentido.

Uma terceira área a necessitar de urgente reestruturação, imprescindível, aliás, para se prosseguir uma consistente política de receitas fiscais, é a dos benefícios fiscais. Nós entendemos que a fiscalidade serve essencialmente para produzir receitas que sendo o sustentáculo da despesa pública, são a base do Estado de direito democrático e do Estado social. Parece uma banalidade, mas não é. Muito boa gente que se intitula defensora da liberdade de iniciativa e de empresas e se pronuncia contra a intervenção do Estado continua, se não a pensar, pelo menos a agir como se a fiscalidade servisse, em primeiro lugar, para os contemplar com benefícios. Há que remar contra a corrente, inverter esta lógica perversa, distorciva e neoproteccionista e privilegiar a função financeira dos impostos. Isto não é desconhecer que os impostos têm uma função extra-financeira e que desempenham um papel importante no plano económico-social. Mas reconhecer que é uma função supletiva, subsidiária. Deste modo, há que transformar a lógica dos benefícios, das benesses, em lógica dos incentivos e hierarquizar muito bem as prioridades para onde devem ser dirigidos.

3 No plano económico-financeiro, há que realçar que duas das principais prioridades do Governo são a preparação para a adesão de Portugal à União Económica e Monetária (UEM), e o reforço do tecido económico e social, nomeadamente da capacidade empresarial e da capacidade de inovação.

A primeira prioridade traz consigo uma série de constrangimentos legais e factuais, directos ou indirectos, à fiscalidade, alguns dos quais provêm da própria adesão

às Comunidades e outros do Tratado de União Europeia. Referimo-nos não apenas às normas de direito primário e secundário relativas à fiscalidade, mas sobretudo à criação do espaço económico e financeiro europeu, à coordenação e supervisão das políticas económicas, aos critérios de convergência nominal e a toda a evolução subsequente que irá desembocar, em última instância, na instituição de uma moeda única e de um Sistema Europeu de Bancos Centrais.

É sabido que a nossa fiscalidade é parcialmente comunitarizada. É-o, em grande medida, no que respeita à tributação dos impostos indirectos, IVA e impostos especiais sobre o consumo relativos ao álcool, às bebidas alcóolicas, aos óleos minerais e aos tabacos manufacturados. Provavelmente sê-lo-á no futuro em relação ao imposto sobre automóveis. É-o parcialmente, de forma ainda muito embrionária, em relação aos impostos sobre o rendimento. É-o totalmente no que se refere aos impostos aduaneiros. É-o ainda em alguns aspectos relativos ao próprio aparelho fiscal e aduaneiro.

Daí que existam importantes constrangimentos, com reflexos orçamentais, em relação à estrutura e funcionamento do sistema fiscal. Mas a questão decisiva aqui será a de equacionar, desde já, as questões futuras, aquelas que advirão, por exemplo, do sistema comum do IVA a adoptar como regime definitivo, da fiscalidade da poupança, da fiscalidade "ecológica", da fiscalidade sobre as operações electrónicas, e, de forma mais genérica, do sistema fiscal a adoptar no quadro de uma futura União Económica e Monetária.

Esse é um próximo debate que terá que ser feito, extravasando as nossas fronteiras. É um debate que, a curto prazo, deverá levar a soluções precisas para problemas muito concretos, não só jurídicos, contabilísticos ou económicos, mas essencialmente políticos.

A segunda prioridade prende-se com a relação da fiscalidade como instrumento estrutural ou conjuntural de dinamização da economia, em particular da competitividade e da internacionalização das empresas, dentro de um quadro que salvguarde o essencial das regras da concorrência.

As questões mais importantes a debater aqui são, para lá da questão já referida da reorientação dos incentivos

fiscais (por exemplo, a fiscalidade como meio de canalizar investimentos para áreas geográficas economicamente mais deprimidas ou para a investigação e desenvolvimento), as da fiscalidade poder funcionar como elemento de reorganização interna ou externa de empresas e de uma melhor gestão destas (por exemplo, privilegiando quem tem inventários permanentes de stocks ou obrigando a registos contabilísticos cada vez mais perfeitos, exigindo-se maior celeridade nos pagamentos de impostos e na devolução de reembolsos, etc.), como forma de melhorar a concorrência (neste contexto, a luta contra a evasão e fraude assume uma dimensão estratégica), ou como meio de contribuir para melhorar a posição das empresas no quadro do mercado global (através do jogo das taxas, das amortizações, etc.).

As maiores dificuldades aqui sempre serão a de conciliar a função primordial dos impostos, a financeira, com as suas funções extra-financeiras, mormente num quadro de constrangimentos orçamentais e a de não subverter as regras de uma distribuição equilibrada da carga fiscal entre rendimentos provenientes do trabalho, em particular, dependente, representativos da maioria da população, e os rendimentos provenientes das várias formas de capital.

4 No plano do subsector político-administrativo, há alguns vectores muito significativos a considerar.

O primeiro advém do sistema constitucional de relações entre legislativo e executivo, a meu ver correcto, que atribui à Assembleia da República um especial protagonismo nesta área. Isso tem reflexos óbvios quando se está, como é o caso, em presença de governos minoritários. Tal facto implica para o Governo o procurar num diálogo constante maximizar os consensos políticos viáveis e os contributos das diversas formações partidárias, em particular, os da oposição e minimizar os riscos de desvirtuamento do seu programa ou de adulteração dos orçamentos que de algum modo são a expressão financeira anual daquele programa.

Recorde-se, a propósito, que este programa proclama dois objectivos centrais a este respeito, o de não haver aumento de impostos, a avaliar no final da legislatura (objectivo que é compatível com um aumento de receitas fiscais decorrente do crescimento económico e sobretudo da melhoria de eficiência tributária) e o de simultaneamente haver uma redistribuição mais justa da carga fiscal. Este vector implica uma especial atenção aos mecanismos de alargamento da base tributária, à luta contra a evasão e fraude, e, conseqüentemente, à melhoria de procedimentos e ao reforço da prevenção e fiscalização.

O segundo advém da concertação social, em particular da concertação estratégica, processo importante de participação democrática no processo decisional, desde

que não caia nos escolhos do neo-corporativismo. A passagem de uma lógica de concertação de curto prazo, muito vinculada em matéria fiscal ao Orçamento de Estado (e portanto sujeita à redutora lógica do cortejo de reivindicações) para uma lógica de concertação estratégica que durará o tempo de uma legislatura representa uma inovação e uma experiência muito válida (independentemente mesmo do desenlace desse processo negocial) para o Governo e para os parceiros sociais. Ninguém tinha em rigor essa experiência, o que explica a duração e lentidão do processo e as dificuldades sentidas até hoje, mas também a comprovação de que as mudanças culturais são possíveis. A concertação estratégica que implica uma real convergência de esforços para se atingirem objectivos longamente negociados surge, numa época de profundas mudanças como fundamental para se caminhar no sentido da convergência real. Em matéria fiscal, componente importante da soberania constitucionalmente atribuída à AR e ao Governo e cuja importância está muito para além da esfera de acção sectorial dos parceiros, um tal acordo não esgota, porém, as medidas a adoptar, ficando de fora aquelas que, embora não sendo consensuais, o Governo não pode deixar de propor por decorrerem do seu programa no quadro das suas competências políticas e jurídicas.

Questão profundamente imbricada com a da concertação estratégica, é a de o Governo procurar estabelecer uma forma de programação da mudança, de forma a haver previsibilidade e controlo da execução das propostas de reestruturação do sistema. Neste sentido, durante os primeiros meses de 1997, deverá o Conselho de Ministros aprovar uma resolução (ou um diploma) que irá servir de linha directriz das mudanças, estabelecendo princípios, objectivos, metodologias e principais medidas a introduzir.

O terceiro diz respeito à questão-chave da organização e funcionamento da administração, o elemento tradutor e concretizador das políticas fiscais, sem a qual não haverá progressos sensíveis nas áreas normativa, económica, etc. Como sucede em qualquer instituição, a reforma da administração fiscal não é uma simples questão técnica, organizativa, financeira ou de gestão de saberes e competências: é uma questão que implica, antes

de mais, uma mudança das mentalidades, valores, atitudes e comportamentos dos homens que a integram. Talvez aqui o principal desafio seja a transformação do conjunto dos seus dirigentes de administradores em verdadeiros gestores. Este desafio, que tem já uma primeira repercussão em relação à aplicação do recente plano de regularização de dívidas ao fisco, deverá prolongar-se por todas as áreas funcionais, da cobrança à fiscalização, do sistema de informações à previsão e gestão da receita.

Isto não significa uma menor consideração pelas tarefas de reorganização administrativa e de recursos humanos. Com efeito, para citar apenas alguns aspectos, o reequacionamento do que deve ser centralizado e descentralizado na relação entre serviços centrais, distritais e locais; a necessidade de se encontrarem, no quadro do funcionalismo, melhores condições para o exercício de uma profissão que, nas administrações de todos os outros países, goza de um estatuto compatível com as exigências da função; a articulação entre o sistema de informações dos impostos e das alfândegas e o de outras instituições públicas, sem o que o controlo tributário continuará a ter problemas de eficácia; o aproveitamento dos recursos tecnológicos hoje disponíveis ou a melhoria dos sistemas de formação profissional são questões estratégicas decisivas.

5 Finalmente, o subsistema psicossociológico que é, quanto a nós, o ponto fulcral de toda a reestruturação do sistema fiscal, porque tem a ver com todos os aspectos (acima referidos) relativos a valores, atitudes, comportamentos, e, de forma mais ampla, com a mudança cultural sobre a questão fiscal, sem a qual nenhuma modificação nos outros subsistemas será sólida e duradoura.

Particular interesse têm, neste contexto, as questões dos mitos fiscais, da ideologia fiscal, da imagem que a administração fiscal tem do contribuinte e, muito em especial, da representação social do fisco (e, em geral, da autoridade do Estado) e da sua própria auto-representação.

A experiência comum revela que vivemos numa cultura altamente desfavorável ao fisco que favorece, na prática, o laxismo e as situações de incumprimento. É vulgar ouvir, mesmo da parte de pessoas colocadas em postos de grande responsabilidade, que fugir ao fisco é um dever ou, pelo menos, um direito. As justificações utilizadas podem ser as mais diversas (o Estado gasta e gere mal, as garantias são ineficazes, há uma grande injustiça na distribuição da carga fiscal, etc...) e terem maior ou menor aderência à realidade. Mas os resultados são perniciosos para o sistema económico, provocando distorções de concorrência, para o sistema sociocultural, conduzindo a graves injustiças e ao des-

crédito do sistema e, *the last but not the least*, para o próprio sistema político, para o regime democrático.

Esta é, sem dúvida, a reforma mais difícil, porque implica uma mudança da mentalidade dos contribuintes e da mentalidade da administração pública. Implica um reforço do que designo a relação de confiança entre a administração fiscal e aduaneira e os contribuintes. Implica que estes considerem o erário público como propriedade de todos e algo que a todos diz respeito. Implica que a administração não se veja como algo acima dos contribuintes-cidadãos, mas como uma emanção destes que existe para melhor os servir.

O combate por uma maior simplicidade (sempre relativa) e comodidade do sistema, por uma mais intensa desburocratização, por uma melhoria da informação aos contribuintes e pela efectividade das garantias destes será um passo necessário e desejável na construção dessa relação de confiança.

Sendo esta uma reforma a médio prazo, que deveria começar nos bancos da escola, é dela, em última instância, que depende a solidez das outras metas. E, conseqüentemente, o nível civilizacional de um povo. ■