

Uma nota sobre a justiça fiscal em Portugal

CRISTELA BAIARRADA E ANTÓNIO MARTINS

***RESUMO:** Este artigo tem dois objectivos principais. Por um lado, a discussão conceptual dos princípios relacionados com a equidade dos sistemas fiscais. Por outro lado, e a partir dos dados estatísticos publicados por entidades nacionais e internacionais, apresenta uma análise quantificada de alguns aspectos relacionados com o grau de justiça do sistema fiscal português.*

Palavras-chave: Sistema Tributário, Justiça Fiscal, Tributação do Rendimento

TITLE: The degree of tax fairness in Portugal: A note

***ABSTRACT:** This paper offers a discussion about the present situation concerning tax equity in Portugal. Using aggregate data related to income taxation we show that Portugal is far way from a desirable situation as far as tax fairness is concerned. We also discuss some measures that could shape tax policy in order to make the system more equitable.*

Key words: Tax System, Tax Equity, Income Taxation

CRISTELA BAIARRADA

cristelamb@gmail.com

Mestre em Gestão pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Docente e Formadora nas áreas de Marketing, Comunicação, Publicidade e Relações Públicas e Estratégia Empresarial.

Master Degree in Administration at the School of Economics of the University of Coimbra. Teacher and Trainer in many areas related with Marketing, Advertising, Communication, Public Relations and Entrepreneurial Strategy.

ANTÓNIO MARTINS

amartins@fe.uc.pt

Doutor em Gestão pela Universidade de Coimbra. Professor Auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

PhD in Management (University of Coimbra). Assistant Professor at the University of Coimbra, School of Economics.

Este texto tem por objectivo discutir alguns aspectos da justiça fiscal em Portugal. Começa-se por uma análise doutrinal do conceito, para depois ilustrar, com base em dados publicados pela DGCI, a situação portuguesa, ainda que de forma parcelar, dado que a informação disponível não cobre a totalidade dos aspectos relacionados com o nível de equidade fiscal.

O ideal da justiça fiscal tem suscitado uma particular atenção ao longo do tempo, assumindo um papel fundamental no debate político sobre os impostos. Como salienta Santos (2003), entre os contributos pioneiros para a teorização da justiça fiscal, ressaltam obras dos grandes fundadores da Ciência Económica¹, o que se explica pela circunstância de terem sido os economistas que começaram por dar profundidade científica ao estudo da actividade tributária e das suas implicações no comportamento das pessoas.

O princípio da equidade tem sido considerado como um dos requisitos prioritários a satisfazer por um sistema fiscal. Daí que, num grande número de países, mereça mesmo consagração constitucional². Segundo este critério, a distribuição da carga fiscal entre os indivíduos deve ser equitativa e não arbitrária, devendo cada um suportar uma parcela considerada justa dos encargos em função da sua capacidade contributiva. Segundo Sanches (1998), o princípio constitucional da igualdade dos cidadãos perante a lei e a proibição da discriminação e do privilégio tem uma particular densidade na área do direito fiscal, implicando uma distribuição dos encargos tributários que se possa considerar compatível com este princípio.

A repartição dos impostos obedece, assim, ao princípio da igualdade tributária que se concretiza na generalidade e uniformidade dos impostos. Para Ribeiro (1997), «generalidade quer dizer que todos os cidadãos estão submetidos ao pagamento de impostos, não havendo entre eles, portanto, qualquer distinção de classe, de ordem ou de casta, isto é, de índole meramente política; uniformidade quer dizer que a repartição dos impostos pelos cidadãos obedece ao mesmo critério» (p. 261).

Como também salienta Ribeiro (1997), deve-se à Revolução Francesa a conquista da igualdade tributária, uma vez que foi ela que tornou gerais os impostos, ao abolir as isenções de que os nobres e o clero desfrutavam no antigo regime; como foi ela que os pretendeu uniformes, ao prescrever, na Declaração dos Direitos de 89 e na Constituição de 95, a sua repartição pelos contribuintes consoante as respectivas faculdades.

Não podemos, no entanto, esquecer que a igualdade tributária veio exigir a construção de princípios específicos para a igualdade na área fiscal, uma vez que a tribu-

tação igual, no sentido de igualdade quantitativa no imposto cobrado a cada cidadão, conduziria a uma desigualdade de sacrifício. As normas fiscais têm, assim, de ser construídas com base em princípios que garantam uma efectiva igualdade na distribuição da carga fiscal.

Importa, ainda, evidenciar o facto de que a questão da justiça fiscal não se baseia apenas num critério económico, mas é sim um critério ligado também a questões éticas, e que por isso envolve necessariamente juízos de valor. Slemrod (2004) evidencia o facto de que esta característica do conceito de justiça fez com que ao longo dos tempos fossem surgindo várias definições de justiça³, pelo que muitas vezes torna-se difícil saber o que é ou não justo.

O dever de pagar impostos, independentemente da forma concreta e das particularidades que estes possam assumir, representa um dos vínculos mais significativos que se podem estabelecer entre o indivíduo e a sociedade, de tal modo que Santos (2003), considera a justiça fiscal uma condição *sine qua non* de justiça social. Conclui-se, pois, que a igualdade tributária tem um conteúdo variável de época para época⁴, consoante as concepções das forças sociais dominantes, pelo que a definição de justiça depende em parte do valor que a sociedade dá a uma maior igualdade na distribuição do rendimento e como as pessoas reagem aos efeitos dos impostos.

A variedade de posições doutrinárias que têm surgido sobre este assunto pode ser condensada em dois princípios de tributação que passamos de seguida a analisar.

PRINCÍPIOS DE TRIBUTAÇÃO RELATIVOS À EQUIDADE

Em regra, na avaliação da equidade de um determinado imposto ou sistema fiscal recorre-se, essencialmente, a dois princípios orientadores: o princípio do benefício e o princípio da capacidade de pagar.

De salientar que, apesar de nenhum destes princípios fornecer uma resposta definitiva à questão de como os indivíduos devem ser tributados por forma a ser atingida a justiça, eles remetem-nos para determinadas ideias conceptuais que ajudam a reflectir sobre esta questão.

Princípio do Benefício

Segundo o princípio do benefício⁵ (*benefit principle*), os impostos devem incidir sobre as pessoas em proporção dos benefícios ou vantagens que estas retiram das despesas públicas. Como refere Sanches (1998), citando Adam Smith, «segundo o princípio do benefício, os particulares deverão pagar mais impostos conforme

recebem mais benefícios por parte do Estado» (p. 21). Estão, conseqüentemente, nas mesmas condições os que apreciam igualmente as utilidades dos bens públicos e que, por isso, estão dispostos a pagar o mesmo preço por cada unidade desses bens.

Este critério, ainda que em certos casos possua um inegável interesse, revela-se, na prática, de aplicação difícil, pois implicaria a identificação das vantagens que cada pessoa retiraria da actividade do Estado para ser possível determinar quanto é que cada indivíduo deveria pagar.

Para muitos serviços prestados pelo governo, tais como a defesa nacional ou o sistema de justiça, determinar exactamente quanto é que cada cidadão beneficia é difícil ou mesmo impossível. Nestes casos, aplicar o princípio do benefício requer o pagamento do imposto baseado numa estimativa muito grosseira dos benefícios que cada cidadão recebe.

Ribeiro (1997) classifica o problema da indivisibilidade do consumo de insolúvel, não apenas de maneira rigorosa mas até mesmo de uma maneira aproximada. Os bens públicos dirigem-se a necessidades colectivas, que são, como é sabido, necessidades de satisfação passiva, necessidades estas que se satisfazem pelo simples facto de existirem e, por isso, independentemente de qualquer procura. Não havendo procura, não pode haver preço, e daí que se fique sem saber quanto cada indivíduo está disposto a contribuir pela utilização da unidade de cada bem público. A não ser, tal como mostra o autor, que se admita que sendo o consumo de bens privados função do rendimento é de esperar que também seja função do rendimento o consumo de bens públicos e, portanto, o benefício deles auferido.

Este ponto de vista é no entanto criticável, pois se o consumo de bens privados é função do rendimento, neste caso específico, o rendimento é o limite do consumo deste tipo de bens. A verdade é que ele não o é no caso do consumo de bens públicos, daí que se possa concluir que este consumo não tenha de ser função do rendimento.

Ainda no seguimento desta tese, podemos evidenciar outros aspectos que contribuem para o facto de este princípio não poder constituir uma base geral de tributação: existem indivíduos que recebem benefícios de bens públicos e que, no entanto, não devem ser chamados a contribuir para as despesas com a produção desses bens. Segundo este ponto de vista, é impensável que os mais pobres, pelo simples facto de serem eventualmente mais beneficiados com bens públicos, fossem aqueles que mais impostos deveriam pagar. Esta incompatibilidade com o estabelecimento de

acções redistributivas do Estado, faz com que este princípio dificilmente possa ser aceite pelos modernos sistemas fiscais, a que estão consignadas importantes funções de redistribuição do rendimento e da riqueza.

No dizer de Santos (2003), verificamos que o princípio em causa só poderia ser tomado como critério universal para uma repartição justa dos impostos entre os cidadãos, se a distribuição primária do rendimento e da riqueza estivesse de acordo com os padrões de justiça que vigoram numa sociedade. Ora, uma vez que tal facto não se verifica, o Estado é chamado a intervir, e uma vez que o princípio do benefício é incompatível com tais acções, torna-se óbvio que não poderá constituir o critério prevalecte na arquitectura do sistema fiscal.

No entanto, e segundo aquele autor, pese embora o carácter restrito na sua aplicação nos sistemas fiscais modernos, este princípio, ao defender que o financiamento dos bens ou serviços públicos deve ser assegurado no todo ou em parte pelos respectivos beneficiários, torna-se um critério de grande interesse no domínio das finanças públicas. Sendo assim, sempre que as restrições anteriormente apresentadas não existirem, a aplicação deste princípio constitui um importante factor de justiça fiscal e de eficiência económica⁶.

Princípio da Capacidade de Pagar

Tendo em conta as limitações acabadas de enunciar, actualmente, para avaliar a justiça tributária, recorre-se essencialmente a um outro princípio: o da capacidade de pagar (*ability to pay*).

Como refere Santos (2003), Stuart Mill foi o primeiro autor que assumiu uma posição clara de defesa do princípio da capacidade contributiva e da simultânea condenação do princípio do benefício. Segundo ele, se este último fosse utilizado, resultaria que «aqueles que são menos capazes de se valer a si próprios, sendo aqueles a quem a protecção do Estado é mais indispensável, deveriam pagar a maior parcela do respectivo preço: o inverso da verdadeira ideia de justiça distributiva, a qual consiste não em produzir mas em corrigir as desigualdades e os males da natureza» (p. 407)⁷.

Ao contrário do que acontecia com o princípio do benefício, segundo este critério um sistema fiscal é justo se a repartição dos impostos pelos cidadãos for feita de acordo com a sua capacidade económica, independentemente do grau de satisfação que cada um possa retirar da fruição dos bens e serviços públicos. Focando a sua atenção exclusivamente do lado da receita, o uso deste princípio obriga, portanto, a definir como se determina a capacidade de pagar e qual o montante de imposto a cobrar a pessoas com capacidades de pagar distintas.

Enquanto que no domínio do princípio do benefício o Estado só poderia querer produzir um bem público se os contribuintes se reconhecessem beneficiados com essa produção e se estivessem dispostos a cobrir as despesas que ela implicasse, já no domínio do princípio da capacidade de pagar, o Estado pode querer produzir um bem público independentemente de saber se os contribuintes estão ou não dispostos a arcar com as despesas de tal produção, bastando-lhe saber que eles têm capacidade para isso.

Assim, cabe referir que a aplicação do princípio em apreço implica que, previamente, seja definido um padrão que permita quantificar o conceito de capacidade contributiva e que, aplicado às situações concretas dos diferentes contribuintes, dê a justa medida do imposto a pagar por cada um. Tradicionalmente, existem três medidas susceptíveis de avaliar a capacidade de pagar: o rendimento, o consumo e o património.

Segundo Sanches (1998), a definição constitucional dos principais objectos de tributação faz com que a tributação do rendimento – usado como o principal índice para definir a capacidade contributiva – tenha uma grande importância entre nós. E, segundo o autor, nesta definição indirecta da capacidade contributiva como estruturante do sistema através da tributação do rendimento vamos encontrar o rendimento do agregado familiar como índice de capacidade contributiva das pessoas.

De forma a caminharmos para uma maior equidade do ponto de vista da tributação, cada vez mais o conceito clássico de rendimento-produto tem sido substituído pelo conceito de rendimento como acréscimo patrimonial. Esta concepção de rendimento de Shanz-Haig-Simon coloca, ao lado do rendimento periódico que provém de uma determinada fonte, os resultados das valorizações sofridas por qualquer património do sujeito passivo, considerado como um todo, sendo pois mais abrangente do que o primeiro.

Desta definição foram surgindo vários problemas, como seja a problemática entre tributação das mais-valias potenciais ou realizadas, entre outros aspectos. Tendência marcante é, ainda, a consideração da especificidade das diferentes situações familiares e de despesas e encargos considerados socialmente relevantes enquanto realidades condicionantes da capacidade económica «líquida».

No entanto, como sublinha Santos (2003), «o facto de o rendimento ter vindo a ser crescentemente aceite como índice adequado, mostra que ele se revelou como a melhor expressão da filosofia social prevalente, mas não prova que o rendimento é o verdadeiro índice ou que a filosofia social não possa vir a modificar-se» (p. 411).

Santos (2003) afirma que: «na impossibilidade de construir uma índice capaz de traduzir de forma incontroversa a capacidade contributiva dos sujeitos económicos, a generalidade dos sistemas fiscais tende a usar três indicadores referidos como base dos seus impostos, tributando pois, em simultâneo: o rendimento, o consumo e o património» (pp. 411-412). Estas opções estarão, assim, sempre intimamente relacionadas com a realidade onde se inserem os sistemas fiscais. De facto, o rendimento será, por exemplo, o grande indicador da capacidade contributiva em qualquer país situado num estágio elevado do desenvolvimento económico. Mas, decerto estará longe de ser o indicador apropriado num país subdesenvolvido.

Na verdade, como salienta Nabais (2003), a capacidade contributiva não dispõe de um suporte adequado, nem na teoria do benefício nem na teoria do sacrifício. A primeira, para além de estar estritamente vinculada à concepção contratualista do Estado, é de todo impraticável e não está em sintonia com o Estado social, sendo actualmente invocável apenas como suporte dos tributos bilaterais. A segunda, além de se apoiar em premissas indemonstráveis, não nos dá uma resposta unívoca no que respeita à taxa dos impostos.

EQUIDADE HORIZONTAL E VERTICAL

Relacionado com o critério da capacidade contributiva, vamos abordar o conceito de equidade na sua dupla acepção: a equidade horizontal e a equidade vertical. Destaca-se o facto de estas duas acepções constituírem, sem dúvida alguma, aspectos distintivos do nível de equidade de um sistema fiscal, ou seja, correspondem às duas faces de uma mesma moeda.

Equidade Horizontal

A proposição de que as pessoas em igualdade de circunstâncias devem ser objecto de idêntico tratamento fiscal constitui um axioma ético dificilmente recusável, desde logo pelo facto de fazer apelo a um sentido básico de justiça. Na equidade horizontal admite-se que se tributem de forma idêntica as pessoas que têm igual capacidade contributiva, ou seja defende-se a tese de «tratamento igual dos iguais», manifestação esta oriunda do conceito prevalente em sociedades democráticas de «igualdade de todos os cidadãos perante a lei» e de não discriminação.

No entanto, dado o carácter multifacetado da realidade, dificilmente podemos dizer que há dois contribuintes rigorosamente iguais. A verdade é que contribuintes com idêntica matéria tributável podem experimentar níveis desiguais de bem-estar e distintas capacidades contributivas, em função das suas situações concretas. De facto, a consideração de parâmetros como, por exemplo, o estado civil, a condição física ou

a idade, podem definir capacidades contributivas diferentes para matérias tributáveis iguais. É por isto que, dada a multiplicidade de critérios elegíveis, há que reconhecer que a igualdade horizontal, sendo em abstracto um conceito atractivo acaba, no plano prático, por se revelar impossível de atingir na sua plenitude.

Numa tentativa de contornar este carácter multifacetado da realidade, Pigou (1928) avançou com uma fórmula mais flexível afirmando que «as diferentes pessoas devem receber um tratamento similar, a não ser que difiram em algum aspecto muito relevante».

Como veremos mais à frente, a questão dos benefícios fiscais é uma das áreas que aqui importa referir, uma vez que afectam claramente o princípio da igualdade tributária, pois o que é benefício para uns será sempre uma penalização para os outros.

Equidade Vertical

A equidade vertical, traduz-se na proposição de que as pessoas que têm diferente capacidade contributiva sejam tributadas de forma desigual.

Salienta-se, no entanto, o facto de saber em que medida se deverão diferenciar os impostos a pagar por contribuintes em diferentes situações, de modo a que o cumprimento das obrigações fiscais representem o mesmo sacrifício para todos tem, na prática, levantado muitas dificuldades. Com efeito, mesmo depois de definido qual o indicador adequado para a capacidade contributiva, subsiste o decisivo problema de saber qual a relação que se deve estabelecer entre o imposto e essa grandeza.

Pereira *et al.* (2005) relacionam estas duas dimensões da equidade, vertical e horizontal com os dois princípios anteriormente apresentados.

Segundo os autores, no contexto do princípio do benefício, a equidade horizontal é atingida quando pessoas com idênticos níveis de benefícios resultantes da actividade pública pagam idênticos montantes de imposto; já a equidade vertical é alcançada sempre que aqueles que beneficiam mais pagam mais do que os que beneficiam menos. No que respeita ao contexto do princípio da capacidade de pagar, o critério da equidade horizontal exige que as pessoas com idêntica capacidade de pagar suportem o mesmo montante de imposto, na equidade vertical as pessoas com maior capacidade de pagar suportarão impostos mais elevados.

Não nos podemos, no entanto, esquecer, tal como Pereira (2001) refere que a equidade (ou melhor dizendo, a falta dela) é o principal problema da fiscalidade portuguesa em matéria de impostos sobre o rendimento, existindo grande consenso de

que o Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e o Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC) estão longe de ser aplicados com justiça, não tributando uma grande parte dos contribuintes ou tributando-os de uma forma que pouco tem a ver com a sua real capacidade contributiva. O autor alerta, ainda, para o facto de que a situação atingiu tal gravidade que mina os próprios fundamentos da sociedade e constitui antes de mais um desafio à cidadania.

AS ESTRUTURAS DE TAXAS

Relacionado com a questão da equidade vertical, surge-nos a questão de como ela efectivamente se realiza. Ou seja, iremos tentar saber se dela resulta a tributação com taxas progressivas e, caso a resposta seja positiva, em que grau.

Como refere Sanches (1998), esta questão, estando intimamente relacionada como o princípio da capacidade contributiva, possui um largo grau de abstracção, insusceptível de se transformar num critério de onde se possam extrair soluções directas para os dilemas da política legislativa. A verdade é que este problema vai depender de um numeroso conjunto de factores, que não podem resumir-se à obtenção de um grau óptimo de justiça fiscal.

Desde já devemos salientar dois aspectos importantes. O primeiro prende-se com o facto de que a matéria colectável nem sempre é todo o rendimento, pelo que, por exemplo, um imposto proporcional em relação à matéria colectável pode ser progressivo ou regressivo em relação ao rendimento total do contribuinte. O segundo diz respeito ao facto de que não nos interessa a estrutura de taxas de cada imposto, mas sim dos impostos no seu conjunto, ou seja de todo o sistema de tributação. Assim, a pergunta correcta seria: através de que sistema de tributação se realiza a equidade vertical?

Como salienta Ribeiro (1997), «o sistema regressivo, como processo de realização da igualdade pertence à história. Foi praticado e defendido como tal antes da Revolução Francesa, continuou a ser praticado depois dela, ainda hoje o é em muitos países, mas o facto é que já ninguém ousa hoje defendê-lo em nome da igualdade» (pp. 274-275). Sendo assim, o que interessa saber é qual dos outros dois sistemas realiza a equidade vertical.

Apesar de Alvin Rabushka, o criador da *flat tax* ter chamado ao imposto progressivo «a lei mais discriminatória num país que tentou acabar com a discriminação», Pereira (2005a) chama a atenção de que a justificação económica para a progressividade tem sido feita com base no argumento de que só ela permitiria uma «igualdade de sacrifício» (p. 138). Segundo este princípio, vendo na tributação um sacrifício

imposto pelos poderes públicos aos indivíduos, uma vez que se traduz na redução da sua capacidade económica e bem-estar, considera-se que uma fiscalidade justa obriga a uma igualdade desse sacrifício.

Segundo o autor, esta questão encontra-se relacionada com a hipótese de utilidade marginal decrescente do rendimento. Segundo esta hipótese, como a utilidade marginal do rendimento baixa à medida que o rendimento aumenta, o sacrifício implícito na renúncia a uma dada parcela de rendimento que se entrega ao Estado é menor para alguém com elevado rendimento do que para uma pessoa com baixo rendimento, e só a progressividade do imposto permitirá igualar esse sacrifício, sendo o sistema de tributação progressivo o único conducente a uma igualdade tributária. Assim sendo, renunciar a 1 euro é um sacrifício menor para uma família rica do que para uma família pobre, pelo que um igual sacrifício em termos de tributação requer impostos mais elevados para as famílias ricas.

Ribeiro (1997) salienta, no entanto, o facto de que esta hipótese baseia-se em três premissas, todas elas indemonstráveis.

Primeira Premissa: a utilidade marginal do rendimento é decrescente. Afirma-se isto considerando a utilidade marginal do rendimento análoga à utilidade marginal de qualquer bem, como a água por exemplo. Não há dúvida de que a utilidade marginal da água vai diminuindo à medida que aumenta o número de unidades de que dispomos em certa altura, mas a verdade é que com o rendimento pode não suceder necessariamente o mesmo. Se um indivíduo passar a receber mais 1000 euros ou 1500 euros de rendimento, certamente poderá comprar mercadorias mais úteis do que aquelas que comprava com rendimentos mais baixos. Assim, facilmente se conclui que a lei da utilidade marginal decrescente, que é válida para bens, não tem de o ser para o rendimento.

Segunda Premissa: a utilidade marginal do rendimento diminui mais que proporcionalmente ao aumento do rendimento. Seria ainda necessário provar, o que ainda não se conseguiu, que a utilidade marginal do rendimento decresce sempre mais que proporcional ao aumento deste.

Terceira Premissa: as utilidades são comparáveis. Tal facto não é verdadeiro, pois as utilidades são subjectivas, pertencem ao domínio psicológico, e ainda não se descobriu o metro que permita mensurar as alegrias, as dores e os sacrifícios.

A título de conclusão, Santos (2003) salienta o facto de que o decorrer da história mostrou-nos a sucessiva adopção dos três tipos de tributação em causa, sem que a

opção por um tipo particular de imposto seja tomada com base em critérios técnico-científicos de reconhecida solidez. Sendo assim, esta escolha dependerá essencialmente da orientação política dominante em cada uma das fases históricas que cada sociedade atravessa.

Será a *Flat Tax* uma Solução?

Tal como refere Tomaz (2006), assiste-se actualmente a um interesse renovado e ampliado em relação ao tema do imposto proporcional sobre o rendimento ou *flat tax*. Antes de entrarmos numa discussão acerca das suas vantagens e inconvenientes e sobre qual o nível de justiça atingido por este sistema de tributação, importa fazer uma distinção entre os conceitos de *flat tax* e *flat-rate tax*.

Uma *flat tax* consiste numa ampla reforma da tributação dos rendimentos das pessoas singulares e colectivas. Este sistema procura evitar a dupla tributação dos rendimentos produzidos e distribuídos, pelo que rendimentos como os juros, dividendos, lucros, rendimentos em espécie recebidos pelas famílias não são tributados, já que este processo ocorreu na esfera empresarial. Por outro lado, os investimentos efectuados pelas empresas são considerados como custo final no ano em que ocorrem e não à medida que são reintegrados.

No que respeita à *flat-rate tax*, esta não constitui mais do que uma etapa no processo que pode conduzir a uma reforma alargada. Esta fica muito aquém de um sistema de *flat tax*, uma vez que deixa ainda por resolver determinadas questões que tornam um sistema fiscal complexo, tais como deduções, abatimentos, créditos de imposto, benefícios fiscais, entre outros exemplos.

A análise que se segue gira em torno da *flat tax*.

A identificação do nascimento da ideia de *flat tax* não é consensual. Alguns autores centram a sua atenção no modelo proposto, em 1981, por Robert Ernest Hall e por Alvin Rabushka (Modelo HR), outros recuam alguns anos, atribuindo a origem de tais pressupostos a Friedrich Hayek ou mesmo a Milton Friedman. Uma vez que não é nosso objectivo descrever em pormenor os antecedentes históricos da *flat tax*, a apresentam-se apenas as principais características do modelo HR.

A ideia base dos autores era a reformulação do sistema americano de tributação (quer das pessoas singulares quer das pessoas colectivas), de forma a torná-lo mais equitativo e eficiente. Assim, os autores propunham, para todos os rendimentos, uma taxa única de 19%, bem como a criação de abatimentos padrão ao rendimento bruto das pessoas singulares em função da composição do agregado familiar. Os rendimen-

tos de capitais e as mais-valias ficavam fora do campo de incidência, uma vez que estes já teriam sido tributados na esfera empresarial.

No que diz respeito às pessoas colectivas, a grande novidade residia, para além de uma taxa de 19%, no facto de os investimentos efectuados pelas empresas serem considerados como custo fiscal no ano em que ocorriam, e não à medida que eram amortizados. Em contrapartida, os juros pagos deixavam de ser considerados como custo fiscal, com o objectivo de aumentar a eficiência da formação do capital em detrimento do endividamento.

Como principais pontos fortes deste modelo destacam os autores, para além da simplicidade, a moderação da taxa, a neutralidade fiscal, a diminuição dos custos administrativos, a redução de distorções económicas, a possibilidade de muitos contribuintes ficarem dispensados da entrega da declaração anual, a diminuição da evasão, o aumento efectivo da tributação dos titulares de maiores rendimentos através da eliminação de benefícios fiscais e de abatimentos e o correspondente aumento da equidade horizontal. Como pontos fracos, salientam o desagravamento da tributação dos titulares de rendimentos elevados ou muito baixos e a sobrecarga da classe média (o que leva a uma diminuição da equidade vertical), desaparecimento parcial da equidade horizontal em resultado da não tributação dos rendimentos de capitais e de mais-valias e reflexos negativos no sector de construção, em virtude da não dedutibilidade dos juros hipotecários.

Relativamente às empresas, segundo Tomaz (2006), as críticas centram-se essencialmente nos riscos de erosão da base fiscal, designadamente em casos de adiamento sucessivo do pagamento do imposto através de investimentos continuados e incentivo ao endividamento das multinacionais em países em que os juros suportados fossem aceites como custos fiscais.

Apesar deste modelo teórico ainda não ter sido integralmente posto em prática, hoje em dia assistimos a várias experiências internacionais (Estónia, Letónia, Rússia, Lituânia, Sérvia, Ucrânia, República Eslovaca). Mas, apesar de alguns países (China, Polónia, Republica Checa e Roménia) estarem actualmente a estudar a introdução da *flat tax*, em Portugal a questão tem sido pouco abordada.

Segundo Tomaz (2006), e em jeito de conclusão, embora reconhecendo algumas qualidades e potencialidades aos modelos de *flat tax* conhecidos, e estar claro que não existe nenhuma incompatibilidade entre a tributação com uma única taxa e a obtenção de efeitos progressivos, o autor defende que existem soluções alternativas para simplificar a tributação dos rendimentos dos cidadãos, ao mesmo tempo que se

aumenta a equidade e a eficiência do sistema fiscal, que não terá que se reduzir obrigatoriamente àquele modelo.

Sendo certo que este modelo apresenta vantagens indiscutíveis ao nível da simplicidade fiscal e da diminuição potencial de evasão fiscal, parece-nos que Portugal terá de percorrer um longo caminho até poder assumir uma reforma tão radical como esta. Outro dos factores que nos torna um pouco cépticos quanto a este modelo, para além de assuntos que dizem respeito à possível dificuldade política de o colocar em prática, prende-se essencialmente com o facto deste modelo poder ter um impacto menos desejado ao nível das receitas fiscais e poder traduzir-se numa alteração da distribuição da carga fiscal onerando os sujeitos de rendimentos médios e médios-baixos.

Apesar de tudo nos indicar que o tema da *flat tax* está de regresso e o sucesso da sua implementação em muitos países ser uma realidade, consideramos que talvez fosse benéfico, antes de enfrentar uma nova reforma fiscal, tomar medidas no sentido de caminharmos para um sistema mais simples, mais justo e mais eficiente, mas sem nos termos de reduzir obrigatoriamente aquele modelo.

ALGUMAS FONTES DE INJUSTIÇA FISCAL EM PORTUGAL

Analisemos de seguida duas situações que em Portugal têm sido objecto de discussão relativamente à justiça fiscal: a tributação dos casados face aos solteiros, a problemática dos benefícios fiscais e a evasão e fraude tributárias.

Tributação Conjunta *Versus* Tributação Separada

Tendo por base a Europa dos 15, para além do nosso país, apenas o Luxemburgo e a França optaram por uma tributação conjunta obrigatória da família. No que diz respeito à Alemanha, Espanha e Irlanda, os contribuintes têm como possibilidade optar pelo regime que mais vantagens lhes possa trazer. Para os restantes países, o que vigora é a tributação separada dos rendimentos.

Em Portugal, o artigo 104.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que o IRS deva ter em conta «as necessidades e os rendimentos do agregado familiar».

Uma vez que a nossa estrutura de taxas de IRS é progressiva, o processo tributário suscita vários problemas em termos de neutralidade do imposto. As pessoas são afectadas com a imposição de tributação conjunta, o que muitas vezes penaliza o casamento e pode induzir novas formas para uma vida a dois, introduzindo assim assun-

tos fiscais numa decisão que deverá ter essencialmente em conta outro tipo de motivações. De salientar o facto de a penalização anteriormente descrita não ser, no entanto, verificada nos casos em que um dos cônjuges não aufer rendimentos ou recebe montantes muito inferiores em comparação com o outro cônjuge.

Uma das soluções encontrada centra-se no «quociente conjugal», mas a verdade é que esta solução não repõe a igualdade tributária, uma vez que as deduções à colecta não duplicam para os casados relativamente aos solteiros.

Esta preocupação de justiça social torna-se, assim, apenas um princípio de intenções longe de se verificar na prática, onde a tributação individual é normalmente mais vantajosa que a tributação conjunta no caso de os cônjuges auferirem rendimentos semelhantes.

Outros dos temas polémicos sobre esta área da opção pela tributação conjunta ou separada reside no facto de, enquanto no caso das pessoas casadas e não separadas judicialmente a tributação conjunta é obrigatória, a partir da reforma fiscal de 2000, os contribuintes que vivam em união de facto, podem optar pela tributação separada ou conjunta consoante o que for fiscalmente mais vantajoso. Ou seja, usufruem de uma vantagem que não é dada aos casados.

Para além da maior simplicidade no cumprimento de obrigações declarativas, dada a maior possibilidade de introduzir esquemas de pré-preenchimento ou até de ausência de declaração relativamente a indivíduos, quando se compara com a tributação familiar, a tributação individual radica no desincentivo que a tributação conjunta pode originar quanto à participação do segundo membro do agregado no mercado de trabalho. Com efeito, a tributação separada permite preservar a individualidade e intimidade de cada um dos cônjuges relativamente aos seus assuntos fiscais.

Não podemos deixar ainda de referir que, para além da não violação de princípios elementares tais como a justiça e a neutralidade fiscal, a adopção da tributação separada terá vantagens significativas ao nível da simplicidade do sistema fiscal. Assim, apesar de, no ponto de vista administrativo, a implantação de um regime de tributação separada poder conduzir a um acréscimo considerável do número de declarações de rendimentos, importa assinalar que tal possibilitaria a aproximação do valor de retenções ao valor do imposto devido no final, o que permitiria atenuar esse efeito. Além disso, deixariam de existir as actuais diferenças entre os regimes de deduções entre casados, não casados e separados de facto.

Benefícios Fiscais

Os benefícios fiscais caracterizam-se, em primeiro lugar, por se traduzirem numa derrogação às regras gerais de tributação, pelo que está implícito a este conceito a sua natureza excepcional.

Por outro lado, tal como destaca Pereira (2005a), os benefícios fiscais são sempre instrumentos de política que visam certos objectivos económico-sociais ou outras finalidades que justificam o seu carácter excepcional em relação à normalidade. Sem objectivos que fundamentem a sua existência, este tipo de vantagem não seria um benefício fiscal, mas sim um privilégio que, perante o princípio da igualdade, não teria razão de ser. Deste modo, segundo o autor, não se concebem benefícios fiscais que não sejam um meio de atingir um fim assumido de valor hierarquicamente superior ao da igualdade de todos os contribuintes.

Na legislação portuguesa⁸ encontram-se definidos os benefícios fiscais como sendo «medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem»⁹. Neste conceito resultam evidentes as duas características anteriormente enunciadas: derrogação de natureza excepcional à tributação regra e prossecução de finalidade extrafiscal com relevante interesse público.

Mas, segundo Basto (2001a), o melhor benefício que o sistema pode trazer é o da prática de taxas de tributação baixas, aplicáveis a todos, sem diferenciações. O autor mostra-se, assim, avesso à política de benefícios fiscais, pois o que é benefício para uns será sempre uma penalização para os outros e, por isso mesmo, a equidade fica desde logo ferida. Segundo o mesmo autor, deve pôr-se um travão forte, no limite mesmo eliminar, toda a filosofia dos benefícios fiscais e tratamentos preferenciais e privilegiados, uma vez que estes se traduzem em penalizações para os que não estão em condições de os obter, designadamente despesas de saúde, de educação e toda a demais engenharia social, ambiental, económica que mina a base de incidência dos impostos sobre o rendimento.

Para Pereira (2001) um dos principais problemas da fiscalidade portuguesa é o excesso de benefícios que se prolongam indefinidamente no tempo, já que é mais fácil mudar um imposto do que um privilégio fiscal a uma actividade ou sector. A verdade é que o sistema fiscal ganha, e muito, se for visto pela generalidade do público como justo. Isso contribui para não tornar a evasão socialmente aceitável e aumentará o grau de cumprimento espontâneo da lei, enquanto a percepção de graves injustiças na tributação poderá contribuir para que o evasor seja antes tido como alguém que procura afinal fazer justiça pelas suas próprias mãos.

Devido ao facto do universo dos benefícios fiscais ser de tal maneira amplo e diversificado, optamos por analisar, para o período de 2004-2005, apenas os benefícios que dizem respeito ao IRS.

QUADRO I
Evolução dos benefícios fiscais em sede de IRS

	2004		2005	
	Valor	%	Valor	%
Rendimentos de desportistas	14	2,5	13	6,1
Deficientes	141	25,1	149	68,6
Propriedade intelectual	5	1,0	5	2,4
PPR	197	35,2	n.a.	n.a.
CPH	148	26,4	n.a.	n.a.
Donativos	16	2,8	16	7,2
Planos Poupança Acções	2	0,4	n.a.	n.a.
Aquisição de equipamento informático	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Energias renováveis	5	0,9	5	2,5
Despesas com aconselhamento jurídico	2	0,4	n.a.	n.a.
Prémios de seguros de saúde	24	4,4	28	13,1
IVA suportado	5	0,9	n.a.	n.a.
Total	560	100,0	216	100,0

Fonte: DGCI

(milhões de euros)

Como podemos concluir através da análise do Quadro I, os benefícios fiscais totalizaram nos dois anos em análise valores na ordem dos 776 milhões de euros. Em 2004, as rubricas que mais contribuíram para estes valores diziam respeito aos Planos Poupança Reforma, às Contas Poupança-Habitação e aos deficientes. Em 2005, com a abolição dos Planos Poupança Reforma e das Contas Poupança-Habitação, os benefícios concedidos aos deficientes apresentaram valores na ordem dos 70%, ficando em segundo lugar os prémios de seguros de saúde com um peso de 13,1%.

Em termos evolutivos, também podemos observar a tendência do governo em reduzir os benefícios fiscais, por forma a reduzir a despesa e os níveis de injustiça fiscal, o que se traduziu numa redução da despesa, de 2004 para 2005, na ordem dos 60%.

Evasão e Fraude Fiscais

A fuga ao pagamento do imposto é um fenómeno de todos os tempos, de todos os lugares, independentemente do sistema fiscal que possa estar em vigor. Com efeito, a

história mostra que os comportamentos de resistência à tributação remontam às primeiras civilizações, numa luta permanente do indivíduo contra a detracção patrimonial que o imposto representa. As formas assumidas por esta luta são, aliás, tão diversificadas quanto o consente a imaginação humana.

A verdade é que ainda actualmente a evasão e a fraude fiscal são uma realidade com que os decisores políticos estão diariamente confrontados. Os seus efeitos fazem-se sentir a vários níveis, dela resultando, por exemplo, entraves a uma justa concorrência, uma perda significativa de receitas fiscais e uma grave distorção do princípio da equidade.

As expressões «evasão fiscal» e «fraude fiscal» são muitas vezes tratadas como sinónimas, traduzindo a ideia de uma fuga ao pagamento de impostos. Assim, e devido ao facto de serem muitas vezes confundidos, importa especificar as particularidades de cada um dos conceitos.

Entende-se que na evasão fiscal a redução da carga fiscal é alcançada através de meios legais, aproveitando as lacunas da lei ou disposições legais deficientemente formuladas; na fraude fiscal esse objectivo é atingido através de formas que têm na base procedimentos legalmente condenáveis e puníveis. Deste modo, enquanto a fraude fiscal traduz-se basicamente na adopção, por parte de um sujeito passivo, de um procedimento ilegal, a evasão fiscal compreende todos os procedimentos adoptados pelo contribuinte com intuito de, sem violação da lei, minimizar os impostos que lhe cabem.

Dos processos mais rudimentares às técnicas mais sofisticadas do chamado planeamento fiscal, é possível referenciar um vasto leque de comportamentos que permitem ao contribuinte alcançar o objectivo de se subtrair aos impostos sem infringir os preceitos definidos na lei, designadamente:

- renúncia a situações fiscalmente onerosas, seja pela simples abstenção de um consumo (exemplo: deixar de fumar para não suportar o imposto correspondente), seja pela opção por alternativas que se revelam mais favoráveis na perspectiva tributária (exemplo: substituição do consumo de bebidas alcoólicas por sumos de fruta);
- aproveitamento das lacunas da lei, de forma a adaptar a matéria tributável que se detenha à chamada via menos tributada (exemplo: opção pelo desenvolvimento de uma actividade económica sob a forma societária pelo simples facto de a tributação dos lucros se apresentar mais favorável que a tributação dos ganhos enquanto pessoa singular);
- exploração da territorialidade da legislação fiscal de modo a colocar a matéria tributável ou a própria pessoa do contribuinte fora do alcance da soberania do Estado

onde, efectivamente, é exercida a actividade económica. Trata-se de uma forma de fuga ao imposto centrada na utilização de paraísos fiscais.

Esta descrição deixa antever que a fronteira entre fraude e evasão fiscal é algo difusa, pois quase parece que entre o legal e o ilegal não há uma ruptura mas sim uma continuidade. Este problema é ainda agravado pelo facto de a linha divisória entre estas duas figuras estar em permanente movimento, deslocando-se em função da jurisprudência e dos frequentes ajustamentos legislativos.

A verdade é que a fuga aos impostos é determinada pela própria existência destes e pelo natural desejo por parte dos cidadãos de minimização dos seus dispêndios, sendo natural que, uma vez que não há qualquer contraprestação directa e imediata correspondente aos impostos pagos, o contribuinte evite, tanto quanto possível pagá-los, variando apenas os meios para atingir esse fim.

Fernandes (2001) sustenta que, em Portugal, a não ser nas situações em que por retenção na fonte não há outra solução, existe elevada evasão e fraude fiscal. Só assim é que se pode perceber que, de acordo com as estatísticas recentes, os rendimentos do trabalho e das pensões representem quase 90% das receitas do IRS. É um número impressionante, sabendo-se como se reparte efectivamente o rendimento entre trabalho e capital em termos macroeconómicos. Como também é impressionante saber que 5 empresas portuguesas, todas elas de capital público, são responsáveis por cerca de um terço do IRC cobrado, o que denota a fragilidade enorme na cobrança nesse imposto, porque um terço depende de 5 empresas e apenas 100 empresas são responsáveis por cerca de 52% do IRC cobrado.

Antes de tentar combater-se eficazmente a fraude fiscal deve ter-se uma noção clara das suas causas. Parece evidente que, sendo as taxas de tributação muito altas, sendo as penalidades pouco gravosas e havendo fracas possibilidades técnicas e humanas de fiscalização, a propensão à fraude virá naturalmente elevada. Obviamente que não se pode ter um fiscal ao lado de cada contribuinte, mas também não se pode deixar criar a ideia de que a probabilidade de uma inspecção é muito reduzida nem se pode confiar na «honestidade» dos contribuintes e na verdade das suas declarações se estas não forem minimamente controladas.

De facto, segundo o Ministério das Finanças (2006a), comparando o número de habitantes por inspector tributário em Portugal com outros países, verificamos que a nossa situação é claramente mais frágil. A título exemplificativo, enquanto em Portugal existe um inspector por cada 6922 habitantes, em Espanha o número passa para os 6322, na França para os 3522, na Itália para os 2434 e na Finlândia para os 1820.

Num plano estritamente fiscal, mas com grande incidência económica e social, a principal consequência da evasão e da fraude fiscais é a não concretização do princípio da igualdade. Esse efeito é potenciado pelo facto de a carga fiscal, por virtude da fuga aos impostos, ser deslocada dos que não pagam para aqueles que pagam. O princípio é simples: dado que o montante total de receitas de que o Estado necessita é relativamente constante, num clima de evasão e fraude fiscal o que se verifica é que se sobrecarregam os contribuintes cumpridores para compensar o que não é possível obter dos não cumpridores. Como as taxas mais elevadas são elas próprias fomentadoras de evasão e fraude, entra-se numa autêntica espiral.

Por fim, importa salientar que o problema da evasão e da fraude não se limita à questão da diminuição das receitas feitas por parte do Estado. Outro factor também muito importante centra-se no nível psicológico dos contribuintes, pois sendo do conhecimento de todos situações de evasão sem penalidades agrava-se o sentimento de injustiça em certos contribuintes, o que multiplica os casos de evasão e fraude.

Martins (2007) refere-se ao facto de Larry Summers, antigo ministro de Bill Clinton, ter chamado à atenção para a discrepância notória entre a localização do emprego mundial das multinacionais e a localização dos respectivos lucros tributáveis. Neste artigo, o autor chama à atenção para o facto de, em 2003, essas multinacionais apresentarem o México, Canadá e Reino Unido como os três países com maior emprego fora dos EUA, enquanto os três principais territórios onde se localizavam os lucros tributáveis eram as Bermudas, Holanda e Luxemburgo.

Sendo certo que estes são mecanismos habitualmente usados para minimizar a factura fiscal das multinacionais, isto faz com que existam continuamente duas realidades a medirem forças. Por um lado, deparamo-nos com as multinacionais numa busca constante para minimizar a taxa de tributação dos seus lucros, por outro as administrações tributárias que procuram mecanismos que sirvam para combater estas estratégias de planeamento.

Esta é, sem dúvida, uma área que tem levantado muitos problemas e cujas resoluções não parecem fáceis essencialmente por três razões. Em primeiro lugar, porque os recursos à disposição dos grandes grupos económicos na concepção e aplicação de esquemas de planeamento fiscal são muito maiores do que os disponíveis nas administrações fiscais; em segundo, porque a concorrência fiscal não abrandará, pois haverá sempre países a apresentarem regimes mais favoráveis de modo a chamar para o seu territórios tais operações. Em último lugar, destaca-se o facto de a minimização da carga fiscal ser sempre um recurso para melhorar a rentabilidade das empresas e sempre um objectivo desejado pelas suas administrações.

A procura destes esquemas por parte das empresas será crescente, a sofisticação das soluções encontradas pelos especialistas também e a capacidade das administrações combaterem os excessos fraudulentos, que daqui possam advir, muito dificilmente acompanhará o ritmo dessa inovação.

Aumentar o número de acções de fiscalização, promover actuações rápidas para que as penalidades sejam administradas de forma eficaz, incentivar ao cumprimento voluntário através de um sistema fiscal mais simples, mais estável e com taxas mais moderadas, haver maior cruzamento de informação entre diversas entidades, facilitar o acesso da administração fiscal às contas bancárias dos contribuintes faltosos serão alguns dos caminhos a serem percorridos no sentido da resolução do problema em causa.

Análise Quantitativa dos Crimes Fiscais em Portugal

Através da análise do Quadro II, podemos observar que o número de processos criminais fiscais julgados nos tribunais portugueses têm vindo a aumentar todos os anos, desde 2000, a uma taxa média anual de 28%. No início da década julgaram-se 359 processos, um valor que compara com os 1596 processos concluídos no ano passado. No total, estes processos envolveram 10 480 arguidos, 76% dos quais acabaram por ser condenados pelo crime de que foram acusados.

QUADRO II

Número de julgamentos e penas aplicadas em processos criminais fiscais

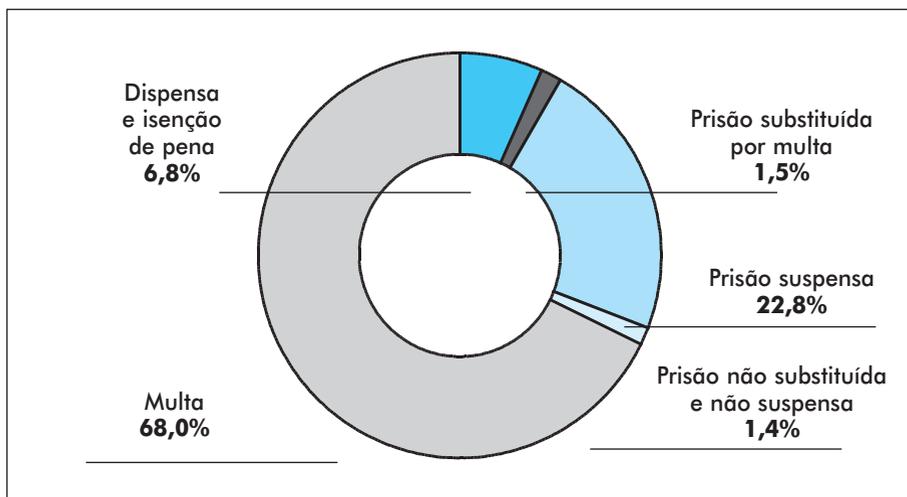
Ano	N.º de processos julgados	Arguidos envolvidos	N.º de condenações	Condenação por prisão
2000	359	451	282	–
2001	686	916	638	8
2002	848	1 094	771	7
2003	1 153	1 576	1 256	49
2004	1 426	1 914	1 501	21
2005	1 523	2 212	1 737	9
2006	1 596	2 317	1 805	15
Total	7 591	10 480	7 990	109

Fonte: DGCI (2007)

No que respeita ao tipo de pena aplicado, verificamos, através da observação do Gráfico 1 (pág. 59), que estas apresentam um padrão relativamente regular ao longo dos anos, sendo a esmagadora maioria condenada ao pagamento de uma multa (68%). A prisão

com pena suspensa foi, nos últimos 6 anos, a segunda pena mais aplicada (22,8%), seguida, com valores muito mais baixos, pela dispensa e isenção de pena (6,8%). A prisão efectiva é a pena menos aplicada, mas, ainda assim, não apresenta valores a ignorar: no conjunto dos seis anos, foram presas 109 pessoas, 15 das quais em 2006.

GRÁFICO 1
Condenações por tipo de pena (2000-2006)



Fonte: DGCI (2007)

Levantamento do Sigilo Bancário

Uma das questões relacionadas com o problema da evasão e fraude fiscal diz respeito à problemática que gira em torno do levantamento do sigilo bancário. Como salienta Nabais (2003), nos termos dos artigos 63.º-A e 63.º-B da LGT, aditados pela Lei n.º 30-G/2000, em certos casos, muito específicos, a administração tributária pode derrogar o dever de sigilo bancário. Esta derrogação poderá ocorrer em dois tipos de situações: acesso a informações relativas a operações financeiras e acesso a informações e documentos bancários.

O primeiro ponto refere-se ao facto de as instituições de crédito e sociedades financeiras terem a obrigação de fornecer à administração tributária, quando solicitado, o valor dos pagamentos com cartões de crédito e de débito, efectuados por seu intermédio, a sujeitos passivos que auferiram rendimentos da categoria B de IRS e de IRC, sem por qualquer forma identificar os titulares dos referidos cartões.

Quanto ao segundo ponto, a administração tributária tem o poder de aceder a certos documentos bancários quando haja recusa da exibição ou da autorização para a

consulta de documentos de suporte contabilístico (quando se trate de documentos de suporte de registos contabilísticos dos sujeitos passivos de IRS e IRC que se encontrem sujeitos a contabilidade organizada ou quando o contribuinte usufrua de benefícios fiscais ou de regimes fiscais privilegiados, havendo necessidade de controlar os respectivos pressupostos). A administração tributária tem, ainda, o poder de aceder a todos os documentos bancários, excepto às informações prestadas para justificar o recurso ao crédito, nas situações de recusa de exibição daqueles documentos ou de autorização para a sua consulta: quando se verificar a impossibilidade de comprovação e qualificação directa e exacta da matéria tributável, quando se verificar um afastamento significativo, para menos, sem razão justificada, dos padrões de rendimento que razoavelmente possam permitir as manifestações de riqueza ou, quando seja necessário, para fins fiscais, comprovar a aplicação de subsídios públicos de qualquer natureza.

As decisões da administração tributária referidas nos dois pontos anteriores devem ser fundamentadas com expressa menção dos motivos concretos que as justificam, e são da competência do director-geral dos Impostos ou do director-geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, ou seus substitutos legais, sem possibilidade de delegação.

Apesar de se tratar de uma área que tem levantado muitas questões e ter recebido desde há muito tempo diferentes propostas de alteração, como podemos concluir, através da análise do Quadro III, o recurso ao levantamento do sigilo bancário tem evoluído positivamente, o que permitiu às autoridades portuguesas detectar, entre 2003 e 2005, desvios de 210,4 milhões de euros nas declarações fiscais dos contribuintes.

QUADRO III

Correcções à matéria colectável feitas na sequência do levantamento do sigilo bancário

Descrição	2003	2004	2005	Total
IRC	28,0	20,6	21,8	70,5
IRS	27,7	27,3	27,8	82,8
IVA	2,2	2,5	2,2	6,8
SISA	14,8	12,7	21,8	49,3
Imposto de selo	0,2	0,5	0,2	1
Total	72,9	63,6	73,8	210,4

(milhões de euros)

Fonte: DGCI

Como podemos observar, através da análise do Quadro III, a maior fonte de evasão verificou-se no IRS, no valor de 82,8 milhões de euros, seguido de perto pelo IRC, onde se destacou uma subdeclaração da matéria colectável no valor de 70,5 milhões de euros.

QUADRO IV

Número de processos de levantamento do sigilo bancário

Descrição	2003	2004	2005	Total
Processos instaurados	74	538	643	1 255
Processos resolvidos por autorização voluntária ou notificação	51	331	364	746
Decisões do director-geral na sequência de recusa do contribuinte	14	171	110	295
Recursos judiciais pelo contribuinte	5	14	51	70
Projectos de decisão notificados ao sujeito passivo	16	213	202	431

Fonte: DGCI

Outra informação relevante diz respeito ao número de processos de levantamento do sigilo bancário que se realizaram para se obterem os resultados que se encontram reflectidos no Quadro III. Através da análise do Quadro IV, observamos que, nos últimos três anos, a administração tributária instaurou 1255 processos para levantar o sigilo bancário, e que, na maior parte das situações, contou com a colaboração dos visados.

ANÁLISE DA DESIGUALDADE DA DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO EM PORTUGAL: ALGUMAS NOTAS BREVES

Para a generalidade dos países desenvolvidos, as primeiras décadas depois da Segunda Guerra Mundial foram assinaláveis em termos do crescimento do rendimento *per capita* e de melhoria da sua distribuição, já que o rápido crescimento do rendimento se deu a par de uma redução ou manutenção da desigualdade na sua distribuição. Para os mesmos países, a redução dos ritmos de crescimento verificada desde meados da década de 1970 foi seguida de um retrocesso na equidade da distribuição do rendimento.

O número considerável de pessoas com carências materiais que vivem sem um mínimo de qualidade de vida e a existência de rendimentos muito díspares entre os indivíduos, são assuntos que têm vindo cada vez mais a preocupar as sociedades contemporâneas, uma vez que suscitam questões muito importantes relacionadas com a justiça social.

Ora, o sistema fiscal português visa, entre outros objectivos, a satisfação das necessidades financeiras do Estado e a redistribuição dos rendimentos e da riqueza. Assim sendo, e com vista a atingir o objectivo em questão, o Estado exige aos contribuintes parcelas dos seus rendimentos e, seguidamente, com essas verbas concede subsídios, produz bens públicos e bens semi-públicos que fornece gratuitamente ou a preço inferior ao custo aos vários agentes económicos carenciados. Assim, a redistribuição efectuada, tem sido dirigida no sentido de transferir rendimentos de quem possui mais para quem possui menos, pelo que o Estado normalmente onera com impostos de taxas progressivas os maiores rendimentos. A redistribuição faz-se dos que se encontram acima da zona de rendimentos médios para os que se encontram abaixo dela, ou seja dos mais ricos para os mais pobres.

De seguida, coloca-se a questão de saber em que medida a repartição destes encargos de carácter obrigatório entre os indivíduos é efectuada de forma socialmente aceitável ou se o objectivo de utilização dos impostos enquanto instrumento de redistribuição de rendimento e da riqueza está a ser adequadamente prosseguido.

No entanto, antes de continuarmos esta análise, não podemos deixar de destacar o facto de a informação estatística disponível sobre as especificidades do caso português ser bastante reduzida. Infelizmente, os dados sobre distribuição do rendimento são conhecidos com um grande desfasamento, particularmente em tudo o que se refere a comparações internacionais, daí que a nossa análise possa apresentar algumas insuficiências.

Através da análise de dados publicados pela DGCI, pretendemos observar as desigualdades que se verificaram em Portugal ao nível da distribuição da riqueza e do rendimento, no período respeitante aos anos de 2001, 2002 e 2003 (ver Quadro V, p. 63).

Como podemos observar no Quadro V, em média, 63 % da população portuguesa que aufere rendimentos mais baixos recebeu, nos três anos objectos de estudo, cerca de 28% do rendimento bruto distribuído no nosso país, enquanto os 10% mais ricos receberam perto de 38%. Apesar da maior parte da população pertencer aos escalões mais baixos de rendimento, existe uma minoria (0,1%) que possui rendimentos declarados superiores a 250 mil euros que contribui com 2% para o total do rendimento bruto. Tais dados demonstram claramente a desigualdade na distribuição do rendimento que caracteriza o nosso país.

Importa, no entanto, destacar que toda esta situação pode ser agravada se olharmos para estes dados de forma crítica. Para além do facto de certos rendimentos (exemplo: juros de depósitos) não serem declarados, uma vez que estão sujeitos a taxas libertatórias, existem outros rendimentos que, por via da fraude ou evasão fiscal, fogem à

QUADRO V
Distribuição do rendimento declarados em Portugal por escalões de rendimento

Escalões de rendimento bruto (valores em €)	2001		2002		2003	
	n.º agregados	R. bruto	n.º agregados	R. bruto	n.º agregados	R. bruto
1 a 7 500	37,2%	10,8%	36,5%	10,6%	35,9%	10,3%
7 500 a 13 500	27,1%	18,0%	27,1%	17,7%	27,0%	17,4%
13 500 a 22 500	18,0%	20,2%	18,2%	20,1%	18,6%	20,3%
22 500 a 32 500	7,8%	13,5%	7,9%	13,5%	8,1%	13,8%
32 500 a 45 000	4,5%	11,2%	4,7%	11,3%	4,7%	11,3%
45 000 a 75 000	3,7%	13,8%	3,9%	14,3%	3,9%	14,0%
75 000 a 100 000	0,9%	4,9%	1,0%	5,3%	0,9%	5,1%
100 000 a 250 000	0,6%	5,6%	0,7%	5,8%	0,7%	6,0%
> 250 000	0,1%	1,9%	0,1%	1,4%	0,1%	1,7%

Fonte: DGCI/DGITA (2004)

tributação, o que poderá certamente retirar veracidade à informação estatística disponível, distorcendo a realidade analisada.

Uma das medidas normalmente utilizada para medir a desigualdade na distribuição do rendimento num país é o chamado índice de concentração de Gini. Este indicador mede o desvio entre a linha real de distribuição do rendimento verificada num país e a linha teórica de distribuição da curva de Lorenz, que corresponde a uma distribuição totalmente igualitária. Teoricamente, o índice de Gini varia entre 0, situação de distribuição perfeitamente equitativa do rendimento, e 1, situação em que o rendimento está totalmente concentrado num indivíduo.

Um estudo publicado, em 2003, pela OCDE, sobre Portugal, permite-nos comparar, a nível internacional, a posição do nosso país em termos de coeficiente de Gini (ver Quadro VI, p. 64).

Como podemos concluir, Portugal é o país que apresenta a mais elevada desigualdade na distribuição do rendimento. Segundo a própria OCDE, em Portugal «o sistema fiscal provavelmente ainda agrava a desigualdade na distribuição do rendimento». Em termos analíticos, um índice de Gini de 0,37 (como é o caso português) diz-nos que, numa população cujo rendimento médio é 1000, se escolhêssemos dois agregados ao acaso, em média uma transferência de 370 do mais rico para o mais pobre colocaria ambos os agregados na situação de igualdade de rendimentos.

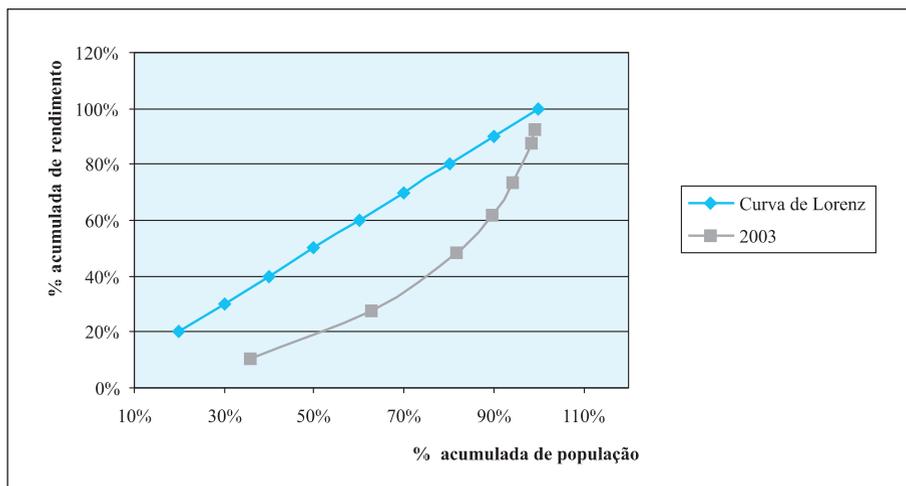
QUADRO VI
Análise do coeficiente de Gini em alguns países da OCDE

Países	Coeficiente de Gini
Portugal	0,37
Grécia	0,34
Irlanda, Itália, Espanha e Inglaterra	0,33
Média da União Europeia	0,31
França, Holanda	0,29
Bélgica, Alemanha, Luxemburgo	0,28
Áustria	0,26
Dinamarca	0,23

Fonte: OECD Economic Surveys Portugal (2003)

O Gráfico 2 permite-nos analisar a relação entre a curva de Lorenz e a curva da distribuição dos rendimentos em Portugal para o ano de 2003. Como podemos verificar, as conclusões anteriormente retiradas mantêm-se.

GRÁFICO 2
Distribuição do rendimento em Portugal (2003)



Fonte: DGCI/DGITA (2004)

Mas vejamos, ainda, outro pormenor interessante. O Quadro VI mostra a evolução do total de declarações, bem como o total de declarações com IRS liquidado por escalões de rendimento.

QUADRO VII
Evolução do nº total de declarações entregues e o nº de declarações com IRS liquidado

Escalões de rendimento bruto (valores em €)	2001		2002		2003	
	Total de declarações	Decl. com IRS liq.	Total de declarações	Decl. com IRS liq.	Total de declarações	Decl. com IRS liq.
1 a 7 500	1 440 697	361 162	1 447 936	339 945	1 428 958	323 322
7 500 a 13 500	1 050 165	494 942	1 076 595	474 158	1 074 133	449 515
13 500 a 22 500	696 949	558 177	720 856	552 024	740 415	541 856
22 500 a 32 500	300 919	294 783	313 599	306 461	323 314	314 574
32 500 a 45 000	175 254	174 697	186 211	185 719	188 215	187 660
45 000 a 75 000	144 713	144 562	156 597	156 455	156 299	156 180
75 000 a 100 000	33 621	33 593	37 994	37 968	37 521	37 504
100 000 a 250 000	24 779	24 763	27 018	27 007	28 046	28 028
> 250 000	2 023	2 019	2 035	2 031	2 144	2 141

Fonte: DGCI /DGITA (2004)

(milhões de euros)

Através da análise do Quadro VII, destaca-se desde logo o facto de, em média, apenas 53% do total de agregados que entregam a declaração de IRS terem imposto a liquidar. A verdade é que, apesar de praticamente 100% dos agregados com rendimentos acima dos 22 500 euros terem IRS a liquidar, nos escalões mais baixos de rendimento, de 1 a 7500 euros, de 7500 a 13 500 euros e de 13 500 a 22 500 euros, apenas 24%, 44% e 77% em média têm, respectivamente, IRS a liquidar.

De seguida vamos analisar esta informação não em termos de número de agregados mas em valores monetários, expressos em milhões de euros (ver Quadro VIII, p. 66).

Ao observar os dados que constam do Quadro VIII (p. 66), podemos concluir que apenas 10% do total do rendimento bruto se traduz em IRS liquidado. Este facto, justificado essencialmente pelas deduções, isenções, abatimentos e benefícios fiscais que vigoram no sistema tributário português, não tem, no entanto, o mesmo impacto ao longo dos vários escalões de rendimento. Como podemos ver, estes valores oscilam entre os 1 e 10% nos primeiros quatro escalões de rendimento, 14 e 23% nos três seguintes, atingindo os 35% no último escalão de rendimento.

De seguida passamos a apresentar o estudo anteriormente elaborado em termos de percentuais. Como podemos observar através da análise do Quadro IX (p. 66), em 2001, 49% do rendimento auferido pelos agregados que compõem os três primeiros

QUADRO VIII

Evolução do rendimento bruto e o IRS liquidado por escalões de rendimento

Escalões de rendimento bruto (valores em €)	2001		2002		2003	
	Rendimento bruto	IRS liquidado	Rendimento bruto	IRS liquidado	Rendimento bruto	IRS liquidado
1 a 7 500	6 463,842	66,371	6 614,320	72,650	6 518,259	60,286
7 500 a 13 500	10 735,012	226,789	11 083,700	217,348	10 987,194	196,620
13 500 a 22 500	12 069,318	624,213	12 577,440	607,401	12 818,012	558,588
22 500 a 32 500	8 067,966	815,322	8 445,313	820,215	8 670,985	797,884
32 500 a 45 000	6 664,193	928,636	7 103,448	969,976	7 151,225	944,418
45 000 a 75 000	8 221,652	1 532,320	8 929,449	1 635,310	8 846,284	1 577,634
75 000 a 100 000	2 935,671	681,172	3 310,852	759,518	3 199,558	715,519
100 000 a 250 000	3 369,663	930,840	3 648,611	1 006,163	3 776,433	1 032,800
> 250 000	1 132,214	398,255	888,721	311,103	1 046,738	374,071

Fonte: DGCI/DGITA (2004)

(milhões de euros)

QUADRO IX

Evolução do rendimento bruto e o IRS liquidado por escalões de rendimento

Escalões de rendimento bruto (valores em €)	2001		2002		2003	
	Rendimento bruto	IRS liquidado	Rendimento bruto	IRS liquidado	Rendimento bruto	IRS liquidado
1 a 7 500	10,8%	1,1%	10,6%	1,1%	10,3%	1,0%
7 500 a 13 500	18,0%	3,7%	17,7%	3,4%	17,4%	3,1%
13 500 a 22 500	20,2%	10,1%	20,1%	9,5%	20,3%	8,9%
22 500 a 32 500	13,5%	13,1%	13,5%	12,8%	13,8%	12,8%
32 500 a 45 000	11,2%	15,0%	11,3%	15,2%	11,3%	15,1%
45 000 a 75 000	13,8%	24,7%	14,3%	25,6%	14,0%	25,2%
75 000 a 100 000	4,9%	11,0%	5,3%	11,9%	5,1%	11,4%
100 000 a 250 000	5,6%	15,0%	5,8%	15,7%	6,0%	16,5%
> 250 000	1,9%	6,4%	1,4%	4,9%	1,7%	6,0%

Fonte: DGCI/DGITA (2004)

(em percentagem)

escalões de rendimento contribuiu apenas para 14,9% do total de IRS liquidado. Os três escalões seguintes, que correspondem aos agregados que auferem 38,5% do rendimento total, contribuíram para 52,8% do IRS liquidado, enquanto aos restantes 12,4% corresponderam valores na ordem dos 32,4%.

Tal como apresentado anteriormente, garantir que a distribuição da carga fiscal esteja de acordo com a capacidade contributiva dos indivíduos não tem sido tarefa fácil. Este ideal de justiça fiscal nem sempre se tem verificado, seja pela proliferação de regimes fiscais de favor, seja pelo enorme défice na execução das leis fiscais. Pereira (2005) alerta-nos para o facto de os estudos empíricos que têm sido desenvolvidos não nos permitirem tirar conclusões sobre uma grande eficácia do sistema fiscal como instrumento de uma política de redistribuição. O autor chama a atenção para três razões em particular.

Uma delas respeita à estrutura das receitas fiscais. Sendo o imposto sobre o rendimento aquele que poderia desempenhar o papel mais importante, o seu peso no total das receitas fiscais não o torna factor decisivo. Também relativamente aos impostos sobre o património – que são teoricamente outra das vertentes de uma política fiscal de redistribuição – a sua importância é diminuta. Por fim, no tocante aos impostos sobre a despesa são conhecidos os seus efeitos regressivos.

Tal como destacámos anteriormente, dada a complexidade desta análise, por regra, na avaliação da equidade fiscal recorreremos a dois princípios base: o do benefício e o da capacidade de pagar. Uma vez que o primeiro princípio revela-se na prática de aplicação difícil, actualmente para avaliar esta questão recorre-se ao princípio da capacidade de pagar. Analisados estes dois princípios e depois termos tido em conta as questões relacionadas com a equidade vertical e horizontal, com as várias estruturas de taxas e com algumas das fontes de injustiça em Portugal, centrámos a nossa atenção no problema da evasão e da fraude fiscal.

Como verificámos, a fuga ao pagamento do imposto, situação que provoca uma grave distorção ao princípio da equidade, é um fenómeno de todos os tempos, de todos os lugares, independentemente do sistema fiscal que possa estar em vigor, e Portugal não é excepção. Parece evidente que, em qualquer sistema, sendo as taxas de tributação muito altas, sendo as penalidades pouco gravosas e havendo fracas possibilidades técnicas e humanas de fiscalização, a propensão à fraude virá naturalmente elevada.

O ponto primordial desta discussão centrou-se no facto de sabermos em que medida a repartição dos impostos entre os indivíduos é efectuada de forma socialmente aceitável e se o objectivo da utilização dos impostos enquanto instrumento de redistribuição de rendimento e da riqueza está a ser adequadamente prosseguido.

Como podemos concluir, Portugal é, na UE, o país que apresenta a mais elevada desigualdade na distribuição do rendimento, sendo que sistema fiscal português pode

ainda agravar a desigualdade na distribuição do rendimento dada a relação existente entre os impostos directos e indirectos, impostos estes considerados como «socialmente mais injustos». Ao observar as várias estatísticas apresentadas podemos ainda concluir que apenas 10% do total do rendimento bruto se traduz em IRS liquidado. Este facto justifica-se essencialmente pelas deduções, isenções, abatimentos e benefícios que vigoram no sistema tributário português.

Apesar do princípio da equidade ter sido considerado como um dos requisitos prioritários a satisfazer pelo sistema fiscal, concluímos que este não é um problema de resolução fácil, uma vez que depende em parte do valor que a sociedade dá a uma maior igualdade na distribuição do rendimento e como as pessoas reagem aos efeitos dos impostos.

NOTAS

1. Cf. Smith (1776), Ricardo (1817), Mill (1848), Wagner (1871) e Edgeworth (1897).
2. No caso português, ver artigos 103.º e 104.º da Constituição da República Portuguesa.
3. Segundo Wiliam Safire justo é quando «os pobres não pagam nada, a classe média paga alguma coisa e os ricos pagam a grande percentagem». Outros autores defenderam que justo é quando «todos pagam a mesma percentagem do seu rendimento», outros ainda argumentam que sendo os impostos um roubo nunca poderão ser algo classificado de justo.
4. Segundo Santos (2003), o filósofo francês Blaise Pascal (1623-1662) reflecte bem esta realidade quando afirma que «não se encontra nada de justo ou de injusto que não mude de qualidade mudando o clima [...] um meridiano decide da verdade» (p. 395). Aliás, «atendendo exclusivamente à razão, nada é justo pela sua própria natureza, tudo muda com o tempo» (*ibidem*).
5. Também designado por Princípio da Equivalência
6. Segundo o relatório do Ontario Committee on Taxation (1967), apresentado por Santos (2003), os impostos baseados no Princípio do Benefício são desejáveis quando ocorrem três circunstâncias: primeira, os benefícios e os beneficiários das despesas públicas poderem ser claramente identificáveis; segunda, a alteração da distribuição do rendimento e da riqueza não pode ser um objectivo da política orçamental; e, terceira, da tributação dos benefícios ou dos beneficiários da acção de um serviço público não resulta um uso ineficiente desse serviço.
7. Na sequência de Mill surgiram vários nomes nas Finanças Públicas que subscreveram abertamente o princípio da capacidade contributiva de entre os quais se destaca: Wagner (1871), Edgeworth (1897), Jeze (1934), Sidwick (1883), Pigou (1928) e Dalton (1922).
8. Cf. artigo 2.º do EBF.
9. Cf. artigo 3.º do EBF.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BASTO, J. G. Xavier de (2001a), «Travão aos benefícios fiscais». *TOC* n.º 16, pp. 6-13.
- DALTON, Hugh (1922), **Principles of Public Finance**. Londres, George Routledge & Sons, Ltd.
- EDGEWORTH, F. (1897), «The pure theory of taxation», *Economic Journal*, vol. 7, pp. 550-71.
- FERNANDES, Ricardo Sá (2001), «Uma reforma inadiável». *Fisco* n.º 99/100, pp. 7-16.
- JEZE, Gaston (1934), **Cours de Finances Publiques**. Paris, Libraire-Éditeur.
- MARTINS, António (2007), «As multinacionais e o fisco». *Jornal de Negócios*, 24 de Janeiro, p. 37.
- MILL, John Stuart (1848), **Principles of Political Economy**. Nova Iorque, Oxford University Press.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (2006a), **Relatório sobre o Combate à Fraude e Evasão Fiscal**. Lisboa, Ministério das Finanças.

- NABAIS, José Casalta (2003), **Direito Fiscal**. Coimbra, Almedina.
- PEREIRA, M. H. Freitas (2001), «Revisão dos impostos sobre o rendimento». *Cadernos de Economia*, n.º 57, pp. 34-41.
- PERREIRA, M. H. Freitas (2005a), **Fiscalidade**. Coimbra, Almedina.
- PEREIRA, Paulo Trigo *et al.* (2005), **Economia e Finanças Públicas**. Lisboa, Escolar Editora.
- PIGOU, Arthur (1928), **A Study in Public Finance**. Londres, Macmillan & Co. Ltd.
- RIBEIRO, José Joaquim Teixeira (1997), **Lições de Finanças Públicas**. Coimbra, Coimbra Editora.
- RICARDO, David (1817), **The Principles of Political Economy and Taxation**. Tradução portuguesa sob o título **Princípios da Economia Política e de Tributação** (1978), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- SANCHES, Saldanha (1998), **Manual de Direito Fiscal**. Lisboa, Lex.
- SANTOS, J. Albano (2003), **Teoria Fiscal**. Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SIDGWICK, H. (1883), **The Principles of Political Economy**. Londres, Macmillan & Co. Ltd.
- SMITH, Adam (1776), **An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations**, Londres, Methuen and Co, Ltd. Tradução portuguesa sob o título **Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações** (1981), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- SLEMROD, Joel e BAKIJA, Jon (2004), **Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes**. London, The MIT Press.
- TOMAZ, João J. Amaral (2006), «A redescoberta do imposto proporcional (*flat tax*)». In AA. VV. (Ed.), **Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto**. Coimbra, Coimbra Editora, pp. 351-405.
- WAGNER, Adolf (1871), **Finanzwissenschaft**. Tradução francesa sob o título **Traité de la Science des Finances**, Paris, V. Giard & E. Brière.