

IRS: um simulacro de reforma?

IX Conferência Internacional GEOTOC/IDEFF, no Porto



Numa réplica do que se passou em Lisboa, a 9 de junho, foi a vez, como vem sendo hábito, de a conferência anual do Gabinete de Estudos da OTOC (GEOTOC) rumar a norte, mais concretamente até ao Porto. O tema era aliciante («IRS – evolução e perspetivas de reforma») como louvável foi também o facto de este nono encontro ter sido aproveitado para homenagear Sousa Franco, o primeiro presidente do GEOTOC, falecido a 9 de junho de 2004.

O guião exibido no dia 3 de outubro na cidade Invicta foi, praticamente, o mesmo que os TOC lisboetas tiveram oportunidade de assistir. Mas há sempre novidades e pormenores que vale a pena contar. Domingues de Azevedo, por exemplo, referindo-se

à importância e ao papel de Sousa Franco na regulamentação da profissão, lembrou que «num momento difícil, de incerteza, ele sempre acreditou na profissão e nas suas estratégias de desenvolvimento. Por isso, a melhor maneira de perpetuar e homenagear a sua memória é precisamente através destas conferências.» E, precisamente, como estas iniciativas têm sido realizadas, desde o início, em parceria com o Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal (IDEFF), uma «colaboração profícua», de acordo com o bastonário, coube a Paz Ferreira, presidente daquele organismo, homenagear a memória de Sousa Franco e de deixar no ar legítimas dúvidas. «A reforma do IRS que está em cima da mesa será

apenas um simulacro de reforma?», questionou este professor catedrático que sustenta as suas dúvidas em razões várias: «Esta comissão tinha um mandato apertado e limitado e fica-se com a sensação de que quis apresentar um serviço rápido. Não vi estudo ou cálculos económicos que sustentem as opções tomadas. Podem existir, mas desconheço-os», sublinhou Paz Ferreira.

Com o seu timbre grave e pausado, o presidente do IDEFF lançou mais inquietações. «A simplificação é sempre inimiga da justiça. Bem vista, não sei se esta reforma trará coisas muito simpáticas para os contribuintes», alertou, antes de um último remoque: «Deixar esta reforma para o último ano de mandato de um gover-

1.3. Recaudación recaudación IRPF

INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
Millones de euros

Fuente: Informe Anual de Recaudación Tributario 2012 (AEAT)

RECAUDACIÓN	2008	2009	2010	2011	2012	tasas de variación		
						08	09	10
RENTA PERSONAL	71.341	63.857	66.977	69.803	70.619	-1,8	-10,5	4,9
RENTA SOBRE SOCIEDADES	27.301	20.188	16.198	16.611	21.435	-39,1	-26,1	-19,8
RENTA SOBRE LA RENTA DE LOS INGRESOS	2.262	2.342	2.564	2.040	1.708	-6,8	3,5	9,5
RENTA DE LOS INGRESOS DIRECTOS	101.012	86.461	85.827	88.572	95.081	-15,8	-14,4	-0,7
IR AÑADIDO	48.021	33.567	49.086	49.302	50.464	-14,0	-30,1	46,2
IR AÑADIDO	9.244	6.235	7.830	8.833	8.775	-1,4	-32,6	25,6
IR AÑADIDO	38.776	27.332	41.257	40.469	41.688	-16,6	-29,5	50,9
IR AÑADIDO	19.570	19.349	19.806	18.983	18.209	-1,1	-1,1	2,4
IR AÑADIDO	903	802	810	772	745	-3,4	-11,1	0,9
IR AÑADIDO	285	277	279	279	283	-0,5	-2,9	0,4
IR AÑADIDO	20	18	18	17	17	-5,1	-7,9	-0,4
IR AÑADIDO	10.152	9.851	9.913	9.289	8.595	-5,3	-3,0	0,0

Jesús Ramos Prieto abordou o IRS na vizinha Espanha.

no, quando se sabe que as medidas se vão repercutir essencialmente no Executivo seguinte, causa-me alguma estranheza.»

O preço da descentralização

Avelino Antão, membro do Gabinete de Estudos da Ordem, moderou o primeiro painel dedicado ao tema «Tendências mundiais na tributação do rendimento pessoal». Jesus Ramos Prieto veio da Universidade de Sevilha para abordar as tendências de evolução do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares no país vizinho.

À semelhança de Portugal, também a Espanha tem uma reforma deste imposto em curso. Ramos Prieto abordou a proposta que está em cima da mesa também extensível ao imposto sobre as sociedades. A pressão fiscal foi a protagonista da análise dos dados estatísticos que fez entre 1995 até à atualidade, com o volume de

receitas deste imposto a conhecer algumas, pequenas, oscilações. Sobre a reforma do IRS, prevista para 2015, o docente universitário da Universidade de Pablo Olavide, em Sevilha, destacou que tem subjacente uma filosofia assente em impostos mais simples e mais justos, visando combater as imperfeições existentes e dar sequência às recomendações provenientes da União Europeia, OCDE e FMI. Igualmente em fase de tramitação nas “Cortes” espanholas, o equivalente à nossa Assembleia da República, encontra-se a proposta para eliminar alguns incentivos e benefícios fiscais, o que faz Ramos Prieto duvidar «que se vão pagar menos impostos». O orador espanhol salientou ainda as «particularidades espanholas», fruto da descentralização política e regional existente, que contribuem para exemplos como «o facto de um filho valer mais numa comunidade autónoma do que noutra

sua vizinha». É aquilo a que se pode chamar o preço da descentralização.

IAS no IRS: qual a lógica?

Manuel Faustino e João Pedro Santos foram os oradores do segundo painel, moderado por Mário Portugal, membro do GEOTOC. «IRS – 25 anos: que evolução?» era o tema proposto e sobre ele apareceram duas visões complementares. Faustino, numa apresentação que analisou tópicos como o IRS como mero instrumento financeiro do Estado, a agressiva gestão administrativa e a retenção na fonte como instrumento de política económica, foi claro quanto aos (de) méritos da reforma ou do que dela se conhece: «A verdadeira reforma foi feita por Vítor Gaspar em 2012.»

Crítico acérrimo das opções políticas e técnicas que têm interferido com o modelo que vigorava desde 1989, aquele que é considerado um dos maiores especialistas em IRS defendeu

que «o IAS é um indexante de prestações assistencialistas. Que lógica tem a sua inserção no IRS? O imposto deve ter um indexante e esse, por natureza, deve ser o salário mínimo.»

Feitas as contas, pesados os muitos contras e os poucos prós, Faustino não tem dúvidas: «O IRS não é hoje mais que um instrumento financeiro destinado a arrecadar receitas para satisfazer necessidades públicas.»

«A evolução da receita do IRS e as conjunturas económicas» foi o tema da comunicação de João Pedro Santos que, entre outras matérias, analisou o efeito que medidas discricionárias podem ter sobre a economia, apresentando vantagens e desvantagens da utilização do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares num processo de ajustamento. Este docente universitário lembrou ainda que, numa altura em que na Europa se assiste a uma diminuição da taxa máxima de IRS – de 47,2 por cento em 1995 para 39,4 por cento em 2014 – Portugal fez o percurso inverso, passando de 40 por cento em 1995 para 56,5 por cento em 2014.

Tribunais invadidos pela pequena litigância

O primeiro painel da tarde, dedicado ao «Procedimento inspetivo em IRS e as garantias dos contribuintes», moderado por Rodrigues de Jesus, membro do GEOTOC, recebeu os contributos de Jorge Lopes de Sousa e João Durão. O primeiro entende que «a administração tributária deve atuar com acutilância» até porque, sustentou, «podem haver pouco investimento no nosso país, mas não tenho dúvidas de que tem havido um grande investimento a nível da engenharia fiscal por parte das grandes empresas.»

A questão da acutilância mereceu explicações mais detalhadas, tendo este juiz-conselheiro clarificado que

tal atuação «deverá ser feita dentro dos limites da lei e deve ter como contraponto a eficácia dos tribunais para repor a legalidade.» Este é, e será, provavelmente, um dos grandes calcanhares de Aquiles da justiça. O antigo presidente do Tribunal Administrativo e Fiscal de Braga deu um exemplo esclarecedor: «O problema da pequena litigância invadiu os tribunais, sobretudo depois de 2011 e da obrigatoriedade de pagamento de portagens nas SCUT. Em Braga, quando lá estava, entravam cerca de 1500 processos por ano. Agora, há lá um contribuinte que, sozinho, tem 300 processos referentes às passagens nas autoestradas. Não há tribunais que resistam a isto.»

João Durão, agora aposentado da administração tributária mas conhecedor, como poucos, do funcionamento da máquina fiscal, até porque foi diretor e subdiretor-geral dos Impostos, alicerçou a sua apresentação em três tópicos: o modelo de controlo fiscal; a fiscalização das pessoas singulares e as garantias dos contribuintes. Curioso o facto de, segundo este especialista, no capítulo referente à fiscalização, de o regime complementar do procedimento de inspeção tributária (RCPIT) «não regulamentar a atividade de “comprovação” que é feita nos serviços de finanças. Talvez por isso as notificações sejam feitas sem qualquer referência a normas legais», admitiu João Durão.

A «domadora» e a fera dentro da jaula

Xavier de Basto moderou um painel pleno de oportunidade: «Os procedimentos inspetivos em IRS e as garantias dos contribuintes». Constitucionalista no dia a dia, Jorge Bacelar Gouveia esteve na Fundação Cupertino de Miranda, onde admitiu ter «reavivado a sua costela de fisca-

lista» pois, recordou, dirigiu o Centro de Estudos Fiscais, e nasceu no dia em que entrou em vigor o Imposto sobre as Transações. Coincidências à parte, Bacelar Gouveia predispôs-se a falar sobre um triângulo explosivo: «Crise, Constituição e sociedade». Defendendo existirem «crises de diversa natureza», que têm feito os trabalhadores sofrer na pele com a redução dos seus direitos económicos e sociais, o jurista refere que o momento «exige compromisso». A imagem que usa para descrever o voraz apetite do Estado sobre o dinheiro dos cidadãos é eloquente: «A constituição é a “domadora” que tenta controlar a fera dentro da jaula, o problema é que a Lei Fundamental não tem solução para a atual crise económica e financeira».

Sobre a reforma do IRS, Bacelar Gouveia entende-a como «limitada e restritiva», uma espécie de «*lifting*» ao código vigente. O próprio problema da natalidade, que o orador considerava uma questão de «segurança nacional», é praticamente ignorado na reforma.

Clotilde Celorico Palma também se mostrou pouco otimista com o que já se conhece da proposta da comissão para a reforma do IRS, nomeadamente no que concerne ao tratamento que é dado à família, o principal enfoque da sua apresentação na conferência do Porto.

O quociente familiar, uma das propostas da comissão, é para Clotilde Palma apenas uma forma de «não penalizar as famílias». Para este membro do Gabinete de Estudos da Ordem «a via fiscal não é o caminho principal para proteger a família, nomeadamente através da promoção da natalidade.» Clotilde considera que em sede de IRS deve ter-se, especialmente em consideração, a capacidade contributiva dos indivíduos.



O «clínico geral» das empresas

As conclusões do evento estiveram a cargo de Carlos Lobo e António Carlos dos Santos. Os membros do Gabinete de Estudos sintetizaram em ideias e ilações fortes o desenvolvimento dos trabalhos e ainda se aventuraram a comentar o que esperar da reforma do IRS.

O encerramento esteve a cargo do presidente do Gabinete de Estudos da Ordem e do Bastonário. Daniel Bessa, há quase dez anos como presidente do GEOTOC, evocou a memória do seu antecessor, Sousa Franco, considerando-o uma «das pessoas decisivas para o que foi o percurso da OTOC.» O economista defendeu que a profissão de TOC, pese embora ser a mais qualificada de todos os trabalhadores que existem nas «órbitas profissionais», «tem de ser puxada para cima», sendo que o importante «é ganhar espaço, qualificando os profissionais.» Num mundo globalizado, a competição é feroz e também

entre «ordens profissionais impera a lei da selva e da concorrência feroz», nomeadamente entre auditores, revisores oficiais de contas, analistas financeiros, etc. Sublinhar a sua característica de «clínico geral das empresas» é, para Bessa, uma mais valia que não deve ser desperdiçada. As palavras derradeiras pertenceram ao Bastonário, Domingues de Azevedo. Sousa Franco não foi esquecido. «Onde quer que esteja estou certo que o professor ficou contente por esta reflexão abrangente e protagonizada por pessoas de elevada qualidade». Após a recordação do primeiro presidente do GEOTOC, o Bastonário referiu-se à atualidade para tecer algumas considerações sobre a reforma do IRS. «Não estamos na presença de reforma alguma. Existem alterações, umas discutíveis, outras perigosas. O preenchimento automático das declarações pelo fisco pode ser um presente envenenado. E é legal?».

O Bastonário prosseguiu a sua linha de raciocínio criticando as medidas que causam ainda mais dores de cabeça aos sujeitos passivos. «São as pessoas que pagam impostos e não as máquinas. O sistema fiscal torna-se injusto se ignorar as realidades complexas. Quando o imposto se desliga das pessoas ele passa a ter laivos de injustiça. A flatização do sistema é um erro, porque está-se a tratar por igual situações diferentes», acrescentou. «O IRS é um imposto personalizado e pessoalizado, mas os passos que têm sido dados é rumo ao tributar na fonte», adiantou. Para finalizar uma pergunta de retórica: «Alguém já viu uma verdadeira reforma fiscal sem mexer nas taxas?». Após a apresentação por parte do governo do documento final no Parlamento, fica prometida uma tomada de posição definitiva da OTOC. ☘



Fotos e vídeo disponíveis
no Flickr e no Canal OTOC