

PREFÁCIO

A presente Colectânea de Estudos sobre a Reforma Fiscal é um conjunto de textos de alto valor, nos planos cultural, científico, político e de técnica fiscal. Atribuo ao facto de ter partilhado, com grande solidariedade e apreço pessoal relativamente ao seu autor, a experiência humana e política que eles documentam, o amável convite para o prefaciá-lo, ao qual correspondo com gratidão e muito gosto.

Uma primeira palavra incidirá sobre essa mesma experiência, que foi a da Reforma Fiscal iniciada, em circunstâncias difíceis, pelo XIII Governo Constitucional, em 1995.

A necessidade de uma reforma fiscal deveria ser particularmente evidente para um Governo de centro-esquerda. Reformar o sistema fiscal português, apesar dos desafios da democracia instituída em 1974 e da integração europeia resultante do Tratado Madrid/Lisboa de 1985 — que foram os dois parâmetros fundamentais do processo recente de desenvolvimento modernizador do nosso País, representou uma das opções mais difíceis de concretizar deste Governo.

Encaro sem surpresa o projecto e o resultado.

É evidente que um Governo de centro-esquerda não poderia aceitar um panorama fiscal marcado pelo nacionalismo e pelo arcaísmo, pela injustiça e pelo incumprimento generalizado de muitos grupos e camadas sociais — situação à qual apenas fazem excepção dois grandes momentos reformadores:

- A criação do IVA em 1984;
- A criação do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares - IRS, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas - IRC e da Contribuição Autárquica, em 1988.

A estes momentos modernizadores — acrescidos, no domínio aduaneiro, pela entrada em vigor da Pauta Exterior Comum das Comunidades Europeias —, não corresponderam medidas consequentes de formação global de uma estrutura e com um sistema fiscal modernos, permanecendo, em termos de

impostos, uma mistura inconsistente de espécies velhas e tributos modernos, regras europeias e regras lusitanas, uma cultura de irresponsabilidade impositiva e uma Administração e uma Justiça carecidas de força e modernidade, a manta de retalhos dos privilégios corporativos e a pressão constante dos grupos de interesses para mais a esfarraparem... Não havia estatísticas fiscais publicadas posteriores a 1989. Um discurso hipócrita escondia atrás da pretensa preocupação hipergarantística e da defesa da determinação de um rendimento real que só para os trabalhadores por conta de outrem não é irreal a defesa despudorada das injustiças instituídas. E da combinação destas duas facetas resultava uma tal conformação com a injustiça e o arcaísmo fiscal que nem sequer se falava de reforma fiscal. Exemplo disso é o Programa de Governo — positivo na intenção, mas parcelar e insuficiente, como o é o conceito de “desenvolvimento da reforma fiscal”, que presidiu à instituição da Comissão Silva Lopes, autora, aliás, de um excelente e inspirador relatório.

Para delinear o projecto de reforma fiscal para o século XXI — consubstanciado na Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, de 14 de Julho — foi, assim, necessário combater em muitas frentes:

- Relançar o debate político e cultural sobre a reforma fiscal, sem o qual o habitual silêncio continuaria a cobrir as situações de injustiça instituída e sem o qual a esperança de uma reforma de mentalidades seria vã, travando tanto a aspiração a um mínimo de justiça como as necessidades de modernização do sistema sócio-económico.
- Estudar as reformas necessárias e abrir caminho para elas (por exemplo, a criação do imposto sobre o património, único quadro justificativo da extinção da sisa e do actual imposto sobre sucessões e doações como da reformulação da contribuição autárquica, exigiu duas fases de estudo — a do projecto do Prof. Sidónio Pardal e a da Comissão presidida pelo Dr. Henrique Medina Carreira —, a negociação, na revisão constitucional de Setembro de 1997, da revogação da obrigatoriedade da existência do imposto sucessório e a publicação de propostas para a obtenção de um consenso maioritário no primeiro trimestre de 1999).
- Reestruturar a Administração Fiscal em termos que aqui é escusado desenvolver.
- Promover a redefinição dos princípios essenciais do sistema (através da Lei Geral Tributária e dos seus diplomas complementares).
- Conseguir a elevada rendibilidade fiscal — sem aumento dos impostos

— que permitiu reduzir o défice orçamental (do SPA em contabilidade nacional) de cerca de 6% do PIB em 1995 para 2% (ou menos) em 1999. Note-se que o mérito essencial deste feito — inédito, em democracia financeira, na história financeira portuguesa — está na eficácia fiscal e na descida das taxas de juro induzida pelos bons resultados económicos e financeiros do nosso País, bem mais do que na contenção da despesa corrente (que, mesmo assim, pela primeira vez desde os anos setenta foi travada, mas não se conseguiu realmente cortar).

- Introduzir decisivas mudanças nos impostos do sistema, através de uma política de pequenos passos com condução estratégica clara e programada (não avulsa, como dizem os que não percebem — ou fingem não perceber ... — o projecto).
- Assumir uma nova atitude activa nas vertentes externas da fiscalidade nacional (globalização, dupla tributação, europeização...).
- Estudar (pelo único método possível — os grupos de trabalho ou comissões integradas pela Administração Fiscal, por peritos e por representantes de interesses sociais relevantes) o enquadramento estratégico e o conteúdo das reformas que exigem, dada a reserva de lei parlamentar, maioria absoluta para a sua aprovação, propondo umas e deixando as outras para a próxima legislatura.
- Promover a descentralização tributária (Leis das Finanças das Autarquias Locais e das Regiões Autónomas).

Este foi, no essencial, o projecto e o seu desenvolvimento. Ele excede em muito o Programa de Governo para a legislatura — que, com a Proposta de Lei do Orçamento para 1999 fica cumprido a 100% — e exige, na multiplicidade dos domínios por que se reparte, continuidade eficaz na próxima legislatura (com as revisões que se impunham, claro está, e com o suplemento de eficácia resultante de agora se poder conhecer a situação e se saber, assim, como continuar a modificá-lo radicalmente).

Conseguiu-se — e os críticos sabem-no e por isso se doem... — ir bem mais longe do que, sem maioria parlamentar, eu alguma vez julgaria possível. Pela primeira vez se formulou um programa global, que está sendo cumprido, em vez de um conjunto fácil de meia dúzia de leis para não executar (às quais se chamaria a “reforma fiscal”: por esse modelo falsificador bem podem esperar os críticos, que nunca o terão). Mas, se me perguntarem se chega para Portugal ter um sistema fiscal à altura do País moderno, justo e solidário que queremos ser, respondo: não basta, é preciso continuar na mesma senda.

Trabalhou-se primeiro para se saber o que se queria — pois, em matéria fiscal, nenhum partido ou confederação de parceiros sociais sabia o que queria estrategicamente em 1995 —, depois para o programar com clareza e executar com eficácia. Do que se tratava era de “reformatar a reforma”, introduzindo um novo conceito de reforma fiscal, com manutenção dos três impostos fundamentais e substituição, gradual e progressiva, do sistema no seu conjunto, à luz dos princípios da igualdade, justiça, solidariedade, universalidade contributiva, personalização, eficiência e competitividade. Estes princípios nacionais reforçar-se-iam pela da participação empenhada na União Europeia, além da necessidade de cobrança de receitas, fazendo face à erosão da base fiscal imposta pela consolidação financeira do processo de convergência (continuado pelo processo de estabilidade para a moeda única e a União Económica Monetária completa). A europeização fiscal, que já deu frutos no domínio aduaneiro, passará a dá-los para além dele. Não se tratou de “desenvolver” uma reforma fiscal anterior, de modo pontual e analítico. Tratou-se de introduzir uma concepção nova de reforma fiscal, apresentada na Resolução do Conselho de Ministros nº 119/97, de 14 de Julho.

Com falhas, como tudo o que é humano, nada disto teria sido possível sem o impulso criativo e a colaboração preciosa do Dr. António Carlos dos Santos. Como homem culto, académico de valor, profissional de impostos e gestor metódico, leal e sério —, pois, tudo isto é o Dr. António Carlos dos Santos, que tantas vezes pagou o corajoso inconformismo com os interesses estabelecidos, é credor perante o País de um serviço de alto valor, que prestou com inteligência, com empenho (ao ponto de lesar vezes sem conta a própria saúde), com compromisso cívico e político. Como sempre sucede entre nós, os prejudicados vão denegri-lo e os beneficiados olharão para outro lado... Razão de sobra para, testemunhando-lhe admiração e amizade, retribuindo-lhe lealdade, proclamar o mérito do seu trabalho como Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o qual continuará, por certo, na vida como o cidadão comprometido e o académico trabalhador e culto que já antes conhecia e, após estes anos difíceis de trabalho solidário, mais passei a admirar.

Aqueles que confundem política com servidão aos interesses, ou com carreirismo pessoal, ou com o abandono das próprias ideias e convicções para ser uma espécie de “funcionário de partido”, ou com a falta de coragem para lutar pelo que é bom e justo só porque parece inoportuno ou impopular — esses não terão apreciado a sua acção. Eu, que acho que a política não tem outro saber que não seja o saber, não tem outra ética que não seja a ética de toda a cidadania, não tem valores que não os do que é bom, justo e belo em geral,

fiquei a apreciá-lo mais após esta experiência de trabalho solidário no espaço público. A qual vai — parafraseando Clausewitz — continuar decerto por outros meios.

Em palavras simples, acrescento ao testemunho da nossa comum experiência difícil, irrepetível e gratificante, o apreço pessoal pela sua presença activa e crítica no debate de ideias — de que este livro constitui uma suma valiosa e exemplar — e digo, pessoalmente, o que julgo que a comunidade devia dizer ao Dr. António Carlos dos Santos: bem haja pela sua luta. Prestemos-lhe a homenagem que, infelizmente, é tão rara em Portugal: discutamos as ideias.

Lisboa, Outubro de 1998.

António de Sousa Franco