



ID: 95117989

28-09-2021

● ENTREVISTA

“MATÉRIA FISCAL ESTÁ REFÉM DE LUTAS PARTIDÁRIAS”

Paula Franco, bastonária da Ordem dos Contabilistas Certificados

ROBERTO FERREIRA
rferreira@dnoticias.pt

Considera oportuno o Governo efectuar alterações aos escalões do IRS? As alterações propostas aos 3.º e 6.º escalões mostram-se oportunas agora e em qualquer momento em que se encontre em vigor a amplitude destes escalões. A criação de mais escalões mostra-se coerente com a política fiscal seguida pelo Governo, que não é a de favorecer taxas proporcionais, mas progressivas, introduzindo-lhe agora uma esperada maior progressividade, pelo menos, tanto quanto se pode antecipar das declarações políticas. A conceição de um sistema fiscal assente multiplicidade de taxas, complexa da determinação do imposto em coexistência com múltiplos benefícios fiscais por dedução à colecta e inúmeros elementos personalizantes na determinação do rendimento colectável, conformam um modelo de tributação que já vem sendo desenvolvido há vários anos e que, com a Reforma do IRS em 2015, tem vindo a afirmar-se.

Quanto ao momento em que a revisão dos escalões ocorre, e como se disse, a sua oportunidade, se for no sentido de reduzir a carga fiscal da classe média e dos baixos rendimentos, acaba por reflectir uma correcção a um problema

“E E

IRS CONTINUA A SER ALVO DE MUDANÇAS PONTUAIS E CONJUNTURAIS, MAS NÃO ESTRUTURAIS

O EFEITO DA REDUÇÃO PODERÁ SER MAIS SIGNIFICATIVO NO 3.º ESCALÃO

há muitos anos identificado. Por outro lado, se a revisão só impactar o rendimento colectável de 2022, a liquidar em 2023, os seus efeitos apenas serão sentidos, efectivamente, no bolso dos contribuintes em 2023, a menos que a par da revisão dos escalões venha a ocorrer, ainda em 2022, uma revisão paralela e concordante das tabelas de retenções na fonte

Concorda que existe uma diferença gigantesca entre o patamar mínimo e máximo do sexto escalão, bem como no terceiro? A amplitude dos intervalos actuais está em vigor desde 2018 e é extremamente significativa em ambos os escalões, mas ainda mais significativa no 6.º, em que o limite superior excede em mais do dobro o limite inferior. Por outro lado, esta tabela, por comparação com a anterior, que apenas tinha 5 escalões, acabou por introduzir mais 2 escalões; ora, também essa anterior tabela era criticada. Num sistema de taxa progressiva de imposto, haverá sempre elementos críticos na definição dos intervalos e taxas que, recorde-se, são da competência parlamentar.

Que contribuintes vão sentir impacto na redução da carga fiscal se se desdobrar os escalões? Desde logo, os do 3.º escalão terão, em média, rendimentos colectáveis que correspondem ao que poderíamos



chamar de classe média baixa, ao passo que os do 6.º escalão serão a classe média melhor remunerada. O efeito da redução poderá ser mais significativo no 3.º escalão, já que o peso relativo do IRS em rendimentos baixos, em termos absolutos, tenderá a ter maior impacto positivo no aumento do rendimento líquido disponível, isto porque taxas progressivas altas em níveis de rendimento baixos poderão mesmo introduzir alguma regressividade no imposto.

Por uma questão de justiça e equidade fiscal que mudanças deveriam ser operadas em sede do IRS? Não cabe aqui julgar os conceitos de justiça e equidade, porque eles podem ter interpretações distintas conforme a orientação da política fiscal e muitas opções de política fiscal já foram escrutinadas nos tribunais sem que tivesse sido afectado o essencial do bloco de legalidade constitucional. Como se disse, está-se a dar continuidade e até a aprofundar opções que, estrategicamente, foram tomadas no momento próprio, que foi a Reforma

do IRS de 2015. A elevada tributação do factor trabalho em detrimento do capital ou de outros factores produtivos ou rendimentos faz parte da opção política do Governo e da Assembleia da República, no que a esta compete, e tem sido legitimada politicamente. Outros modelos de tributação foram amplamente discutidos ao longo dos anos, sobretudo no período pré-troika, sem que o sistema fiscal consiga encontrar caminhos estratégicos para reduzir a tributação excessiva do factor trabalho. Este fenómeno está amplamente estudado, não só em Portugal como ao nível da OCDE.

O IRS continua a ser alvo de permanente vontade de mudanças pontuais e conjunturais, mas não estruturais. Há uma opção política, politicamente legitimada, por um modelo de elevada carga tributária assente no factor trabalho, no que respeita aos impostos sobre o rendimento. Introduzir mais acertos, variações e mexidas ao gosto deste ou daquele interesse apenas aumenta a complexidade e falta de



Bastonária recorda que a perda de receitas fiscais tem de ser sempre compensada com aumento de impostos

FOTOS DR

fiscais gerada pelo ciclo económico, mantendo-se constante a despesa, tem de ser sempre compensada com aumento de impostos, sob pena de défice. A discussão do quadro orçamental é uma balança com dois pesos: receita e despesa, não apenas com um. Se se quer falar de aumento de receita é porque a despesa não diminui.

Estamos a caminho de ter uma fiscalidade pré-troika? É desejável? O caminho da fiscalidade portuguesa não foi, em termos estruturais, determinado apenas pela Troika, já vinha sendo feito. E, como se disse, assenta em elevados impostos, elevada eficácia na cobrança e num regime fiscal fragmentado e instável. Estes elementos são mais ou menos constantes nas últimas duas décadas. O que mudou com a Troika foi o aumento na eficácia da cobrança e a gestão administrativa da máquina fiscal, fruto da sua complexidade. As Reformas do IRC (2014) e do IRS (2015) foram geridas ao sabor dos interesses da receita de cada ciclo político, e foram momentos de reforma alinhados com padrões internacionais, sobretudo com o direito comunitário e os projectos da OCDE. Mas não foram reformas que tivessem mudado, substancialmente, os comportamentos dos agentes económicos, empresas ou famílias, no sentido de o elemento fiscal ser impulsor de decisões de investimento ou poupança. Não houve rupturas, mas melhoria do modelo administrativo de cobrança e alinhamento com os melhores padrões legislativos europeus e internacionais.

Acha que deveriam existir mais programas do género do IVAucher? Estes programas fazem parte de um sistema administrativo de cobrança altamente complexo e caro, como acima se referiu quan-

do se caracterizou o sistema fiscal português, em particular no que respeita aos impostos sobre o rendimento. O modelo assente em incentivos ao contribuinte para induzir comportamentos momentâneos é uma opção de sistemas que acima apelidámos de altamente personalizantes. O Estado recolhe elementos de padrões de consumo ou de despesa, os contribuintes, em regra, manifestam interesse na adesão por causa do incentivo e cada sucesso é motivo para nova tentativa. Vimos isso com o sucesso do e-faturo, desde 2013, e como estes programas derivados são as chamadas 'vítimas do sucesso' desse primeiro grande ensaio de programas estímulo-reacção. São modelos com algum mérito, confirmado pela relativamente alta adesão popular, que têm contribuído para difundir uma cultura anti evasão fiscal e demonstram como é possível, até certo grau, induzir comportamentos a partir de um estímulo orientado. Mas são modelos que integram uma cultura onde os elementos personalizantes pesam muito ou quase tudo. Podem ser preocupantes do ponto de vista da quantidade e qualidade da informação transferida dos cidadãos para o Estado. É possível que estes modelos personalizantes venham a perder fôlego com o tempo, mas a capacidade digital instalada ou a instalar pelo Estado para os desenvolver está demonstrada. Cabe sempre aos cidadãos fazer escolhas de acordo com os seus legítimos interesses políticos, mas será conveniente estar alerta para o uso que é dado à informação recolhida – os perigos do mundo digital não ficam à porta dos programas de estímulo fiscal baseados em gestão de dados pessoais.

unidade deste imposto, cuja administração é complexa e cara.

Da experiência que tem nesta matéria entende que temos em Portugal uma política fiscal eficaz ou toldada de acordo com as necessidades políticas de cada momento? Tem de se insistir muito neste aspecto – a política fiscal em vigor tem a legitimidade política que o voto popular lhe dá. Outros modelos foram sendo ensaiados ao longo dos anos, sempre revistos e a favor de um experimentalismo que apenas introduziu mais complexidade, custo e pouca segurança jurídica (acompanhada de elevada litigiosidade, com que os tribunais se vêm confrontados e limitados para gerir). Há várias décadas que este modelo começou a ser construído e aprofundado, sem oposição notória. Mas esta política fiscal tem demonstrado ser eficaz na cobrança de receita, também é público, o que também lhe aumenta a legitimidade. Se uma política fiscal do rendimento assente em elevados impostos, elevada eficácia na cobrança e baseada num regime fiscal incons-

““

ESTA POLÍTICA FISCAL TEM DEMONSTRADO SER EFICAZ NA COBRANÇA DE RECEITA

tante e instável tem, ainda assim, demonstrado resiliência, até em tempos de menor crescimento económico, parece expectável que os decisores mantenham este percurso.

Tem alguma expectativa face ao Orçamento do Estado para 2022, em matéria fiscal? Também não é original dizer que em Portugal há uma elevada propensão para criar contexto legislativo fiscal através do Orçamento. Talvez fosse bom não haver expectativas e que as alterações anuais não fossem aguardadas quase como uma inevitabilidade com época marcada. O contexto político de negociação orçamental parlamentar torna a matéria fiscal refém de lutas partidárias, pouco propícias à estabilidade legislativa e às alterações estruturais. Por isso, cada orçamento anual reflecte quase sempre preocupações meramente conjunturais e muita negociação – e cedências – para as fazer aprovar.

A perda de receitas fiscais vai levar a que o Governo proceda ao aumento de outras taxas? A perda de receitas

