

VIII JORNADAS LUSO-ESPAÑOLAS DE GESTÃO CIENTÍFICA

Comunicação de Rogério Fernandes Ferreira

REFLEXÃO SOBRE A FISCALIDADE EXISTENTE

Abstracto

Considerando que a Espanha e Portugal se encontram integrados na União Europeia e em economia aberta, a sua fiscalidade tem de ter em conta a dos demais países.

Dentro deste espírito, tecem-se considerações sobre aspectos algo polémicos em que se fundamentam divergências mas também onde se podem encontrar razões para a busca de uma necessária harmonia.

Focam-se no trabalho alguns temas que elegemos de forma por vezes dilemática e que consideramos extremamente relevantes e actuais :

1. Impostos ou taxas ?
2. Igualdade fiscal ou distorções incentivadoras da economia ?
3. Dupla tributação e crédito de imposto ou redução de taxa de IRC ?
4. Apelo à tributação dita real ou (algum) retorno à tributação por indícios ?
5. Alargar o número das pessoas e entidades contribuintes.
6. Maior responsabilização dos técnicos ligados à Contabilidade e Fiscalidade.
7. Combater os paraísos fiscais.

Em relação a cada um dos temas apresentamos nossos pontos de vista ou ideias que julgamos deverem ser meditadas com vista à fixação das opções mais adequadas. Este objectivo que motivou a feitura desta Comunicação.

REFLEXÃO SOBRE A FISCALIDADE EXISTENTE

Rogério Fernandes Ferreira

Considerações prévias

Com algum cepticismo tenho procurado ensinar (sou professor, entre o mais) as teorias e as realidades da fiscalidade em que todos nos encontramos envolvidos, mantendo um espírito aberto, crítico, reflexivo.

Não obstante, sinto-me receoso de cometer excessos, considerando a complexidade actual da fiscalidade e as divergências com as opiniões de outros técnicos que muito admiro e respeito.

Entendo, todavia, que se chegou a uma situação tal que se torna necessário repensar de novo e talvez de modo diferente as maneiras como a fiscalidade veio a acabar por ser encarada por quase todos nós. Sei das dificuldades de mudanças profundas. As estruturas fortemente institucionalizadas tornariam inviáveis mudanças relevantes.

Os fiscalistas que convivem com as realidades sabem que os trabalhos de aperfeiçoamento acabam improficuos, que nada de verdadeiramente justo ou adequado se atingirá. Remendos mesmo bem deitados não resolvem e até frustram.

Proclama-se fiscalidade justa, eficiente, cómoda. Se se caminha inexoravelmente, em termos globais, para uma mais acentuada tributação

da despesa isso não se conseguirá. Houve quem admitisse alguma busca de justiça seleccionando taxas de iva menores para bens e serviços essenciais (ditos de primeira necessidade) e taxas agravadas para artigos de luxo ou supérfluos. Imperativos essencialmente de ordem técnica levaram à supressão da taxa zero, poucos são os consumos tributados a 5% e a taxa geral e comum passou a ter mais abrangência e a caminhar para única e mais elevada, tendo-se eliminado a anterior taxa agravada de 30%.

Não pode deixar de notar-se que nos tempos que correm as ideias dominantes por toda a parte são no sentido da tributação da despesa em vez do rendimento. Poucos são os que ainda acreditam nas virtualidades do imposto sobre o rendimento. São mantidos é certo, mas mais porque os Estados, carecidos de receitas, não prescindem de mais esse caudal. Já não se considera leviandade pugnar a sua supressão, ou pelo menos a baixa sensível de taxas e supressão de progressividade¹, a qual até já é defendida por cientistas de renome na economia, nas finanças e na fiscalidade.

O mesmo se passa com o imposto sucessório e com as quotizações para a segurança social. São já muitos os descrentes de soluções de solidariedade. Não se defende já que paguem os que podem para os que precisam. Entende-se que isso é tontaria, consagração de ineficácia, perda da eficiência. Em nome da competitividade reina o amoralismo.

¹ Na Reforma dos E.U.A. para Abril assim se está entendendo.

A fiscalidade e a segurança social são encaradas nas empresas como ónus, encargos cuja redução se procura, procurando pagar o mais tarde possível, o menos possível.

Descrendo-se da previdência social, muitos propugnam a iniciativa individual, o seguro de grupo ou até o seguro individual. Já não se pensa na previdência solidária em que todos participariam para que todos lhe pudessem ter acesso. Os bens e os serviços públicos apõem-se à disposição de todos mas quem os quiser utilizar que os pague - hoje o que se apregoa são taxas, portagens, propinas tão elevadas quanto se possa.

A fiscalidade assumiu complexidades, "mundialização". A globalização de economia impede hoje soluções individualizadas. Num país membro da União Europeia não se pode actuar desenquadrado desta. E a União Europeia está num Mundo que também a ultrapassa. Nas actuais opções fiscais de cada País toma-se em conta o que fazem os outros, mesmo os de fora da Comunidade.

Vive-se em Economia extremamente liberal, aberta, constituindo ela superestrutura cada vez mais internacionalizada (mundializada). Um pequeno Estado em particular não pode, eficazmente, opor-se. Nem a própria Comunidade Internacional dispõe de meios suficientes para alterar os actuais esquemas existentes. O campo de manobra revela-se apertado. Daí, só poder tentar-se fazer algo que caiba nesse campo de manobra.

Podem tentar-se aperfeiçoamentos, mas acaba-se por aumentar ainda mais a complexidade. É necessário pragmatismo e sensatez, aliado

a conhecimentos gerais e especializados, até para que as as opções assumidas se traduzam em acções exequíveis.

Por vezes, os especialistas, sem visão do global, quando as soluções falham não têm ânimo para propor retornos, antes procuram remendos conducentes a novas complicações e complexidades, num acumular infundável.

Aperfeiçoar a fiscalidade exigiria não pactuar com o existente. Não bastará saber para mudar mas *saber* como mudar. Só que são intensos os constrangimentos. A Constituição baliza, os lobbies são fortes. Fica-se pelos retoques, não se muda mesmo.

Com a invocação do aperfeiçoamento, os especialistas complicam, particularizam, criam diversidades, minudências, acréscimos de excepções. Procurando atendimentos a situações apontadas, perde-se generalidade, abstracção, justiça.

A Fiscalidade é meio de vida e de amor para os fiscalistas, mas quem dela é vítima entedia-se, sofre com a burocracia, as complicações, os entraves e, no final, conclui que gasta tempo e perde dinheiro.

Vive-se hoje em Mundo de fáceis deslocções de capitais, tecnologias, actividades, rendimentos. Em toda a parte, de modos despudorados, ocorrem evasões fiscais, proliferação de excepções, aceitação de paraísos fiscais, de residências fiscais falsas, falsas sedes jurídicas, confidencialidades em gastos e atribuições de rendimentos, etc.

Aperfeiçoar exige certo desacordo com o existente e, claro, saber para mudar mas também saber sobre o que se pode mudar. Quem propõe reformas fiscais tem em conta os constrangimentos que conhece. A

Constituição da República impõe balizas, a Comunicação Social está atenta. os *lobbies* pretenderão contrariar as mudanças.

Aperfeiçoamentos que correspondam a meros retoques são de recear, na medida em que assim não se muda. Também se dirá que os especialistas, quando procuram o aperfeiçoamento, geralmente, complicam. É o que tem sucedido no passado recente, embora isso não tenha necessariamente de acontecer.

A *Fiscalidade* é meio de vida e de apego para os fiscalistas, mas quem dela é vítima entendia-se, sofre com a burocracia, as complicações, os entraves e subsequentes perdas de tempo e dinheiro.

Aliás, nas invocações de reformas e de aperfeiçoamentos constam sempre preocupações ou referências para que se busque a simplicidade e a eficiência, mas tal não acontece. O emaranhamento tem prosseguido. É certo que se reconhece que a simplicidade não é deste Mundo e que evasão e fraude têm crescido. Prevenir contra más práticas tem complicado, prejudicando os contribuintes cumpridores e enquadrados no sistema, não já os faltosos ou omissivos. As vias escolhidas sob a invocação do aperfeiçoamento, são a da particularização, da diversidade, da complexidade, do acréscimo de excepções. Procurando-se atendimentos a casos reputados justos em concreto, perdem-se visões de generalidade e de justiça que são requisitos das boas leis.

Deixou de ser de bom tom pensar tudo pela Nação e há que obedecer a ditames comunitários e tomar em conta esses enquadramentos. Nenhum País hoje vive em isolamento e o contexto internacional e comunitário em que Portugal se situa torna a sua

economia e a sua *fiscalidade* extremamente dependentes, subordinadas a directivas estabelecidas pela União Europeia.

Cidadãos da Europa, vivemos em Mundo de fáceis deslocações de capitais, tecnologias, actividades, rendimentos. Assim, os que fazem diagnósticos sintéticos e antecipados concluem, *a priori*, que a *fiscalidade* está em crise e é injusta, o que aliás é a realidade em todo o lado.

Favorecem-se fiscalmente, por toda a parte e de modos despidorados, grandes evasões fiscais e assiste-se ao aparecimento de opções injustas. Atente-se na proliferação de excepções, de paraísos fiscais, de residências fiscais falsas, falsas sedes jurídicas, confidencialidades em gastos e atribuições de rendimentos, etc., etc.

Particularidades no tocante a taxas, retenções, entregas por conta, deduções, fixações de matérias colectáveis, abatimentos a colectas, prazos de pagamentos, incentivos e outras diversidades em nada favorecem justiça, simplicidade e eficiência propugnadas. Complicaram-se em demasia as particularidades da lei, as tarefas exigidas, as declarações; aumentaram os enganos; geram-se reacções, surgem descontentamentos e litígios e discutem-se inconstitucionalidades. Mesmo os especialistas estudiosos sentem grandes dificuldades no seu desempenho.

Preocupações de dinamização da economia ou de atendimento de objectivos sociais, de modo geral e contrariamente ao que muitos apontam, não se quadram bem com a *Fiscalidade*. Geram-se distorsões e

desigualdades económico-sociais cujos inconvenientes superam as aparentes vantagens.

As pessoas têm de voltar a ser sensibilizadas a encarar o imposto como uma obrigação, um encargo a considerar como outros que têm o dever de satisfazer. Como os contribuintes não recebem contraprestações específicas aos impostos que pagam, interrogam-se muito sobre os montantes dos encargos públicos e as formas de os satisfazer, por impostos ou por outras receitas do Estado.

Têm-se suavizado os impostos sobre os rendimentos promovendo deduções, reais ou presuntivas. Os defensores das deduções de despesas ao rendimento tributável têm proposto soluções que primam cada vez mais pela sofisticação e que induzem a artificios - fabricam-se despesas, recolhem-se papéis junto de restaurantes, bombas de gasolina, instituições de solidariedade social, clubes desportivos, para deduzir no imposto a pagar ou para possibilitar saídas de caixa para outros fins que não são os próprios.

As deduções e abatimentos de despesas aos rendimentos tributáveis são, quanto a nós, excessivos. Foi esquecido que os rendimentos se destinam, em geral, a ocorrer a encargos e o imposto para os contribuintes deveria ser encarado como um encargo a satisfazer como os demais a que temos de ocorrer.

Assim, reputa-se menos próprio ao sistema a generalizada prática de deduções de encargos² ao imposto sobre o rendimento, mesmo sob justificações de que importa incentivar certos consumos ou actividades

² Salvo, claro, casos de despesas especificamente suportadas para gerar os rendimentos a tributar.

que lhes respondem e se reputam económica ou socialmente úteis (educação, cultura, desporto, saúde, segurança, etc.).

Entendemos se deveria evitar complicar sucessivamente. Há que simplificar sob a ideia de que os meios servem fins superiores e não são fins em si. Afirmamos isto mesmo sabendo que hoje se vive num mundo sem fronteiras, cuja concertação assenta na complexidade. Porém, o progressivo crescimento das movimentações entre os países do mundo, quer no tocante a pessoas, quer no respeitante a bens (matérias, mercadorias, capitais, dinheiro, tecnologia), quer ainda em relação a ideias, torna árduo o retorno a soluções simples.

De há muito assinalamos ser morigerador e preferível eliminar ou restringir a prática de deduções, o que favoreceria a baixa das taxas de imposto, não propriamente por serem elevadas, mas sobretudo porque muitos as sentem como tal. Haveria que assumir reais preocupações de justiça, aliviando os reais pagadores de imposto e não favorecendo os faltosos e desonestos³.

Os impostos sobre a despesa, relativamente aos demais, a elevada "despesa fiscal", os gastos dos Estados são caminhos que se afiguram expeditos. Poderão não ser o melhor.

Está confirmado que as pessoas reagem extremamente a impostos elevados. Transferem capitais e rendimentos para países ou regiões fiscalmente acolhedores de riqueza e de rendimentos, sem tributos ou com menores tributos.

³ Os problemas hoje assumem dimensão e diversidade que tornam qualquer discurso risível.

Não se estranha assim a tendência actual ao retorno das tributações do consumo. Porém, assim, torna-se o sistema fiscal injusto. A evolução que se vem processando é já estrutural e geral. Portugal, país de economia aberta, não pode ter fiscalidade muito diferente da dos outros.

A mundialização da Economia, as opções por um liberalismo desenfreado, novas formas de vivência social conducentes a consumismo, competitividade, veneração pelos ganhadores, anonimato das grandes urbes, tudo isso fez dissipar o espírito de solidariedade, as preocupações pelo social.

Que fazer? Que possibilidades existem de fazer? Como fazer?

Dir-se-á que as tarefas não são fáceis. As boas ideias já não bastam.

A solidariedade tornou-se palavra vã. Ao dever sobrepõe-se o interesse, à justiça a iniquidade. É real a crise de valores e o vazio espiritual (muitos conhecem os problemas, os defeitos dos sistemas, mas agem como se os assuntos não lhes dissessem respeito).

O culto da esperteza e o hábito de fraudar não favorecem o esforço, a tenacidade, o uso da inteligência necessários ao bem-comum. Todo o empenhamento vai no sentido de obter êxito ou benefício individual, por vezes em conluio, com vista a atingir objectivos impróprios e em secretismo.

Numa tentativa de ponderar, de contrariar inconvenientes das tendências actuais, elegemos para reflexão os pontos seguintes que nos pareceram dos mais pertinentes:

1. Impostos ou taxas (ou mercado)?

Muitos notam que sendo hoje fraco o peso das taxas (cada um pagar os serviços públicos que solicita), conviria que se favorecesse a sua maior utilização.

Por nosso lado, embora admitindo como justo que quem utiliza o serviço público seja dele o respectivo pagador, não esquecemos o dever imperioso de salientar a essencialidade do “serviço público” e, portanto, a necessidade de o assegurar a quem não o possa pagar (caso de serviços de Saúde, Educação, Protecção Social na Doença, na Invalidez, na Velhice, Justiça, ...).

Um número cada vez maior de serviços, antes considerados públicos, passam a ser prestados por entidades privadas (privatização de entidades públicas). São já muitos os exemplos: a exploração de estradas, pontes e outros meios de comunicação, a prestação de serviços de educação, saúde, justiça, saneamento (água, esgotos).

Há lobbies a influenciar⁴ para soluções de mercado ou pelo menos a sugerir opções por taxas em vez de impostos, no sentido do pagador ser o utilizador, quem pode utilizar ou efectivamente utiliza.

2. Igualdade fiscal ou distorções incentivadoras da economia

⁴ Os lobbies devem, de facto, influenciar a Fiscalidade, mas não para obter favores através de compadrios ou ligações anómalas e sim mediante força argumentativa e convincente apresentada com base no conhecimento real das matérias. Na realidade, tem-se desvirtuado a fiscalidade, ocasionando alterações menos adequadas, perturbadoras.

Muitos analistas e até contribuintes (pessoas singulares e empresas) afirmam ser preferível um ambiente legal, económico, financeiro, fiscal, concorrencial, ... mais justo.

Com isso querem dizer que os incentivos tornam a Fiscalidade distorsora, injusta.

É sabido que as empresas são, por excelência, as entidades produtoras dos bens e serviços que as pessoas consomem.

Há que desenvolver produções, estimulando os empresários ao investimento empresarial. Daí as medidas fiscais tendentes a beneficiar determinados investidores.

Mas tais medidas suscitam várias ordens de problemas que nos devem conduzir a reflexões adicionais. Assim, entendemos que às vantagens que muitos apontam aos incentivos fiscais se contrapõem inconvenientes, nas suas práticas, inconvenientes que citamos:

I. Perda de receita global gerando aumentos em outros impostos, conseqüentemente onerações de outros contribuintes;

II. Os impostos visam contribuir para os encargos gerais do Estado e todas as empresas e cidadãos, com maior ou menor intensidade, auferem os benefícios dos serviços do Estado e das acções deste na prossecução dos seus fins, pelo que é moralizador que todos contribuam dentro de esquemas de justa ou equitativa repartição;

III. Persistência, não obstante aperfeiçoamentos, das dificuldades reais do estabelecimento de critérios adequados para a atribuição de incentivos (aos investimentos);

IV. Muitos incentivos fiscais que persistem nada incentivam, pois não são determinantes do investimento e da produtividade; têm-se verificado casos de empresas com benefícios fiscais e outros excessivos, escandalosos;

V. A realização de investimento está mais dependente de outras motivações do que da existência de incentivos fiscais⁵; os incentivos têm provocado distorções e desigualdades, provocando empolamento de circuitos de papelada que em nada melhoram a produtividade e constituem ónus sociais dignos de nota.

Com efeito, a complexa situação existente envolve inúmeros profissionais (juristas, economistas e fiscalistas) cujos honorários são significativos – e quem os paga é a Comunidade. Por outro lado, é uma pena que a massa cinzenta de um País se perca nas rebuscadas actividades apontadas, gastando tempo de trabalho e perdendo disponibilidade de espírito e vontade para tarefas económica e socialmente produtivas, que bem necessitadas se encontram de reais contributos. Aqui é que estaria o verdadeiro desafio à produtividade nacional, a um bem-estar social, geral⁶.

⁵ A propósito da incentivação do investimento tem-se ido ao ponto de atribuir às empresas em normal funcionamento deduções fiscais com toda a generalidade em simples casos de substituição de equipamentos caducos e necessários ao funcionamento normal da empresa. Na verdade, nada justifica dar incentivo a procedimento gestivo normal de substituir equipamentos caducos.

⁶ Excerto de trabalhos nossos - cf. *Pensar a Gestão*, págs. 69 e segs. Aliás, outros passos, noutros pontos destes tópicos, são retirados de estudos já apresentados noutras oportunidades, mas que mantêm ainda actualidade crítica e, cremos, algum interesse para os objectivos ora em vista.

Benvindas se nos revelam as intenções que visem, preferivelmente, a moderação das taxas, o alargamento das bases de tributação e a opção por uma política de restrição dos benefícios fiscais.

A política do “favor fiscal” tem constituído, entre nós, quase sempre, um factor da instabilidade dos regimes legais e da sua falta de coerência. Afectam de modo muito relevante o princípio da igualdade e originam vultosas perdas de receita, sem cabal justificação ou eficácia económico-fiscal e com acentuadas distorções das regras de funcionamento normal da vida económica⁷.

3. Dupla tributação e crédito de imposto ou redução de taxa de IRC ?

O Código do IRC tomou posição perante a chamada “dupla tributação económica”.

A tributação tradicional das sociedades pela actividade ou seus ganhos e a dos sócios pelos dividendos que auferirem também apresentava justificações: as sociedades (juridicamente e não só) são entidades distintas dos sócios. Houve, contudo, movimentos contrários à “dupla tributação económica” que conduziram o legislador a medidas que aumentaram complexidades.

⁷ Cf. *Exposição de Motivos da Lei de Bases da Reforma Fiscal*.

Foi o caso da concessão de um crédito (parcial) do imposto pago pelas sociedades aos sócios aquando do recebimento de dividendos⁸. Já se viu reclamar da solução de crédito do imposto mas invocando que se admite haver dupla tributação ao cobrar imposto sobre lucros distribuídos, depois de os tributar na empresa, esse crédito, logicamente, não deveria ser parcial (20%, 35%, 50%), mas sim total⁹. Só que, lógica por lógica, o melhor seria então não tributar as sociedades¹⁰ (para os rendimentos dos sócios não ficarem “injustamente” favorecidos).

A complexidade e as tarefas que advêm da concessão de tais créditos rateadamente pelos “milhões” de sócios e accionistas das sociedades mostram ser mais expedito e próprio baixar a tributação das sociedades (por exemplo, para taxa de 20%)¹¹. Ter-se-ia, assim, uma via mais fácil, favorecedora efectiva das empresas, das unidades de

⁸ Curiosamente, em face da opção prática por esquema forfetário, o Estado entrega imposto que não recebeu; é que tem havido ganhos que nas empresas não sofreram tributação mas geraram dividendos e crédito de imposto.

⁹ A percentagem de crédito de imposto passa, em 1995, a 60%.

¹⁰ Pessoalmente não advogamos essa não tributação. Porém, aconselhávamos, por variadas razões, a baixa da respectiva taxa.

¹¹ Esta opção diz-se contrariada pelas necessidades de harmonização no seio da CE, mas há países ou zonas (fora ou não da Comunidade) que praticam taxas mais baixas ou constituem casos de tributação reduzida ou nula (paraísos fiscais). Aliás, há países que mantêm a recusa do “crédito de imposto”.

Também argumentar a favor de taxa elevada para se poder depois fazer o crédito de imposto aos sócios para desenvolver o mercado financeiro (cf. n.º 13 do Preâmbulo do Código do IRC) não nos convence e tem reflexos contraproducentes. Preferir-se-ia um alívio directo - uma menor taxa de imposto nas empresas o que lhes traria mais competitividade (menos custos), favoreceria o autofinanciamento e fomentaria os empreendimentos empresariais.

A nossa posição sobre estes assuntos diverge, em geral, da de outros autores e financistas (vejam-se os Opúsculos do IESF - Instituto de Estudos Superiores Financeiros e Fiscais, n.ºs 4 e 7/8 - 1.ª e 2.ª partes). O cerne das divergências está na posição de partida adoptada. Colocámo-nos num plano extraconjuntural, extrapolítico e também antiestrutural.

produção, acarretando menores custos e melhorando a sua competitividade.

4. Apelo à tributação dita real ou (algum) retorno à tributação por indícios ?

Com a actual reforma fiscal do IRC pretendeu-se dar voz a queixas, muitas vezes legítimas, de empresas que se lamentavam da carga de impostos sobre os lucros e de que a Administração fiscal obrigava a extensas prestações de dados e abusava dos seus poderes, rejeitando indevidamente custos e desatendendo injustamente reclamações.

Geravam mal-estar casos de não aceitação de encargos efectivos, imposições dissonantes da contabilidade e da gestão, esquemas de apreciação de reclamações em que a Administração fiscal aparecia em posição preponderante, recorrendo a práticas empíricas e injustas de fixação de lucros presumidos.

São agora de assinalar as inovações de garantia jurídica de informação fundamentada a prestar ao contribuinte e de seu acesso aos tribunais, o que veio a estabelecer-se em harmonia com o delineado na Lei nº 106/88, de 17 de Setembro (lei de autorização da reforma fiscal) e em particular no novo Código de Processo Tributário.

Só que numerosos contribuintes não têm respondido compativelmente ao reforço das garantias que lhes foram dadas. Muitos têm apresentado lucros formalmente inferiores aos reais. Já se foi ao ponto de contabilizar facturas falsas e de invocar exportações inexistentes

(para deduções do iva), além de subfacturações e sobrefacturações no desenrolar das actividades de exportação e de importação respectivamente, com vista a reduzir o lucro tributável.

Difícil seria descrever e comentar muitos aspectos onde há desadequação. Acresce que não se dispõe de indicadores relativos ao volume de práticas malsãs, mas que muitos recorrem a esquemas fiscais artificiosos, sofisticados, obtendo favorecimentos indevidos é de conhecimento certo de quem está minimamente informado. Também é sabido que os assessores, maus ou bons conhecedores das técnicas, nem sempre se preocupam com a ética e a deontologia.

É já reconhecido que há excessos de garantias aos contribuintes e maior ónus de prova para a Administração fiscal o que tem favorecido práticas distorsoras, gerando quebras de receitas fiscais pelo maior favorecimento de contribuintes menos honestos. Não deve assim escamotear-se a realidade prática, deixando a Administração fiscal desprotegida no exercício do seu legítimo direito ao imposto sobre os lucros.

Por isso, haverá que ir ponderando, de novo, soluções de outras épocas em que se acentuaram iguais problemas. Pode pensar-se que se trata de retorno insensato mas nós vemos isso como reacção aos abusos. Aliás, em países tidos como paradigmáticos foca-se com veemência a necessidade de tributar empresas e pessoas singulares que não apresentem rendimentos tributáveis compatíveis com os seus índices de ostentação de riqueza e de despesa (no caso de empresas procuram-se

compatibilizações, com indicadores de valor acrescentado, compras ou vendas, importações ou exportações).

5. Alargar o número das pessoas e entidades contribuintes ?

As chamadas organizações não lucrativas têm peso cada vez mais significativo e praticamente não têm pago impostos. Têm sido até fonte de distorções significativas. Canalizam-se para aquelas organizações donativos de pessoas físicas e de empresas que assim são encargos dedutíveis ao IRS ou custos fiscalmente aceites no cômputo do lucro tributável em IRS ou IRC. Aparecem aproveitamentos indevidos, nomeadamente avolumando ficticiamente os donativos para conseguir economias fiscais aos doadores.

Também, em resultado de *fringe benefits*, estatuidos ou tolerados, acarretam-se perdas de receita fiscal, complexidades, impossibilidades reais de controlo.

Muitos ganham directamente com isso. E influenciam outros. Acções persuasoras (marketing) contrárias tornam-se menos fáceis - revelam-se já "anti-estruturais".

Tem mesmo havido aproveitamentos de entidades não governamentais por parte de contribuintes e empresas que criam até instituições não sujeitas a imposto, combinando atribuições sob valores inexactos que favorecem esses pseudos doadores. A não sujeição a controlos contabilístico-fiscais das instituições não lucrativas e não empresariais tem permitido se colham recibos por valores fictícios ou

muito superiores aos reais, reduzindo-se assim os rendimentos tributáveis. O Estado é lesado, ficando fortemente diminuídas as receitas fiscais que lhes competiria arrecadar.

6. Maior responsabilização dos técnicos ligados à Contabilidade e Fiscalidade

A este respeito apontava o fiscalista, Saldanha Sanches, in O Público, de 2 de Maio de 1994: "Em questões deste tipo, a lei deve criar o enquadramento geral mas para que se vá mais longe há que reservar para as associações profissionais a tarefa de definição de códigos de conduta. E para os tribunais o julgamento final sobre o cumprimento destes. Num sistema em que a aplicação da lei cabe inicialmente ao contribuinte, não faz sentido deixar num espaço juridicamente vazio a actuação dos que o aconselham".

A eliminação da responsabilização dos técnicos de contabilidade e de quem elabora as declarações fiscais de outrem foi, por isso, má opção, mas agora está a ser reanalisada.

A manutenção de actuais situações de impunidade tem favorecido se fixem estruturas favorecedoras da fraude, o que provoca disparidades entre contribuintes, afecta a sã concorrência, não estimula a produtividade e a eficiência, em suma, prejudica a economia do País e contraria o bem-comum.

Revelam-se de todo necessárias acções morigeradoras que se reputam preferíveis à institucionalização de maiores punições e intimidações que, na ambiência actual, são ineficazes e dispendiosas e apenas conduzem à penalização dos menos cautos ou mais receosos.

No contexto actual das empresas o imposto está a ser encarado como um elemento ou ónus que o gestor procura evitar ou reduzir tanto quanto possível. Só uma perfeita consciencialização do dever do imposto poderá contrabalançar as tendências dos empresários para verem os impostos como qualquer outro elemento do custo total, sob perspectiva meramente economicista.

De facto, os dirigentes das empresas procuram maximizar o lucro no maior período de tempo e com o menor risco. A própria "evasão fiscal" encara-se menos na perspectiva da sua ilicitude e mais na do cálculo frio de riscos e possibilidades de omissão, inexactidão ou fuga ao imposto.

Ponderando o exposto e encarando o facto de as empresas se deverem assumir como instituições com finalidades não confinadas aos meros interesses privados dos titulares do capital e seus colaboradores, interessará a correcta actuação de todos os que nelas interferem, de dentro ou de fora (dirigentes, empregados, fornecedores, clientes, Administração Pública, etc.).

Para que as contas das empresas sejam bem elaboradas e devidamente prestadas não basta que os órgãos fiscalizadores das contas e os que as elaboram sejam competentes. É necessária moralização, regeneração, exemplaridades de conduta. Sem isso, não valem

regulamentações e códigos deontológicos por melhor elaborados que sejam.

7. Combater os paraísos fiscais

Hoje, as leis fiscais portuguesas e as dos outros países estabelecem que as pessoas físicas que "efectivamente" residem em país distinto do paraíso fiscal invocado são obrigadas a tributação no país do seu domicílio real; e o mesmo se estabelece para sociedades que escolhem sede jurídica em "paraísos" que não são o da sua "sede ou direcção efectiva". Não obstante, é frequente, em Portugal (e por todo o lado)¹², declarações falsas e impunes desses domicílios teóricos e dessas sedes jurídicas fictícias com a omissão dos domicílios reais e das "sedes efectivas". Curiosamente, estes aspectos de ilegalidade, além de tolerados, são extremamente publicitados e de vários modos, com menção de ilegítimas vantagens obtidas por quem recorre a essa generalizada e artificiosa busca de economias fiscais, baseadas, de modo geral, em ilicitudes¹³.

¹² Prova notória de que só através da concertação mundial o problema pode encontrar solução. De contrário, prejudicar-se-iam os países que procuram a morigeração de modos individualizados.

¹³ "Os "clientes" dos off shores, começaram por ser grandes fundos de investimento e sociedades "holding" de multinacionais financeiras. A seguir cativaram grupos de "trading". Depois foi a vez de empresas médias com estratégias internacionais baseadas na triangulação de negócios. Daí à implantação de unidades industriais foi outro pequeno passo. Agora é a vez de serem utilizados pelos particulares. Trata-se do fenómeno da popularização dos paraísos fiscais, que, devido ao crescente aumento da carga fiscal sentida em quase todos os países, são encarados como uma "válvula de escape" pelos contribuintes mais penalizados.

Mas, se por um lado qualquer Estado que se preze tenta promover praças "off-shore", captando para si os gigantescos fluxos financeiros interessados na "maleabilidade" das soluções destes centros, por outro lado também não se inibe de lançar legislação que controle as possíveis fugas fiscais que alguns deles facilitam.

Porquê este laxismo nacional e internacional ? De facto, o que se aponta mostra incompreensíveis permissividades e faltas generalizadas de ética. Importa assim referir o que ocorre.

Um exemplo, entre muitos, visível a todos, é o do sector da marinha mercante. Quem frequenta ou visita portos de mar verifica que os navios aparecem sob bandeiras de países ou áreas de reduzíssima tributação, onde as empresas estabelecem as suas sedes fictícias.

A generalidade dos que assim procedem têm êxito, alcançam economias. Sabem que pelas leis dos países onde detêm verdadeiramente a sede (a direcção efectiva) seriam tributados, mas, na prática, isso não acontece. Também as regulamentações laborais e as leis de segurança social dos países da sede efectiva não são aplicadas. Daí a baixa ou nula fiscalidade desses defraudadores, com invocações cínicas a que

E Portugal não foge à regra. Segundo a Portaria 377-B/94, de 15 de Junho, que entrou em vigor a 23 de Julho, são enumerados 53 países, territórios ou regiões cujas entidades residentes deixam de beneficiar de um regime de tributação de rendimentos de valores mobiliários representativos da dívida pública mais favorável que o correspondente à sua tributação em território português.

Embora esta medida já seja considerada por especialistas como o terceiro passo dado por Portugal em matéria "anti-off-shore", não deixa de ser caricato que existindo, pelo menos, 218 paraísos fiscais, o Governo português apenas tenha visado 53 centros desta categoria, deixando os seus utilizadores em clara desvantagem para com os restantes 165.

A constituição de uma sociedade de "off-shore", bem planeada, num local idóneo, custa, em média, cerca de 600 contos. E a anuidade da sua manutenção oscila entre 300 e 500 contos, mesmo que não tenham actividade. O perfil do titular determinará ainda a escolha do local correcto (por exemplo, Ceilão para os artistas e escritores, Costa Rica para os reformados, Chipre para os armadores, etc.).

Para um particular o interesse mais relevante encontra-se em matéria de facilidades sucessórias. É que as leis portuguesas sujeitam parte dos bens à "legítima", isto é, aqueles que entrarão obrigatoriamente na esfera patrimonial dos familiares mais directos (marido, mulher e filhos). Se, por hipótese, um património estiver todo "sediado" num "off-shore" sujeito à legislação anglo-saxónica, será possível definir herdeiros "a gosto", bem como reduzir os encargos com os impostos referentes à sua transmissão."

(excertos de artigo do EXPRESSO, de P.F. Palma Ferreira, de 30 de Julho de 1994)

VII JORNADAS LUSO-ESPAÑOLAS DE GESTÃO CIENTÍFICA
ninguém põe cobro. Porquê ? Porque não se quer ou não se pode - o problema é estrutural e, sendo-o, difícil se revela moralizar. Os esforços podem não resultar, vindo até a penalizar quem procurou contrariar as tendências. Donde ninguém querer sujeitar-se a dissabores que em alguns casos são verdadeiros martírios. Poucos estarão dispostos a tomar atitudes que, a priori, reconheçam ser quixotescas.

Tema: Organização Empresarial

21-02-1995

EFFICIENCE STATIQUE ET DYNAMIQUE DANS
LE MODELE DU DISTRICT INDUSTRIEL

Mário Rui SILVA
Faculdade de Economia do Porto