

JOSÉ GUILHERME XAVIER DE BASTO TÓPICOS PARA UMA REFORMA FISCAL IMPOSSÍVEL

ORLANDO GOMES DECISÕES DE LOCALIZAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÓMICO NA ERA DIGITAL

AMÉLIA BASTOS / GRAÇA LEÃO FERNANDES / JOSÉ PASSOS ESTIMATION OF GENDER WAGE DISCRIMINATION IN THE PORTUGUESE LABOUR MARKET

**FÁTIMA BARREIROS / MANUEL P. FERREIRA
JUDITE VIEIRA** SENTIMENTOS E COMPORTAMENTOS EM MATÉRIA AMBIENTAL:
DETECÇÃO DE DIFERENÇAS ENTRE GÉNERO E GRUPOS PROFISSIONAIS

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Tópicos para uma Reforma Fiscal impossível¹

José Guilherme Xavier de Basto
FEUC

Iremos tratar de alguns aspectos gerais do tema da Reforma Fiscal, sem dúvida uma questão central da sociedade contemporânea, que perpassa por quase todas as discussões sobre políticas públicas, já que todas elas exigem recursos financeiros, a obtenção destes não pode nunca dispensar a tributação e esta se afigura uma missão cada vez mais difícil.

Os impostos tem originado, ao longo da história, as mais contraditórias reacções. Começaram por ser, não tenhamos dúvida, um instrumento de tirania. Não terá havido tirania na história que não tivesse uma componente fiscal e muitas revoluções começaram por rebeliões contra a voracidade fiscal dos soberanos.

Foi o Estado moderno, submetido ao Direito, que domesticou e limitou o poder fiscal e o transformou num instrumento de civilização.

Num instrumento, porém, que continua a suscitar resistências e obstáculos, que até parecem crescer nos últimos tempos. Muito dificilmente se geram, em matéria tributária, consensos políticos e sociais, e já há muito que se sabe ser impossível criar um sistema tributário perfeito, ou mesmo uma boa aproximação.

Alexander Pope, o poeta inglês do século XVIII (1688-1744), exprimiu a ideia em verso:

*Who ever hopes the faultless tax to see
Hopes what ne'er was, nor is, nor e'er shall be.*

Para além do célebre "*queriam-me casado, fútil, quotidiano e tributável*", de Álvaro de Campos, não conheço outra expressão poética em matéria tão prosaica como os impostos...

Na verdade, as escolhas fiscais têm de ser compromissos sobre objectivos conflitantes, entre os quais existem tensões inconciliáveis, que obrigam a renúncias dolorosas e criticáveis.

A dificuldade maior das opções fiscais é que têm de ser ao mesmo tempo informadas por princípios centrais de funcionamento da sociedade e da economia – princípios de justiça, de neutralidade e de eficiência – e por preceitos de pragmatismo e de chã praticabilidade, sem os quais o sistema não consegue implantar-se no terreno e cumprir a sua missão de satisfazer as necessidades financeiras do Estado.

É por isto que tanto é verdade a frase de Oliver Wendel Holmes, inscrita na entrada do edifício da administração fiscal americana, segundo a qual os impostos são o preço que pagamos por viver numa sociedade civilizada, como o dito atribuído a Colbert, que comparou a arte de tributar ao depenar de um ganso, procurando obter o máximo de penas com a menor gritaria.

Como depenar então o ganso, sem grande gritaria e ao mesmo tempo com alguns princípios, económicos e de justiça?

Quem não quiser sujar as mãos, melhor que se retire, porque a função obriga a compromissos, de onde nunca se sai inteiramente limpo.

Os objectivos assinados ao sistema fiscal eram tradicionalmente três:

¹ Este texto serviu de apoio à minha última aula proferida na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, em 9 de Junho de 2004. A Direcção de *Notas Económicas* convidou-me amavelmente a publicá-lo aqui, o que constitui para mim uma grande honra, que penhoradamente agradeço.



- suficiência de receitas;
- justiça ou equidade tributária;
- eficiência económica.

Nenhum deles, salvo talvez o primeiro, tem significado unívoco. Na verdade, é muito difícil construir um conceito indiscutível de justiça tributária, especialmente quando se vai além da justiça entendida como igualdade horizontal – uma dimensão, essa sim, indiscutível da equidade tributária, porque proíbe toda a discriminação arbitrária em matéria fiscal – e se quer atingir a chamada igualdade vertical. Ou quando, mais ambiciosamente ainda, não se quer separar a justiça tributária da justiça de toda a ordem social e se pretende que o sistema fiscal contribua decisivamente para a justiça social. Justiça tributária, quando assim entendida, é mais do que mera justiça na repartição dos encargos públicos entre os cidadãos; é antes um instrumento da realização da justiça social, tal como for concebida. É esta, diga-se de passagem, a concepção portuguesa a impor um modo "justo" de repartir o peso dos impostos; quer que o sistema fiscal seja um meio de realização da justiça de toda a ordem social. No nº 1 do artigo 104º determina-se, com efeito:

"O sistema fiscal visa... uma repartição justa do rendimento e da riqueza".

Também não é evidente o sentido da eficiência económica. Pode ser entendida como neutralidade, ou seja, não interferência no funcionamento dos mercados supostos eficientes, ou pode, ao contrário, ser vista como interferência nesse funcionamento, fomentando actividades que o mercado não privilegiaria, se deixado livre.

Para complicar as coisas, as realidades modernas vieram impor aos arquitectos fiscais mais alguns objectivos, designadamente, o de manter o mais simples possível o sistema tributário, por forma que seja possível administrá-lo bem, o de o manter estável durante períodos suficientemente dilatados, em ordem a facilitar o cálculo a mais longo prazo dos agentes económicos, e o de concorrer com outras jurisdições, na economia aberta e globalizada que é da realidade contemporânea.

Teremos então não já três, mas seis objectivos centrais, que o pobre sistema tributário, um artefacto humano, afinal de contas, tem de carregar às costas:

- suficiência de receitas;
- justiça ou equidade tributária;
- eficiência económica;
- simplicidade;
- estabilidade;
- capacidade concorrencial.

Os conflitos entre os objectivos e a necessidade de compromisso são unanimemente reconhecidos. As soluções equitativas, apelando muitas vezes, para o estabelecimento de regimes fiscais especiais para situações especiais, complicam o sistema, nem sempre respeitam a eficiência económica e são tantas vezes responsáveis por alterações frequentes dos regulamentos, afectando a desejável estabilidade e pondo grave hipoteca na capacidade de produção de receitas. Sistemas com capacidade de concorrência com jurisdições estrangeiras podem tornar-se intoleravelmente injustos, por imporem sacrifícios às bases de incidência fiscal pouco móveis – os rendimentos do trabalho – e darem prémios às que se podem movimentar facilmente de jurisdição em jurisdição – em especial, o rendimento do capital financeiro. E poderíamos continuar a enunciar *trade-offs* do mesmo género.

Compromissos portanto entre os diferentes objectivos... Todos os programas fiscais falam desses compromissos e raros são os que não anunciam que os conseguiram.



Julgo porém que há que reconhecer, mais radicalmente, que por vezes não é possível chegar a nenhum compromisso válido, mais valendo admitir a incompatibilidade radical entre os objectivos e a necessidade de renunciar a algum ou alguns deles.

A meu ver – penso isso hoje, não o pensava talvez há vinte anos – nem sempre são possíveis os compromissos ou constituem apenas "cosmética política", destinada a tornar apelativos discursos políticos e eleitorais. Há que admitir que, muitas vezes, o compromisso tem de significar renúncia ou abandono a algum dos objectivos.

Um sistema fiscal justo, redistributivo, eficiente no plano económico, com capacidade de concorrência com sistemas fiscais estrangeiros, capaz de fomentar o crescimento da economia, mas ao mesmo tempo simples e susceptível de correcta administração, estável e, finalmente, em condições de garantir a segurança fiscal do Estado? Linda coisa, só que não existe semelhante coisa! Mal vai uma tentativa de reforma que não tem disso consciência e que dê ao público, que vota e que opina, a ideia erradíssima de que se pode conseguir tudo isso ao mesmo tempo.

No capítulo que encerra o belo livro de Slemrod e Bakija, *Taxing Ourselves*, lêem-se vários conselhos aos votantes no debate sobre política fiscal. Entre eles este:

*"Keep in mind that's it's too much to expect of a tax system to compensate for all the injustices of economic life"*².

Para que o discurso fiscal abandone o terreno pantanoso do politicamente correcto, o que é necessário não é tanto que se indique os objectivos a prosseguir e os compromissos entre eles, mas é sim que se assuma quais os objectivos que terão de ser sacrificados.

Por mim, tenderia a considerar a segurança fiscal do Estado, a simplicidade, a neutralidade, e estabilidade e a capacidade de concorrência com sistemas fiscais estrangeiros e a equidade, na sua vertente de igualdade horizontal, os objectivos primeiros do sistema fiscal.

E posto assim o problema, resulta clara a renúncia ao objectivo da equidade na sua vertente vertical, ou seja, o objectivo redistributivo, tantas vezes proclamado, mas nunca efectivamente conseguido, e aos objectivos de fomento e de incentivo, disto e daquilo, tantas vezes ao sabor de pressões de interesses sectoriais ou de grupo. Numa palavra, não à engenharia social em matéria de impostos e, em especial, em matéria de impostos de rendimento.

Tem-se sobrecarregado o sistema fiscal como demasiados e demasiado ambiciosos objectivos. Não quero com isto implicar que os objectivos que referi como devendo ser sacrificados não sejam importantes para a política pública ou que devam ser deixados para uma hipotética "mão invisível". Nada disso. São, todavia, no meu modo de ver, objectivos a prosseguir com outros instrumentos de política pública, que não o sistema fiscal.

Pedem-se demasiadas coisas ao sistema tributário, com a agravante de que quase todas se concentram no imposto pessoal de rendimento, que sofre assim o principal peso da engenharia social.

A engenharia social, com o seu cortejo de regimes especiais, de deduções, de abatimentos, dificulta e muito a administração tributária. Quanto menos uniformes são os regimes, mais numerosas têm de ser as fiscalizações, se não se quer que sejam facilmente abusados. O número de fiscais é sempre limitado e a experiência de muitos países tem mostrado que a percentagem de contribuintes que podem ser fiscalizados é muito pequena e tem declinado dramaticamente nas últimas décadas. Nos anos 60, nos EUA, o valor típico era de 4% de fiscalizados, enquanto hoje o *Internal Revenue Service* já só audita 1% dos contribuintes. Felizmente, muitos não se apercebem que é assim e felizmente hoje a administração dispõe de vários outros meios de controlo da verdade das declarações, para além da auditoria directa dos contribuintes...

² Joel Slemrod; Jon Bakija (1996), p. 257.



Como se chegou, porém, a este estado de coisas? O que se passou no Mundo para que os preceitos por que foi educada a minha geração de fiscalistas – que conduziam a defender sistemas fiscais mais ou menos redistributivos, mas sempre com preocupações nesse domínio, com impostos de rendimento personalizados e com primado da tributação directa sobre a tributação indirecta – pareçam agora obsoletos e desajustados?

Com efeito, aprendemos todos que é o imposto de rendimento, pessoal e progressivo, que deve constituir a pedra angular dos sistemas de impostos, e a tributação do consumo, posto que necessária, deve ocupar um lugar mais secundário, diminuindo a sua importância à medida em que cresce e se desenvolve a economia.

Foram as duras realidades dos finais dos anos 70 e dos inícios da década de oitenta do século passado que conduziram à necessidade dessas subtis mudanças na linha de rumo das políticas tributárias, não completamente aprendidas ainda em tantos países e adaptadas às realidades respectivas.

Não seria capaz de sintetizar aqui bem os complexos fenómenos que explicam essa evolução e o período de transição e crise grave que agora se atravessa.

Só vou dar alguns tópicos, os quais, desta vez, contrariamente ao nosso lugar comum de todos os dias, não iremos desenvolver na próxima aula, porque próxima aula não haverá!

Produtividades elevadas, períodos prolongados de prosperidade económica, necessidades crescentes de bens públicos e de protecção social fizeram aumentar, no após guerra de 39-45, a pressão tributária um pouco por toda a parte. A situação de pós-guerra enfraqueceu a resistência dos contribuintes. Os sistemas fiscais resistiram e responderam bem aos desafios das necessidades crescentes de recursos financeiros. Nos países industriais avançados, especialmente no Norte da Europa e nos Estados Unidos, foi ao imposto individual de rendimento que foi pedido o maior esforço de desenvolvimento da capacidade de produzir receita. A hora dos impostos de consumo, em especial do IVA, só haveria de chegar mais tarde, como só mais tarde haveria de chegar a hora em que a política fiscal deixaria de ser entendida como uma questão puramente doméstica, para ter de entrar em conta com as pressões de uma economia global. As manifestações de "revolta fiscal" e o desenvolvimento de ideologias anti-imposto ir-se-iam revelar depois, a dano dos resultados dos impostos de rendimento.

Ora o imposto individual de rendimento assenta, por toda a parte, na declaração dos contribuintes. Por estranho que isso hoje nos pareça, esse sistema de tributação por confissão funcionou aceitavelmente durante décadas. A evasão fiscal manteve-se a níveis aceitáveis.

Em 1940, o Juiz Jackson declarava:

*The United States has a system of taxation by confession. That a people so numerous, scattered and individualistic annually assess itself with a tax liability often in highly burdensome amounts, is a reassuring sign of the stability and vitality of our system of government*³.

E pouco mais de vinte anos mais tarde, em 1962, ainda um responsável pela administração fiscal americana, o Comissário Caplin, fazia idêntico diagnóstico:

*"No other nation in the world has ever equaled this record of voluntary compliance. It is a tribute to our people, their tradition of honesty and their high sense of responsibility in supporting the government"*⁴.

Mais vinte anos depois, todavia, as coisas tinham mudado substancialmente e era impossível negar o elevado grau de evasão e de fraude fiscal, que ameaçava a segurança do sistema.

3 Citado por Charles Adams (1993), p. 378.

4 Citado por Charles Adams (1993), p. 379.



Declarações como esta, do juiz Neely, são sintomáticas da percepção do início da falência dos impostos de rendimento:

*"Cheating on federal and state income tax is all pervasive in all classes of society; except among the compulsive honest, cheating usually occurs in a direct proportion of opportunity"*⁵.

O resultado, aqui ilustrado para os Estados Unidos, mas de que se poderiam recolher provas para a generalidade dos países, é produto de uma mistura explosiva: elevadas taxas marginais de imposição, uso intensivo do sistema fiscal para as mais diversas engenharias sociais (justicialistas, ambientais, tecnológicas, demográficas, etc.) com a conseqüente erosão das bases de incidência e a falência progressiva dos sistemas de fiscalização tributária, assoberbados no controlo de um sem número de regimes especiais.

Os anos 80 trouxeram também as primeiras tentativas de correcção de rumo, em matéria de impostos de rendimento. As reformas fiscais iniciadas nessa década, entre as quais se contou a reforma portuguesa de 1989, orientaram-se pelo famoso movimento BBRR, ou seja, *broadening the bases, reducing the rates*. Alargar as bases de incidência fiscal, reduzir as taxas de tributação, eis as palavras de ordem das reformas fiscais dessa época.

As taxas marginais de imposto de rendimento, que atingiam não raramente 70%, 80% e até mais (especialmente com o efeito combinado do imposto de rendimento e das contribuições para a segurança social) foram sendo conduzidas para níveis mais razoáveis. A redução da altura das taxas e a limitação do número de escalões de progressividade foram características das reformas fiscais iniciadas nessa época e bem pode dizer-se que, em geral, se tornaram também características permanentes e universais dos impostos de rendimento dos países industriais. Nunca mais se voltou, nem é previsível que se volte, aos níveis de tributação que até então vigoravam.

Já o mesmo não se terá passado pelo que toca ao alargamento e à compactação das bases de incidência. Objecto de um consenso muito significativo por parte dos especialistas, o alargamento e a compactação das bases de incidência fiscal implica renunciar ao uso do sistema fiscal para as várias finalidades de engenharia social em que tem vindo a ser, e continua a ser, utilizado.

Essa renúncia não releva do domínio técnico, mas é uma escolha política que, numa sociedade de grupos, é muito difícil de consensualizar. Embora exista hoje uma boa compreensão da ineficácia da maior parte dessas medidas de engenharia social, cada uma delas criou um grupo de interesses de muito problemática neutralização ou desmantelamento. Difícil que o público, e em especial os interessados nos diferentes benefícios que o sistema generosamente oferece, levem a sério e atentem bem neste outro conselho que Slemrod e Bakija dão aos votantes dos programas fiscais:

*"In defending a tax break, politicians always point out it will encourage and reward some laudable activity, such as housing, charity or saving. Every time you hear the word "encourage", remember that the break, by virtue of higher tax rates it requires, discourages all other endeavors. Every time you hear "reward", remember that it penalizes other activities."*⁶

Benefícios fiscais para uns constituem sempre penalizações fiscais para outros, a não ser para os irresponsáveis, que não se preocupem em compensar as receitas perdidas.

A contínua erosão das bases de incidência, numa época como aquela em que vivemos, em que não é pensável compensá-la através de incrementos das taxas, a crescente dificuldade em administrar bem o sistema, a percepção do público acerca da grave injustiça do sistema de tributação, pesem as boas intenções distributivas em que porventura assenta, têm conduzido

⁵ Citado por Charles Adams (1993), p. 379.

⁶ Cfr. Joel Slemrod; Jon Bakija (1996), p. 256.



aos mais diversos desenhos de reforma, que não é possível apreciar aqui. Têm conduzido até a declarações mais bombásticas e decerto não ideologicamente neutras sobre o declínio e a queda dos sistemas do imposto de rendimento. Um livro recente (1997) de Michael Graetz intitula-se bem significativamente *The decline (and fall?) of the Income Tax...*

Que vias seguir então para salvar esse preço da civilização que são os impostos, para salvar um modelo social como o europeu, que obriga certamente a evitar os exageros de generosidade do Estado social, mas não dispensa que uma fatia significativa dos recursos seja afectada a bens públicos e a políticas de protecção social?

Não sou capaz de o dizer, pelo que vou só apontar uns pouco tópicos que julgo, todavia, essenciais e sobre os quais aliás existe algum consenso técnico.

Uma primeira ideia que reputo importante é a de que não devemos ter "complexos" no que respeita à tributação indirecta e em particular ao IVA. A minha geração de fiscalistas foi educada no horror à tributação indirecta, na ideia que os impostos de consumo são regressivos e constituem peças do sistema fiscal destinadas a estiar à medida do progresso social e económico. Esta última previsão do saber convencional em matéria de fiscalidade não se verificou aliás e isso ficou a dever-se, como é bem sabido, ao êxito da adopção, em todo o Mundo, do IVA. Por outro lado, mesmo no plano da equidade, há muito a dizer a favor da tributação geral do consumo. Se ela não assegura a equidade vertical, tem o mérito de assegurar a igualdade horizontal. Na tributação indirecta, a evasão não se relaciona com os níveis de rendimento e não são os mais ricos que têm mais oportunidades de evadir, como acontece no imposto de rendimento. Tudo somado, o IVA é o imposto mais eficiente do nosso sistema fiscal e as suas *performances* defrontam-se muito bem com as dos seus congéneres de países mais ricos. Um estudo recente da OCDE colocava o IVA português em 5º lugar, no plano da eficiência fiscal, medida pela diferença entre a sua receita efectiva e a sua receita "teórica", entre os países daquela organização internacional. Não será um exemplo de justiça, mas quem acredita que os impostos de rendimento o são, nas condições concretas em que funcionam nas economias abertas do mundo de hoje, onde os mais ricos têm acesso a paraísos fiscais e a toda uma sofisticada gama de *tax shelters*?

Pelo que toca ao IRS – e será a minha segunda sugestão – defenderia uma progressividade muito moderada, quer na altura das taxas quer no número de escalões, acompanhada de uma base de incidência muito larga, com renúncia assumida à utilização do imposto para exercer a engenharia social dos mais variados tipos, que mina a base de incidência do imposto de rendimento, complica o sistema e dificulta a sua eficaz fiscalização. Redução radical de benefícios e deduções, pois, o que permitiria uma baixa muito significativa das taxas, sobretudo das que incidem sobre os escalões de rendimentos médios e da própria taxa máxima. O rendimento colectável deveria tanto quanto possível coincidir com o rendimento líquido e a panóplia actual de deduções à colecta deveria ser significativamente, ou mesmo radicalmente, reduzida.

O sistema da tributação separada dos cônjuges, na linha aliás da evolução internacional, teria seguras vantagens, facilitando retenções na fonte exactas, com a conseqüente possibilidade de dispensa de declaração para um número significativo de contribuintes. Um bom número de complicações do actual sistema desapareceriam com a adopção da tributação separada. O fisco seria neutro pelo que respeita ao estado civil das pessoas e aos seus estilos de vida.

Tendencialmente, a tributação dos rendimentos das diversas fontes e proveniências deveria ser neutra, aplicando o princípio...um Euro é um Euro... Sabe-se que hoje um Euro nem sempre é um Euro. Um Euro de subsídio de refeição já pode não ser um Euro, se for pago em senhas de refeição; um Euro de direitos de Autor é meio Euro; um Euro de mais-valias de acções por vezes não é Euro nenhum, para efeitos do IRS. E os exemplos poderiam continuar. Estas discriminações, que nasceram muitas vezes como válvulas de escape para aliviar pressões tributárias muito elevadas, não têm justificação equitativa e não são necessárias quando se praticam alíquotas muito moderadas. Estas tornariam o imposto bem tolerado e porventura



reduziriam a oposição ao desmantelamento dos tratamentos preferenciais. A fiscalização tributária deixaria de ter de controlar uma infinidade de regimes especiais, que são outros tantos focos de evasão e de fraude, ganhando assim eficiência, por se concentrar na verificação de um mais reduzido número de variáveis, e sobretudo da variável principal, que é o rendimento bruto. O sistema, mais simples, seria mais facilmente entendido pelo público, com menores perdas de tempo no cumprimento das obrigações fiscais e menores custos de angústia associados à actual grande probabilidade de falhar no preenchimento de declarações. Os consultores fiscais, como eu próprio, teriam certamente menos que fazer, o que viria aliás na linha das minhas pretensões ao direito à preguiça!

Constituirão estas ideias (vagas) de reforma um ataque ao modelo social europeu, que a social-democracia foi construindo ao longo de tantas décadas do século passado, ou são afinal com ele bem compatíveis quicá mesmo necessárias para a sua sobrevivência?

Os factos mostram que é justamente nos países onde o modelo social europeu, de elevada protecção social, exigindo altos níveis de receita fiscal, mais se afirmou, que o sistema fiscal, contrariamente ao que tantas vezes se julga, mais tem renunciado à engenharia social e mais tem procurado a compactação das bases de incidência e a simplicidade, nas linhas que atrás defendemos.

Um bom exemplo é a Suécia, mas o mesmo se poderia dizer, com diferenças de algum relevo, de toda a Escandinávia.

Muita gente esperaria, atendendo à longuíssima experiência sueca em social-democracia, que o sistema fiscal sueco fosse um dos mais igualitários do Mundo. E muitos estarão mesmo convencidos que é assim. Estarão convencidos que o imposto de rendimento, lá, é altamente progressivo, taxando fortemente os rendimentos de capital. Suspeitarão que, lá, é a tributação do rendimento que prima sobre a tributação do consumo, em homenagem à noção de que a tributação do consumo – o IVA – contribui para tornar regressiva a distribuição da carga tributária, sendo assim contrário à equidade.

Mas não é nada assim... O sistema sueco pôde ser qualificado por um Autor como o menos progressivo dos países democráticos da OCDE. O que caracteriza o sistema sueco não é a progressividade, nem o tratamento duro dos rendimentos de capital, nem a primazia da tributação do rendimento sobre a tributação do consumo. É antes a sua alta produtividade, a sua estabilidade, o uso de bases de incidência largas e compactas⁷.

O sistema de imposto de rendimento pesa fortemente sobre os rendimentos médios, onde se concentram os rendimentos do trabalho e onde está a garantia de elevado rendimento; a sua taxa de arranque é logo alta e o sistema conhece muito menos isenções e deduções do que sistemas comparáveis de países de desenvolvimento semelhante; o governo prefere oferecer subsídios directos em vez de deduções e abatimentos. O IVA, por seu turno, tem uma taxa elevada (25%), com o mínimo de isenções e com taxas reduzidas de alcance pouco significativo. Na vizinha Dinamarca, pratica-se a taxa única, também de 25%, renunciando pois a graduar a taxa pelo grau de essencialidade dos consumos, eliminando não negligenciáveis custos administrativos. Ninguém na Escandinávia usa o obsoleto argumento de uma pretensa regressividade do IVA para condenar o uso do imposto como peça central da fiscalidade moderna.

Foi sobretudo a partir dos anos 80 que a política tributária na Suécia tomou essa nova direcção. Mais ênfase foi então posto na eficiência económica e menos no objectivo de uma distribuição equitativa do rendimento. A adopção do IVA no final dos anos 70 – obra de um governo burguês, num pequeno intervalo na longa governação social-democrata – iniciou essa revisão da linha de rumo da política fiscal sueca. O Estado sueco conseguiu um elevado grau de segurança fiscal e defende-se assim daqueles que dir-se-ia serem os principais inimigos desse

7 Cfr. Sven Steinmo (1993), especialmente p. 179-192.

modelo social: os que apostam em *taming the beast*, ou seja, em cercear a capacidade financeira do Estado, através de bases de incidência fracas, confusas e retalhadas, de receios exagerados dos perigos da concorrência fiscal, ocorrendo à chamada para uma pretensa *race to the bottom*, que afinal nem parece esteja a verificar-se - e, claro está, de horror à tributação indirecta e em especial ao IVA, por estar alegadamente associado ao *big government*. É curioso como, nesse horror ao IVA de que acima já falei, se encontram, tantas vezes, a esquerda e a direita, por motivos eventualmente diferentes, mas ambos errados.

Com o que fui dizendo terei justificado o título deste canto do cisne. Uma reforma fiscal impossível...

Impossível porquê?

Não basta que se formem consensos técnicos. É preciso que se criem fortes correntes de opinião e consensos políticos capazes de "desdramatizar" o sistema fiscal, de o olhar como um instrumento de financiamento seguro das despesas públicas, o mais simples e estável que for possível, mas sem pretensões de o tornar um instrumento para salvar o Mundo.

Ora uma reforma naquelas linhas, por muito atraente que fosse, pelas taxas baixas de tributação que ofereceria, havia de ter inimigos poderosos. À direita e à esquerda do espectro político, por razões contraditórias, ninguém a ia querer. Posso estar a ser demasiado pessimista, mas tenho a convicção que, pelo menos em Portugal, as coisas não estão maduras para se seguir esse caminho, posto que por toda a parte se manifeste a mais extrema insatisfação perante o estado de coisas actual, em matéria de impostos em geral e de imposto pessoal de rendimento, em particular.

Para uns, aquele caminho seria intoleravelmente conservador, por fazer pouco para redistribuir o rendimento e a riqueza, por se limitar a tratar igualmente os iguais e se preocupar menos com esbater as diferenças e as desigualdades, através do sistema de impostos. Há ainda quem não tenha reparado que o Mundo mudou e que as receitas que eram válidas há décadas não têm agora condições de aplicação.

Para outros, seria perigosamente uniforme tributar os rendimentos sem olhar à sua origem, não dando atenção às necessidades de fomento desta e daquela actividade, desta e daquela região, deste e daquele caso especial, deste ou daquele interesse particular. E haverá até quem não esteja interessado, ideologicamente, em garantir a segurança fiscal do Estado, para poder mais facilmente reduzir as suas funções. Esses assistem sem reagir à erosão das bases de incidência e à diminuição da capacidade de cobrar impostos. Porventura defendem mais e mais extensos benefícios e acreditam em sucessivos choques fiscais que reduzam o peso do Estado na economia e na sociedade.

Para os titulares dos diversos e contraditórios interesses que giram à volta das soluções de engenharia social que o imposto de rendimento acolhe, para as diversas "indústrias do benefício fiscal" – seguros, bancos, habitação, ambiente, etc. – a neutralidade e a uniformidade são justamente o inimigo.

Quando de generalidades, como as que aqui foram ditas, se passasse a tratar dos pormenores dos regimes, quando a baixa das alíquotas, que, numa primeira reacção por todos seria aplaudida, fosse confrontada com a perda de benefícios e deduções, quando se comesçassem a fazer contas e a tomar consciência de que se não trata de efectuar qualquer irresponsável diminuição de impostos ou choque fiscal, mas apenas de tornar o sistema mais simples, mais neutro e menos vulnerável à evasão, os egoísmos de sempre começariam a manifestar-se e encontrariam bons arautos e bons intérpretes em todos aqueles, evasores incluídos, que com razão ou sem ela, se sentiriam prejudicados. Até porque num mau sistema de tributação do rendimento já todos, evasores incluídos, estamos habituados a navegar e, de uma forma ou de outra, são mais os que temem a novidade do que os que querem verdadeiramente correr o risco da mudança. Eis algumas das razões do meu pessimismo. Se a isto acrescentarmos o jogo da política, que é, pelo menos em Portugal, muito mais questão de *politics* do que de *policy*, e a





tendência nacional para nos dividirmos, mesmo quando estamos de acordo no essencial, só porque se tem sensibilidade diferente no acessório, teremos, a meu ver, um quadro pouco propício para que se gere um consenso alargado naquilo que seria, apesar de tudo, alguma ruptura com o passado, mais ou menos constante, do sistema de tributação do rendimento. Em matéria fiscal, só consensos alargados, expressos ou tácitos, garantem sucesso a reformas de algum significado.

Não tenhamos dúvidas, porém. A mais ou menos longo prazo, será na reforma do sistema fiscal que se jogará a viabilidade do Estado Social.

Termino pois com uma interrogação: quem defende melhor as políticas públicas de redistribuição e outras? Aqueles que recusam reconhecer as limitações do sistema tributário como instrumento directo de políticas de redistribuição do rendimento e a sua incapacidade para acomodar, sem danos graves, tantos regimes especiais e tanta engenharia social e são assim responsáveis pelo enfraquecimento da sua capacidade de gerar receitas; ou aqueles que, justamente por reconhecerem essas limitações, preferem garantir essa capacidade, através da compactação das bases de incidência e da simplificação do sistema, tornando-o afinal administrável e renunciando a realizar aqueles objectivos através do sistema fiscal, mas gerando mais recursos públicos que podem ser aplicados em despesas sociais? Tenho alguma convicção que se defende melhor o Estado social desta maneira.

9 de Junho de 2004

Referências Bibliográficas



ADAMS, Charles (1993), *For Good and Evil. The Impact of Taxes on the Course of Civilization*, Madison Books, London, New York, Lanham, 1993.

SLEMROD, Joel; BAKIJA, Jon (1996), *Taxing Ourselves. A Citizen's Guide to the Great Debate Over Tax Reform*, Cambridge, Massachusetts; London, The MIT Press, 1996.

STEINMO, Sven (1993), *Taxation and Democracy. Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven and London, Yale University Press, 1993.