



A REVOLUÇÃO FISCAL PSD-CDS: REGRESSIVIDADE E REDISTRIBUIÇÃO INVERSA

António Carlos dos Santos¹

Resumo

O presente artigo analisa as reformas fiscais dos impostos sobre o rendimento e da fiscalidade verde em Portugal no período de 2012 a 2014, ou seja, em tempos de *troika* e de austeridade, procurando mostrar que estas reformas aumentam o caráter regressivo do sistema fiscal português e operam uma redistribuição de rendimentos em desfavor dos estratos sociais mais vulneráveis.

Palavras-chave

Reformas fiscais. Impostos sobre o rendimento. Fiscalidade verde.

Abstract

This article analyzes the tax reforms of income taxes and green taxation in Portugal in 2012-2014 period, that is, in times of *troika* and austerity, trying to show that these reforms increase the regressive nature of the Portuguese tax system and operate a redistribution of income to the detriment of the most vulnerable social strata.

Keywords

Tax reforms. Income taxes. Green taxation.

1. UMA REVOLUÇÃO FISCAL PERMANENTE

Não é possível desligar as reformas do IRC, do IRS e da fiscalidade verde das profundas alterações na fiscalidade ocorridas de 2012 a 2014.

Desde o início está inscrita no código genético do governo PSD-CDS a construção de um sistema fiscal mais regressivo e de uma redistribuição, por via fiscal e parafiscal, da riqueza e do rendimento desfavorável a trabalhadores e pensionistas, sem que tal política tenha sido sufragada democraticamente, uma vez que não decorre nem do programa eleitoral dos partidos da

¹ Doutor em Direito. Professor Associado da Universidade Autónoma de Lisboa. Investigador do SOCIUS / Instituto Superior de Economia e Gestão e do Gabinete da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Membro do Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa. Jurisconsulto.

coligação, nem sequer do programa do governo. Uma política fundada numa outra – a política de austeridade – para cuja concretização tão pouco pode o executivo alegar que se justificaria por uma situação económico-financeira inesperada, pois os partidos da coligação negociaram o Memorando de Entendimento com a *troika* (ME) e sabiam bem qual era o défice, a dívida pública e a situação económica existentes nesse momento.

Na realidade, apenas quando o executivo afirmou pretender ir “para além da *troika*” se tornou claro para todos que se propunha ir à boleia desta para impor o mais radical programa ideológico de ataque às diversas facetas do Estado Social, ao que restava da progressividade do sistema fiscal e aos rendimentos de trabalhadores, pensionistas e de estratos médios dos cidadãos, para com o produto dessa receita sustentar, em larga medida, os (inesgotáveis...) desatinos de sórdidas instituições financeiras.

O ME, documento pouco fundamentado em matéria fiscal (e não só...), seria o farol orientador da missão revolucionária do executivo, mas um farol que não dava luz suficiente. A austeridade, a concorrência e a promoção da competitividade seriam a solução para o défice, a dívida, a estagnação económica, mesmo que daí decorressem danos colaterais, como o aumento do desemprego, da emigração, da pobreza e da exclusão social. A política de agravamento tributário foi posta quase inteiramente ao serviço daqueles miríficos objetivos. A promoção da competitividade por via tributária (clássico tópico neoliberal) seria atingida mediante o desagravamento dos custos do trabalho suportados pelos empregadores, mediante a redução da Taxa Social Única (TSU), sendo a compensação da perda de receitas efetuada por via da aplicação da taxa normal de IVA a bens e serviços até então sujeitos a taxas reduzidas.² Ou seja, propunha-se alcançar uma redistribuição inversa do rendimento e riqueza: dos consumidores finais de produtos sujeitos a taxas reduzidas (com maior peso relativo em estratos sociais “mais desfavorecidos”) para os proprietários das empresas. É conhecido o destino da proposta: o Governo foi forçado a abandoná-la (temporariamente...) em virtude da enorme contestação que desencadeou, sobretudo na rua.

² Esta eufemisticamente chamada “desvalorização fiscal neutra”, como foi por muitos sublinhado, não se mostrava idónea para a promoção das exportações. A preocupação com a chamada “competitividade” era muito seletiva. Basta recordar que o executivo eliminou o regime da interioridade e a taxa de 12,5% de IRC, medidas criadas com esse objetivo, destinadas em especial, às PME. Além disso, o OE para 2012 contemplou ainda outras medidas gravosas para a competitividade, como um aumento das taxas de IVA na electricidade e no gás ou a redução do reporte de prejuízos em sede de IRC para 3 anos, ao arrepio da proposta de directiva da Comissão relativa à matéria coletável consolidada comum. A rejeição da baixa da TSU centrou o discurso da competitividade na esfera laboral, nomeadamente no alargamento do horário de trabalho, na facilitação da rescisão dos contratos individuais de trabalho e na desvalorização da contratação coletiva.

Em síntese: o essencial da política fiscal até 2014 centrou-se, nas palavras de Vítor Gaspar, num enorme aumento de impostos, de todos os impostos por via do aumento de alíquotas ou da redução ou eliminação de benefícios fiscais.³

2. A REFORMA FISCAL ANTES DAS REFORMAS

A reforma fiscal de Vítor Gaspar, ponto de partida das reformas fiscais do IRC, do IRS e da fiscalidade verde, foi essencialmente levada a cabo nos orçamentos para 2012, 2013 e 2014, fundada no objetivo de consolidar as contas públicas por meio da captação preferencial de receitas fiscais e parafiscais extraídas a trabalhadores e à chamada “classe média”.

Assim, sem preocupação de exaustividade, podemos elencar um conjunto de medidas de redução drástica de rendimentos, as mais gravosas das quais inseridas no OE para 2013 quando se verificou a maior subida de impostos sobre os cidadãos registada entre nós, destinada não ao financiamento das funções sociais ou económicas do Estado, mas a uma consolidação orçamental (discurso manifesto) que teimava (e teima) em não ser conseguida e ao empobrecimento da sociedade portuguesa para a tornar mais competitiva (discurso latente):

- Corte dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos, trabalhadores do setor empresarial do Estado e pensionistas, medida apresentada como redução de despesa, mas com efeitos equivalentes – ou até mais gravosos – para os destinatários, que os de um aumento de impostos (OE 2012), mantido no OE para 2013 em clara violação do acórdão do Tribunal Constitucional (TC) n.º 353/2012, de 5 de julho, relativo ao OE para 2012;⁴

- Criação de uma sobretaxa adicional em sede de IRS de 2,5% para rendimentos superiores a 153 300 euros (OE 2012);

- Alteração da estrutura de taxas (a taxa do último escalão, que passou a aplicar-se a rendimentos acima de 80 mil euros, subiu para 48%) e de escalões do IRS, que passaram de 8 para 5, diminuindo o escalonamento da progressividade do imposto (OE 2013);

³ O ME dava pouca importância ao contributo do combate à fraude e evasão, em particular quanto à redução da economia paralela que rondava então os 19,5% do PIB.

⁴ Novos “cortes” nos salários da função pública, agora alargados às remunerações mensais superiores a 600 euros (em vez dos 1500 anteriores) e com aumento das taxas de “corte” para 2,5% a 12% (em vez dos anteriores 3,5% a 10%). Uma vez mais, o “corte” é apresentado como transitório. A medida originária, prevista no artigo 29.º da Lei do OE para 2013, veio a ser julgada inconstitucional pelo TC pelo Ac. n.º 187/2013, de 5 de maio. Aparentemente, o Governo, em 2013, “não reagiu”. Fala-se de “corte”, mas, em rigor, o que está em jogo, é uma medida economicamente equivalente a um imposto (um tributo parafiscal inominado) aplicável apenas sobre uma parte da população.

- Introdução da chamada "sobretaxa extraordinária" em sede de IRS ou, na linguagem de Pires de Lima (teatral Ministro da Economia), de uma "sobretaxona" de 3,5%.⁵

- Aumento desmesurado da tributação dos rendimentos da Categoria H do IRS (pensões em geral) com a criação da ironicamente denominada *contribuição extraordinária de solidariedade*, com taxas entre 3,5% e 10%, ainda que de incidência cingida a pensões superiores a 1350 euros⁶, contribuição que seria mantida em 2014, acompanhada de "cortes" nas pensões em pagamento pela CGA e das pensões de sobrevivência mediante a introdução da condição de recursos na atribuição das pensões de viuvez.⁷

- Aumento de tributação decorrente da não atualização dos escalões em função da taxa de inflação, medida que atinge todos os sujeitos passivos.⁸

A subida de todos estes tributos decorre de uma consolidação feita essencialmente pelo lado da receita (ou o que é equivalente, de cortes em salá-

⁵ Não se trata de uma verdadeira sobretaxa, pois não é nem um adicional nem um adição ao IRS. É um verdadeiro imposto autónomo (e parasita), que funciona à margem dos princípios e da lógica do IRS, quer quanto ao modo de determinação da matéria coletável, quer quanto ao modo de cálculo da coleta e das deduções à coleta, o mesmo ocorrendo quanto ao destino da receita arrecadada que, ao contrário do IRS, reverte apenas para o Orçamento. É um imposto proporcional com uma taxa idêntica para todos os rendimentos a ela sujeitos e que alarga o fosso entre a tributação dos rendimentos englobados sujeitos a taxas gerais do IRS e os sujeitos a taxas liberatórias pois não se aplica a estes. Na prática aumenta a regressividade do sistema fiscal, penalizando fortemente os rendimentos mais baixos provindos sobretudo do trabalho e das pensões.

⁶ É uma falsa contribuição, pois não se baseia no princípio da equivalência (desconhece-se que haja qualquer contrapartida específica), ou seja, um *novo imposto autónomo e seletivo* que apenas recai sobre rendimentos de pensionistas e afins e que repõe uma espécie de tributação cedular específica em clara violação dos princípios de igualdade tributária, proporcionalidade e confiança legítima inerentes a um Estado de Direito.

⁷ O OE 2013 afasta-se ainda radicalmente da configuração inicial do IRS, subvertendo a lógica constitucional do imposto único, em matéria de tributação de pensões. Em 1989, o legislador optou por tributar as pensões numa categoria autónoma, a H, para evitar que o Código do IRS implicasse uma tributação agravada dos pensionistas relativamente à do anterior Imposto Complementar. Para tal, dotou a categoria H de deduções específicas mais amplas que as da categoria A. Desde então assistiu-se à aproximação das deduções das categorias A e H. Mas nunca se tinha verificado uma maior penalização das deduções dos pensionistas.

⁸ Para além disso, quase todos os tributos foram aumentados, contribuindo indiretamente para uma redução de rendimentos. É o que ocorre, por exemplo, com a passagem de diversos bens e serviços sujeitos a taxa mínima ou a taxa intermédia do IVA para, respetivamente, as taxas intermédia e normal, e com o incremento da tributação nos IEC, o aumento da taxa do IMI, a criação de um novo tributo sobre o consumo de eletricidade e a redução ou eliminação de deduções à coleta em sede de IRS e extinção de benefícios fiscais em diversos impostos, logo no OE 2012; e com a subida de taxas no Imposto Único de Circulação (IUC) para carros ligeiros e motociclos a gasóleo mediante a aplicação de uma taxa adicional situada entre 1,39 euros e 68,85 euros, na contribuição para o audiovisual (em 40 cêntimos), nos impostos sobre as bebidas alcoólicas (cerveja e bebidas espirituosas) e no imposto sobre o tabaco, charutos e cigarrilhas e tabaco de enrolar.

rios e pensões) derivada da ausência de qualquer reforma séria do aparelho de Estado. Ela prejudica essencialmente os cidadãos de estratos médios e baixos, e a própria consolidação orçamental, demonstrando bem os impasses da política de austeridade.

3. A REFORMA DO IRC

Em 2014, o Governo entendeu introduzir mudanças à reforma fiscal de Gaspar, definindo o IRC como o imposto de intervenção prioritária em detrimento do IRS ou mesmo do IVA. Ou seja: a reforma fiscal continuava a não ser pensada em termos de sistema, nem sequer em termos de reforma da tributação do rendimento na sua globalidade, mas imposto a imposto de forma isolada.

A primeira medida de competitividade fiscal foi a de reduzir a taxa do IRC de 25% para 23% em 2014 e de 23% para 21% no OE para 2015. A razão apontada (existir uma taxa nominal máxima agregada com as derramas estadual e municipal de 31,5%) é frouxa. Por um lado, esta taxa agregada não é a taxa nominal aplicável à generalidade das empresas. Por outro, avançar a ideia de que a taxa efetiva média de IRC é 25% não é confirmado pelos dados disponibilizados pela AT, segundo porque situa esta taxa, entre 2009 e 2011, entre 19% e 17%.⁹

A redução da taxa nominal do IRC é, para a coligação, mais importante que as outras finalidades dos impostos (equidade, v.g.) e prevalece sobre os aspetos qualitativos da competitividade fiscal (melhor justiça, administração confiável, estabilidade das leis fiscais, diminuição dos custos de contexto, etc.) ou não fiscal (acesso ao crédito, preço da energia, dos transportes, da água, etc.). Da maior competitividade fiscal assim definida decorreria automaticamente mais investimento, crescimento e emprego. Só que a competitividade (que, recorde-se, é um meio e não um fim) também promove o mau investimento e não garante, por si só, mais e melhor emprego. Trata-se de um bónus às grandes empresas, muitas delas em posição de quase monopólio, vivendo de rendas que reduzem a competitividade do país.

A outra forma de promover a competitividade é pela via da concessão de incentivos fiscais, isto é, pelo recurso à despesa fiscal (cujo custo não é explicitado¹⁰), decorrente de uma estratégia de concorrência fiscal ativa e

⁹ O custo da proposta (no mínimo 400 milhões de euros em 2014 e 2015) terá assim que ser compensado de outro modo, ao que tudo indica pela transformação da sobretaxa de IRS de provisória em definitiva.

¹⁰ Acresce que não há avaliação de muitas das propostas de nova despesa fiscal nem medidas suficientes de alargamento de base tributária (as que existem recaem essencialmente sobre as PME ou decorrem da extinção dos incentivos fiscais à criação de emprego!). A própria Comis-

mesmo agressiva, em dissonância com a proposta de diretiva da Comissão (de 2010) sobre a matéria coletável consolidada comum, atualmente em discussão e que poderá vir a ser aprovada ao abrigo da cooperação reforçada.¹¹

É o caso da introdução do regime do privilégio de afiliação (*participation exemption*) que, a exemplo de regimes congéneres, está a ser avaliado na União Europeia, no quadro do Grupo do Código de Conduta sobre a Fiscalidade Direta das Empresas e na OCDE (e do G20), no quadro dos esforços para controlar a erosão das bases tributárias ("*Base Erosion and Profit Shifting*"). Ou do regime da *patent box*, também ele sob suspeita na União e na OCDE.¹²

Não se poderá, por fim, omitir o que as estatísticas oficiais sobre o IRC revelam: que as alterações à taxa nominal de IRC encobrem outros mecanismos de sentido oposto, como o redesenho da derrama estadual, ocorrido em 2012, e que lhe duplicou a receita, ou o contínuo agravamento das taxas das tributações autónomas, uma verdadeira tributação da despesa no seio do IRC que, atingindo já 20% do seu montante total, se inclui na receita orçamentada para este imposto.¹³

4. A REFORMA DO IRS

A reforma do IRS retoma muitas das medidas previstas no relatório que lhe deu corpo.¹⁴

são confessava que a reforma do IRC não se sustenta por si própria, não sendo possível um alargamento da base tributável.

¹¹ A opção por uma política de concorrência fiscal agressiva aparece em contraciclo com os esforços de contenção da concorrência fiscal prejudicial e é pouco consentânea com a pertença a uma moeda única.

¹² Para uma análise mais aprofundada dos prós e contras desta reforma, ver a obra coletiva *A reforma do IRC: do processo de decisão política à revisão do Código*, organizada e coordenada por SANTOS, A.C. / VENTURA, A, Porto: Vida Económica, 2014.

¹³ Facto que provavelmente justifica que, não obstante toda a publicidade feita ao novo regime do IRC, até agora não tenha sido tornada pública qualquer redomiciliação em Portugal das sociedades *holding* que fixaram as suas sedes na Holanda ou Luxemburgo ou a atração de quaisquer outras.

¹⁴ Cf. *Anteprojecto da Reforma do IRS – Uma reforma do IRS orientada para a simplificação, a família e a mobilidade social*. A reforma visa ainda o fomento da mobilidade do fator trabalho (e não, como é dito, da mobilidade social). Há medidas na reforma que são razoavelmente consensuais, em parte inspiradas em outros estudos ou relatórios efetuados nos últimos quinze anos. É o caso da tributação separada dos membros do agregado familiar, com opção pela tributação conjunta dos cônjuges (que resolve a inconstitucionalidade existente na discriminação negativa do casamento em relação à união de facto), da aproximação dos regimes das categorias de rendimento A e H, bem como da reformulação das categorias E e G, da maioria das propostas em sede de tributação internacional ou que visam tornar compatível o direito nacional com o europeu e, bem assim, da generalidade das propostas de simplificação procedimental (que tem, porém, limites) e processual, desde que salvaguardados aspetos ligados ao controlo do sistema.

A exemplo da reforma do IRC, estamos perante uma reforma muito marcada ideologicamente pelas teses do CDS-PP, com objetivos pré-definidos por despacho governamental. No essencial, esta reforma não toca nos aspetos mais gravosos da reforma de Gaspar como a revisão dos escalões e das taxas, a eliminação programada da chamada “sobretaxa” do IRS, a “taxa adicional de solidariedade”, nem reduz o elenco das taxas liberatórias ou das taxas autónomas. Muitas propostas implicam despesa fiscal que não é sequer quantificada ou estimada. Com exceção da despesa prevista com a introdução do quociente familiar em vez do quociente conjugal (velha reivindicação do CDS-PP, cujo custo, sem compensações, é avaliado no Relatório em 301,6 milhões de euros e, pelo Governo, sem explicações adicionais em 150 milhões), outras medidas suscetíveis de conduzir a perdas de receita ou quebras de tesouraria, como o alargamento do âmbito dos vales sociais de educação, a criação de um abatimento autónomo para as despesas de educação, a dedução global de valor fixo prevista inicialmente, não apresentam qualquer estimativa de perda.

As duas propostas mais emblemáticas da reforma são o acentuar da semi-dualização, isto é, a coexistência de bases de tributação de fatores móveis sujeitas a taxas proporcionais ao lado de outras sujeitas a englobamento e, consequentemente, a taxas gerais progressivas, e a passagem do quociente conjugal para o quociente familiar, seguindo o exemplo francês.¹⁵

A primeira não se limita, por razões pragmáticas, a racionalizar e dar maior coerência a uma semi-dualização fragmentada existente na prática, de forma a evitar formas de planeamento fiscal agressivo. Tal política, se vista como transitória (enquanto aguarda a criação de condições para a concretização do modelo constitucional), poderia compreender-se em nome de um princípio de praticabilidade e da prossecução de uma forma de concorrência fiscal defensiva, tendo em vista assegurar alguma tributação do fator de produção mais móvel, o capital... Ir além disto exige, porém, uma revisão constitucional.

Mais questionável ainda é a medida (emblemática) da introdução do quociente familiar. A questão da baixa taxa de natalidade, problema grave, prende-se hoje não só com fatores económicos (desemprego, trabalho precário, habitação cara) como também com fatores culturais (primado dos valores pós-materialistas), adotados por estratos sociais de maior rendimento. Como o próprio presidente da Comissão da Reforma reconheceu é muito duvidoso que se façam mais filhos com reduções de impostos a famílias numerosas. Muitas destas famílias são famílias de estratos sociais elevados. As de estratos

¹⁵ A terceira, o mecanismo de reembolso aos contribuintes em 2016 da sobretaxa extraordinária através de um crédito fiscal conectado aos resultados do combate à fraude em sede IRS e de IVA é do domínio do puro embuste político, não merecendo aqui qualquer outra referência.

sociais em que os filhos continuam a ser a segurança social dos pais estão excluídas da tributação em IRS, que, como é sabido, deixa de fora cerca de 48% dos cidadãos ativos. A medida, além de um bónus a certas famílias (e, como acabou por ser reconhecido, em prejuízo de outras), reintroduz a figura (regressiva) de alguns abatimentos à matéria coletável que havia sido eradicada.¹⁶

Enfim, a Proposta de Lei inicialmente aprovada no Conselho de Ministros acolhe a marca ideológica do CDS-PP e as alterações de última hora, que deixam cair as deduções fixas à coleta para despesas de saúde, educação e habitação, aumentam a despesa fiscal (sem a contabilizar), de modo a procurar conter futuros danos eleitorais.

5. A REFORMA FISCAL VERDE

Uma reforma fiscal verde é, mais tarde ou mais cedo, inevitável. Na pureza da sua aceção, uma tal reforma deveria partir dos seguintes pressupostos: a) que o recurso a impostos é o meio mais idóneo para melhorar o ambiente; b) que os impostos verdes têm uma forte probabilidade de alterar comportamentos, sendo, no limite, impostos suicidas, que perdem receita à medida que atingem os objetivos; c) que seja observado o princípio do poluidor-pagador, evitando, tanto quanto possível, a repercussão da carga fiscal nos consumidores finais; d) que a receita arrecadada seja reciclada intramuros, isto é, utilizada para a promoção de comportamentos amigos do ambiente e, por extensão, do ordenamento do território. A sua eficácia exige ainda um gradualismo na implantação, de forma a minorar o impacto negativo da subida de impostos indiretos (regressivos) nomeadamente no emprego.

Mesmo que sejam discutíveis os pressupostos da chamada “fiscalidade verde”¹⁷, a Comissão da Reforma efetuou um exaustivo e meritório trabalho. É, no entanto, fácil de verificar que as principais medidas de fiscalidade verde – a contribuição sobre os sacos de plástico leves (em rigor, um novo im-

¹⁶ Não significa isto que a fiscalidade não desempenhe um papel, nomeadamente por via da melhoria das deduções à coleta por número de membros do agregado. Mas não parece ser o instrumento certo para apoiar a natalidade ou as famílias numerosas necessitadas. Aí as políticas seletivas do lado da despesa, como os abonos de família, são muito mais justas e eficazes. Ou mesmo a redução do horário laboral: não há filhos sem, pelo menos, tempo disponível...e emprego com alguma estabilidade...e habitação disponível...e creches...etc.

¹⁷ Há que distinguir a fiscalidade verde (como o imposto sobre os sacos de plástico), da fiscalidade esverdeada (como a da taxa de carbono), há que clarificar se falamos de tributos ou de mecanismos de mercado e de que tipo de tributos falamos (impostos?, taxas? contribuições?), há que esclarecer quais são os seus verdadeiros objetivos e se é realista falar de tripló ou mesmo de duplo dividendo, sem que esses tributos deixem de ser verdes, ou se é correto falar de neutralidade fiscal quando, na melhor das hipóteses, o que se quer é falar de neutralidade financeira etc.

posto), a taxa de carbono sobre combustíveis, o reforço da taxa do Imposto sobre Veículos em função das emissões de CO₂ - , rendendo cerca de 165,5 milhões de euros, são funcionalizadas à consolidação orçamental (predomínio da função reditícia), ao financiamento das benesses atribuídas em sede de IRS (desde logo, a introdução do quociente familiar) e à manutenção da *sobre-taxona* do IRS que, de provisória, tende a transformar-se em definitiva. Apenas cerca de 15 milhões de euros se destinam a promover a melhoria do ambiente.

Por outras palavras: a reciclagem da receita faz-se essencialmente fora do perímetro da política ambiental (em sentido lato), destinando-se a consolidar os objetivos das reformas fiscais do IRS e do IRC. A reforma da fiscalidade verde evoca assim a configuração da melancia: verde por fora e, neste caso, azul-laranja por dentro.