

A fiscalidade em tempos de crise

IX Conferência Internacional GEOTOC/IDEFF



Clotilde Celorico Palma, Domingues de Azevedo e Daniel Bessa

O dia não foi escolhido ao acaso. 9 de junho de 2014. Rigorosamente 10 anos depois da fatídica manhã na lota de Matosinhos, em que um ataque cardíaco vitimou António de Sousa Franco. Por isso, evocar a memória do primeiro presidente do Gabinete de Estudos da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (GEOTOC) foi o propósito da IX conferência internacional organizada em parceria com o Instituto de Direito, Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF), no Centro de Congressos de Lisboa.

Apesar de ser uma semana em que as altas temperaturas e os feriados apelavam a um dia na praia, cerca de 150 pessoas estiveram presentes para lembrar Sousa Franco e refletir sobre a evolução e as perspectivas de reforma do IRS.

As primeiras palavras pertenceram a Domingues de Azevedo e foram em exclusivo para Sousa Franco, do qual confidenciou sentir «nostalgia» e «gratidão». Sem se deter, o Bastonário afirmou que o ex-ministro das Finanças «compreendeu o papel dos TOC na sustentabilidade das empresas, pese embora ser um homem do Direito, sem ter as contas na sua génese». «Foi o primeiro a compreender o papel da profissão e apoiou-nos

no trabalho de mudança de paradigma. Foi um guia, um motivador e um orientador. Não exerceu a profissão, mas compreendeu-a.» Estava dado o mote para um dia de homenagens e palavras que prosseguiram com Daniel Bessa, que sucedeu no cargo de presidente do GEOTOC a Sousa Franco. O economista lembrou que antecipar a atribuição do prémio um ano aconteceu para coincidir com a homenagem àquele que foi também presidente do Tribunal de Contas. Bessa deixou ainda uma evocação para Domingos Cravo, também membro do GEOTOC, falecido em 2012, e registou a edição do livro que compila os artigos escritos pelos membros do Gabinete de Estudos na Revista TOC.

Clotilde Celorico Palma não escondeu a sua grande proximidade com o professor, «uma referência. Trabalhei muito de perto quando ele foi ministro das Finanças, no escritório de advogados que ele fundou, mas tudo começou nos bancos da Faculdade de Direito quando ele foi meu professor.» A secretária-geral do IDEFf acrescentou que «apesar do mau feito, característica necessária a qualquer ministro das Finanças, era um humanista, dotado de um sentido de humor extraordinário.»

A especificidade espanhola

Avelino Antão moderou o primeiro painel do dia subordinado ao tema: «Tendências mundiais na tributação do rendimento pessoal».

Da Universidade de Pablo Olavide, em Sevilha, veio Jesus Ramos Prieto, dissertar sobre a experiência espanhola nos impostos sobre os rendimentos das pessoas singulares (IRPF, na terminologia espanhola). O docente de Direito Financeiro e Fiscal começou por afirmar estar iminente a apresentação por parte do governo espanhol de um programa de reforma fiscal do IRS. Concentrando a sua apresentação em tabelas, com dados que reconheceu serem «pesados», Prieto comparou a «pressão fiscal» em Espanha e nos restantes países da União Europeia. Em seguida, o orador destacou a especificidade espanhola no contexto europeu. «A Espanha é quase um Estado federal e apresenta uma forte descentralização ao nível das regiões autónomas». Ramos Prieto apontou o caso concreto das províncias de Navarra e País Basco, «dotadas de um regime especial, com um imposto sobre os rendimentos das pessoas singulares distinto». Mas a originalidade espanhola não se fica por



Avelino Antão



Jesus Ramos Prieto



João Pedro Santos



Mário Portugal

aqui. Em Navarra existe um «IRPF», no País Basco existem, nada mais nada menos, do que... três impostos diferenciados. Perante este mosaico de diferenças, Ramos Prieto referiu ser este um «imposto muito complicado que não possibilita igualdade, bem pelo contrário». Aliás, as comunidades autónomas espanholas, 17, no total, podem subir ou baixar impostos.

Para as reflexões finais o orador espanhol não se mostrou muito otimista sobre uma eventual simplificação do IRS e admitiu mesmo que o «objetivo económico da sua aplicação tenderá a prevalecer sobre o critério da justiça fiscal.»

A gestão agressiva

«IRS – 25 anos: que evolução?» O tema prometia, o primeiro dos oradores, reconhecidamente um dos maiores especialistas na matéria, também. E não desapontou. Manuel Faustino teceu uma série de duras críticas à forma como foi evoluindo (?) este imposto, evidenciando o facto de se ter transformado em «mero instrumento financeiro do Estado.»

Para este membro do Gabinete de Estudos, o IRS metamorfoseou-se num imposto «cuja unicidade, que sempre se admitiu ser apenas tendencial, passou a ser residual, pelo alargamento das taxas liberatórias e das especiais e que incide, com progressividade, essencialmente sobre rendimentos do trabalho dependente e sobre reformas e pensões.»

Acrescentaria ainda Faustino que estamos diante de um imposto que «pelo minimalismo das respetivas deduções, é

praticamente um imposto real, com subjetividade muitíssimo mitigada pelos cortes e eliminações que as deduções personalizantes sofreram.» Por último, «sob a capa da progressividade, o IRS atinge taxas efetivas de tal modo elevadas que nenhum legislador teria coragem para as consagrar num imposto proporcional.» A gestão administrativa do IRS foi outro dos tópicos focados pelo orador, classificando-a como «agressiva e pouco amiga das pessoas enquanto sujeitos passivos do imposto.» Apesar de reconhecer que foram promovidas «algumas das potencialidades do sistema informático em favor dos contribuintes», Faustino acrescentaria logo de seguida que «na maior parte dos casos, as faz reverter contra eles e viola sistematicamente os seus direitos e garantias, exigindo-lhes o que não deve exigir, invertendo ilegalmente o ónus da prova e não permitindo acesso a dados sobre dados que lhes dizem respeito quando fornecidos por terceiros.»

A apresentação terminaria com a abordagem da retenção na fonte como instrumento da política económica, concluindo-se que «a retenção em IRS é a chave do sucesso da cobrança do imposto. Lamenta-se que no plano estatístico exista muita opacidade e não se conheçam dados desagregados sobre as diversas modalidades de pagamentos antecipados de imposto e sobre a sua natureza de pagamento definitivo ou por conta.» Olhando depois para a outra face da moeda, Manuel Faustino foi, uma vez mais, assertivo, lembrando que «o montante dos reembolsos indicia que

a quantificação da retenção é feita de forma notoriamente desproporcionada e excessiva, pelo que pode qualificar-se como arbitrária, excedendo a sua função meramente financeira. É suscetível de um juízo de inconstitucionalidade e, pela sua expressão, pode pôr em causa uma reforma futura do próprio imposto.»

No meio de todo este turbilhão, acrescenta-se mais um dado: «A receita líquida de IRS em 2013 cresceu 35,5 por cento face a 2012, superando em 3,3 pontos percentuais o crescimento de 32,2 por cento previsto na segunda alteração ao OE para 2013.»

IRS atinge 7,9 por cento do PIB

Moderado por Mário Portugal, membro do Gabinete de Estudos, o segundo painel contou ainda com o olhar de João Pedro Santos sobre a «evolução da receita do IRS e as conjunturas económicas.»

Este docente universitário recordou que a evolução da atividade económica «condiciona o comportamento da receita do IRS», situação que depende dos efeitos de vários fatores, como a «progressividade, o grau de dependência face a rendimentos mais voláteis ou mesmo da própria indexação à inflação.»

Este economista analisou ainda a função de estabilização do tributo, classificando-o como «um amortecedor de choques da procura», anotando ainda que «o efeito de uma redução exógena da procura sobre a atividade e o rendimento é parcialmente absorvido pela redução da carga fiscal minimizando os seus efeitos indiretos.» Por fim, salientou ainda Pe-



Manuel Faustino



Xavier de Basto



Jorge Bacelar Gouveia



Jorge Lopes de Sousa

dro Santos, uma evidência que os portugueses bem conhecem: «A função de estabilização depende da existência de margem orçamental para que as administrações públicas não sejam forçadas a compensar a quebra da receita fiscal.» O orador detalhou ainda o efeito que medidas discricionárias podem ter sobre a economia («um aumento do imposto conduz a uma redução da atividade económica e vice-versa») elencando depois vantagens e desvantagens da utilização dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares no processo de ajustamento. Progressividade e generalidade encaixam-se na primeira parte; desfazamento temporal entre a tomada de decisão e os efeitos das medidas e os efeitos negativos sobre a oferta de trabalho e a poupança completam a segunda metade. Numa apresentação onde foram exibidos números que atestam à evidência «o enorme aumento de impostos» ao qual o país foi sujeito, fica um dado que espelha bem essa dura realidade. Em 1995, a receita do IRS em percentagem do PIB era de 5,2 por cento. Em 2004 cifrou-se nos cinco por cento. No ano transato, de acordo com os dados preliminares, atingiu os... 7,9 por cento!

Não se pode atropelar a lei

O primeiro painel da tarde não podia ser mais oportuno, poucos dias após a decisão do Tribunal Constitucional de chumbar mais algumas medidas do governo: «A Constituição e a reforma do IRS».

Jorge Bacelar Gouveia falou de improviso sobre o tridente Constituição, Crise

e Fiscalidade. O professor de Direito na Faculdade de Direito na Universidade Nova de Lisboa abordou a crise económica e financeira nas suas múltiplas e atualizadas perspetivas.

O constitucionalista identificou o «direito da crise», uma espécie de «direito alternativo» que emerge num «contexto de exceção.» Bacelar Gouveia deixou algumas farpas ao governo ao afirmar que apesar dos «compromissos e das necessidades do executivo, não se pode aprovar tudo, atropelando o que está na lei.» Até porque, acrescentou, em matéria da especificidade da situação económica e financeira «a Constituição é lacunar.» O docente da Nova salientou a inequívoca «redução dos direitos económicos e sociais» dos cidadãos e defendeu que quem governa deve «falar claro às pessoas», evitando «misturar medidas conjunturais e outras (à sucapa) de carácter estrutural». Crítico da ameaça dos princípios da igualdade, da confiança e da temporariedade, que considera «valores absolutos», Bacelar Gouveia deixou ainda uma nota para sublinhar que «o agregado familiar desapareceu e o individualismo é que conta nos impostos». Mas a inversão de valores não acaba aqui, segundo o docente: «Uma fiscalidade em tempos de crise é parcimoniosa e mais dirigida ao desenvolvimento, mas o que se tem assistido é a um corte nos benefícios fiscais, o que se lamenta.» Uma palavra de elogio, a derradeira, para a arbitragem fiscal, «uma área de grande sucesso, em simetria com os atrasos da justiça fiscal. É mais urgente por os tribunais fiscais a

trabalharem do que contratar inspetores tributários.»

Aproveitando a deixa do seu antecessor sobre o desaparecimento do agregado familiar do universo dos impostos, Clotilde Celorico Palma dedicou toda a sua intervenção ao «tratamento da família em IRS.»

A docente do ISCAL preencheu o início da sua intervenção com a definição de família numerosa e dos princípios da capacidade contributiva e da igualdade, recorrendo a uma expressão da responsabilidade de Casalta Nabais no livro «Direito Fiscal»: «Merece censura constitucional a pouca consideração que a legislação fiscal tem com os encargos com os filhos e outros dependentes e, ainda, a discriminação dos unidos de facto face aos casados, pois os primeiros podem optar pela tributação individual ou conjunta e os segundos estão obrigados à tributação conjunta». Perante isto, Clotilde Palma questiona: «Não se devia ponderar um coeficiente familiar?» Esta especialista considerou ainda «inacreditável assistir a tantos divórcios que acontecem por motivos fiscais.» E deixou outra questão: «Por que razão não se incentiva no atual IRS a tributação separada?» Sem refrear o tom crítico, a presidente do colégio de especialidade de impostos sobre o consumo da OTOC, considerou que «o IRS não trata as famílias de forma justa e proporcional aos seus rendimentos per capita». Para finalizar, defendeu que «a proteção à família deve ser tida em conta em termos transversais em vez de ser alvo de discriminação negativa». Com propostas tão ricas



para discussão, o moderador, Xavier de Basto, referiu existir um «consenso entre fiscalistas sobre a tributação separada», até porque, atalhou, «o fisco não deve ser casamenteiro, devendo colocar-se numa posição de neutralidade sobre o estado civil das pessoas.» Outra das vantagens da tributação separada, acrescentou, prende-se com o facto de «evitar questões e problemas associados e permitir retenções na fonte mais rigorosas».

Nos tribunais não há gastos, há investimentos

«O procedimento inspetivo em IRS e as garantias dos contribuintes» foi o mote que preencheu o quarto e último painel. Moderado por António Carlos dos Santos, membro do GEOTOC e docente universitário, teve em Jorge Lopes de Sousa o primeiro orador. «Os tribunais não são um órgão académico, são um serviço público e devem adequar-se às necessidades públicas.» A afirmação do juiz conselheiro jubilado do Supremo Tribunal Administrativo espelha, de forma sintética, o seu pensamento sobre a

questão em análise que garantiu ainda que em Portugal «em abstrato não há falta de garantias dos contribuintes.» Haverá outras lacunas, como fez questão de evidenciar: «O défice prático a nível das garantias é o corolário que há, de uma forma geral, no nosso Direito.» Lopes de Sousa, que confessou entender que «seja exigida uma certa agressividade à Autoridade Tributária e Aduaneira», falou depois de outras questões indispensáveis ao bom funcionamento da justiça e dos tribunais. Recursos humanos é um dos fatores chave. «Temos mais juizes, é verdade, mas começamos a sentir falta de outros funcionários.» E como isso ameaça parar o normal funcionamento, este juiz foi perentório: «Nos tribunais não há gastos, há investimentos. Quanto mais depressa os processos correrem, melhor. É rentável investirmos nos tribunais tributários.»

João Durão apresentou sobre o tema genérico do painel a perspetiva da administração fiscal. Profundo conhecedor da matéria, até porque desempenhou os cargos de diretor e subdiretor-geral dos

Impostos, focou-se em três tópicos: o modelo de controlo fiscal, a fiscalização das pessoas singulares e as garantias dos contribuintes.

Sobre o controlo, Durão recordou as diversas fases por que passa o mesmo (validação, comprovação, auditoria e ação penal), dividindo-os em dois tipos: massificado para os dois primeiros passos; seletivo para a auditoria e ação penal.

No que respeita à fiscalização dos contribuintes, este especialista falou do controlo e da imensidão de modelos declarativos que a AT tem ao seu dispor para obter as mais diversas informações e lembrou que «presumem-se verdadeiras e de boa-fé as declarações dos contribuintes apresentadas nos termos previstos na lei. Recai sobre a administração tributária o ónus de prova, devendo desenvolver as diligências necessárias para descoberta da verdade material.»

Durão chamou a atenção para o vasto universo declarativo e para a inevitabilidade de erros quando estão em causa cerca de 4 milhões e meio de declarações entregues via internet (números referentes a 2012), defendendo que «o pré-preenchimento e o sistema de alertas são trabalhos louváveis da Autoridade Tributária.»

Crescente irresponsabilidade na gestão do ato fiscal

Após as conclusões feitas por António Carlos dos Santos e Carlos Lobo, dois membros do GEOTOC, procedeu-se ao encerramento da conferência com a presença do juiz conselheiro José Tavares, em representação de Guilherme d'Oliveira Martins, presidente do Tribunal de Contas (TC), ausente nas comemorações do 10 de junho. Primeiro a título pessoal, José Tavares, que durante nove anos privou com Sousa Franco no órgão de soberania sediado na Avenida da República, confessou que esta personalidade «marcou-me profundamente e também ao país», enaltecendo o seu pa-



João Durão



António Carlos Santos



Carlos Lobo



José Tavares

pel na «refundação» do TC e na criação de tribunais de contas em todos os países da CPLP. Na mensagem da autoria de Oliveira Martins que teve oportunidade de ler, o juiz conselheiro salientou a sua vertente de «resposta aos apelos da cidadania.»

Clotilde Palma recordou o lema de uma vida inteira, bem como a mensagem colocada sobre a urna de Sousa Franco: «Quem não enfrenta as tempestades, acaba a rastejar.»

Foi esse inconformismo protagonizado por um «incansável buscador da verda-

de» que o Bastonário da Ordem corporizou nas palavras que encerraram o evento. O funcionamento do sistema fiscal foi o alvo de Domingues de Azevedo que se mostrou «seriamente preocupado com a massificação da gestão dos impostos em Portugal, a juntar à falta de sensibilidade», cujo exemplo gritante é o Portal das Finanças e a forma como a vida dos técnicos oficiais de contas tem sido afetada. «Somos pessoas e temos direito a ser respeitados», disse de forma veemente.

O Bastonário salientou que o trabalho dos profissionais, enquanto construto-

res e validadores da informação, está colocado em causa por um «sistema que impede» e pela «crescente irresponsabilidade na gestão do ato fiscal.»

O Bastonário reforçou que quando a máquina erra, o ser humano deve corrigi-la de imediato, introduzindo mecanismos para travar o sistema quando ele não respeita a função para o qual está programado, evitando uma paulatina «impessoalidade do serviço fiscal.»✂



Fotos e vídeos disponíveis no Flickr e no Canal OTOC

O elogio teórico e prático

Ana Cláudia Pinho venceu Prémio Professor Doutor Sousa Franco

Ana Cláudia Pinho, ex-aluna do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro (ISCA-UA) foi galardoada com o Prémio Professor Doutor António de Sousa Franco, referente ao ano de 2013. A distinção foi atribuída ao estudo intitulado «Relação entre Teoria e Prática Contabilística: um estudo exploratório», em resultado da sua dissertação de mestrado em Contabilidade, defendida no ISCA-UA, sob a orientação científica dos professores Carla Carvalho e Carlos Anjos. A vencedora, que também recebeu um cheque no valor de 7 500 euros, realçou que o objetivo deste estudo foi que



ele procurasse ser «útil à profissão e à academia. A tarefa foi árdua, mas os resultados superaram as expectativas», disse. Defensora de uma teoria aliada à prática, Ana Cláudia Pinho citou frases de Joaquim Cunha Guimarães e de Fernando Pessoa.

O Bastonário felicitou a vencedora e congratulou-se com a produção de estudos, ensaios e investigações relacionadas com a profissão até porque, sustentou, «sem contabilidade não há contas, nem sequer organização». Para finalizar, ficou a promessa: «A Ordem continuará a apoiar a difusão e promoção de trabalhos de investigação».