



A Joana e os Impostos

Uma história de educação
fiscal na Universidade

Cidália Maria da Mota Lopes

10 lições
sobre
impostos



ORDEM
DOS CONTABILISTAS
CERTIFICADOS

• U



C •

FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA



ISCAL
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



CIDEEFF

Ficha Técnica

A Joana e os Impostos Uma história de educação fiscal na Universidade

1.^a Edição: Ordem dos Contabilistas Certificados, fevereiro de 2016

2.^a Edição: Ordem dos Contabilistas Certificados, março de 2017

Autora: Cidália Maria da Mota Lopes

Paginação: Departamento de Comunicação e Imagem da OCC

Ilustrações: Sílvia Neto Gonçalves

O desenho da Joana é da autoria de Clotilde Celorico Palma com ilustração de Sílvia Neto Gonçalves.

Impressão | Lidergraf

Tiragem da 1.^a edição | 1 000

Tiragem da 2.^a edição | 500

Depósito-Legal | 423037/17

ISBN | 978-989-98660-3-4

Prefácio

A trilogia “A Joana e os impostos” chega ao fim através da história do seu percurso académico na Universidade. No primeiro livro, da autoria de Clotilde Celorico Palma, a Joana percebeu que os “impostos são o preço que pagamos por viver numa sociedade civilizada”. Por sua vez, no segundo livro, da autoria de Ana Maria Rodrigues, a Joana e os seus amigos adolescentes aprenderam quais os principais impostos que existem no sistema fiscal português, bem como as suas finalidades.

Neste terceiro livro, a Joana, agora estudante universitária, muito próxima de se tornar uma futura contribuinte, aprofunda os seus conhecimentos fiscais através de 10 lições sobre impostos, ministradas pelos seus professores, durante a sua licenciatura de Economia e mestrado em Fiscalidade. Nestas lições, não só se apresentam conceitos fundamentais, tal como a noção de imposto e os seus objetivos, bem como se tecem reflexões críticas acerca dos mesmos, sublinhando a ideia de que os impostos são, antes de mais, um fenómeno social e um dever fundamental de cidadania, como garantia de direitos fundamentais!

Esta trilogia foi o resultado de um projeto coletivo de várias instituições universitárias (ISCAL, ISCAC, FEUC e CIDEEF), com o apoio da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), o que se revelou crucial para fazer chegar a “Joana e os impostos” a uma comunidade mais vasta.

Para terminar, quero agradecer a iniciativa e o entusiasmo das minhas colegas e amigas Clotilde Palma e Ana Maria Rodrigues, sem as quais este projeto não teria sido concretizado.

A autora,
Cidália Lopes

Índice

Lição 1	
Joana quer ser economista e professora... Os dois lados da mesma moeda! ____	6
Lição 2	
Estado, Orçamento e Impostos... a solução inevitável! _____	8
Lição 3	
Os Impostos... do conceito normativo ao social! _____	11
Lição 4	
Os impostos: dever(es) ou direito(s)? Ou ambos? _____	16
Lição 5	
Os impostos e as suas finalidades... fiscais e/ou extrafiscais? _____	21
Lição 6	
Os impostos e os seus objetivos: que <i>trade-off</i> ? _____	26
Lição 7	
Os sistemas fiscais ideais... realidade ou ficção? _____	33
Lição 8	
Impostos... cumprir ou evadir? _____	37
Lição 9	
Portugal e Europa... como comparar sistemas fiscais? _____	43
Lição 10	
Sistemas fiscais e futurologia fiscal! _____	45

À Maria Rita e ao Gustavo

Lição 1

Joana quer ser economista e professora... Os dois lados da mesma moeda!

A Joana estava muito feliz! E não queria acreditar, era calouira! Acabava de entrar na Faculdade de Economia e o seu sonho de criança estava a um passo de se concretizar: ser professora! Na escola da sua infância, linda e amarela, a Joana olhava para a sua professora Madalena e pensava que um dia, quando fosse grande, queria ser igual a ela. O seu irmão Manuel, o seu pai e o seu avô Domingos perguntaram-lhe porque estava ela a querer formar-se em economia, se queria ser só professora. Afinal, ela poderia ganhar muito mais dinheiro se fosse trabalhar para a bolsa de valores ou para uma instituição financeira, ou mesmo para a empresa do avô Domingos.

A Joana entendia os bons conselhos do seu irmão Manuel, gestor de investimentos na Banca, do seu avô, contabilista certificado, e do seu pai, funcionário das Finanças. Porém, a avó Maria sempre lhe dissera que a noite é boa conselheira, e não conseguia explicar-lhes que, o seu amigo Fisquinho, num sonho de infância, ajudara a perceber muita coisa “importante” sobre o qual ela tinha dúvidas, e que queria transmitir à sociedade, em especial que “os impostos são o preço que pagamos por viver numa sociedade civilizada.” E como poderia ela transmitir isso às gerações futuras? A educação era a única solução que conhecia. Afinal, ainda não conseguira esquecer o discurso da jovem paquistanesa, na sede da ONU, Malala Yousafzai, aquando do recebimento do Prémio Nobel da Paz, em 2014, “...Um aluno, um professor, um livro e uma caneta podem mudar o mundo.” A Joana estava determinada. Queria ser professora e queria mudar a forma como se olha para o mundo dos impostos!

O ensino e os impostos são os dois lados da mesma moeda...



BENEFICIOS
PUBLICOS

irs - irc

imi - imt

iva

S16

Lição 2

Estado, Orçamento e Impostos... a solução inevitável!

Em uma aula de “Introdução à Economia”, a Joana aprendeu que as economias modernas atuais se caracterizavam pela coexistência de diferentes instrumentos de afetação social de recursos. Em termos gerais, de um lado tinham o mercado, que, através da “mão invisível”, como lhe chamava o Pai da Economia, Adam Smith, utiliza os preços para afetar recursos à produção de bens e serviços, distribuir rendimentos pela remuneração dos fatores produtivos (trabalho, terra e capital), repartir consumo e poupança/investimento. De outro lado tinham o Estado, o qual exerce a sua atividade com poderes coercivos exclusivos de intervir e regular o mercado.

Como Joana aprendeu na unidade curricular de Introdução à Economia a existência do Estado prende-se, então, com a necessidade de o mesmo intervir publicamente sobre a realidade económica e social, procurando atingir o pleno emprego dos recursos, o crescimento estável da economia e um nível de bem-estar adequado e justo.

A Joana questionou o seu professor sobre a intervenção do Estado na economia, de modo a perceber se os objetivos do Estado se limitavam aos objetivos macroeconómicos, ou seja, ao pleno emprego, ao crescimento económico e à estabilidade de preços ou se podiam identificar outros objetivos. O seu professor de “Introdução à Economia” sublinhou que o Estado, para além dos objetivos macroeconómicos tem, também, objetivos de natureza microeconómica, ao pretender corrigir soluções geradas em situações de “falhas de mercado”, tais como bens públicos, externalidades, informação incompleta, e mercados não competitivos, de forma a satisfazer as necessidades dos cidadãos.

As necessidades humanas são infinitas e existem aquelas que se podem satisfazer individualmente, enquanto outras particularmente importantes - segurança, saúde, educação, justiça - necessitam de uma organização de base coletiva (Estado, Região Autónoma, Au-

tarquias Locais, entre outras) para poderem ser satisfeitas. O Estado terá, então, de ter poder político-administrativo para afetar recursos para a produção dos tais bens sociais (coletivos), cujos benefícios se destinam à comunidade como um todo e em que os meros mecanismos de mercado (mais adequados a cobrir necessidades de satisfação individual) não funcionam ou revelam-se menos adequados. Por exemplo, a iluminação das ruas, o saneamento básico, a saúde pública, a despoluição do ar, são bons exemplos de medidas que se destinam a todos os cidadãos como um todo, não sendo possível individualizar esses bens ou serviços.

No consumo destes bens sociais, que correspondem à satisfação das necessidades públicas, torna-se impossível aplicar a lógica do mercado (consumidor – pagador) e individualizar um custo e um preço. Torna-se necessário, por isso, outra forma (justa) que garanta o seu financiamento coletivo.

A Joana estava muito atenta a estes conceitos introdutórios iniciais: de um lado, o mercado e a “mão invisível”, que afinal são insuficientes para assegurar o pleno emprego e o crescimento económico; e de outro lado, a necessidade de o Estado intervir na economia não só para assegurar o pleno emprego e a estabilidade económica mas, também, para fornecer bens públicos com o objetivo de satisfazer determinadas necessidades coletivas.

A satisfação destas necessidades coletivas implica, naturalmente, a realização de despesas, pelo que o Estado tem de possuir meios para o seu financiamento. Designa-se por atividade financeira do Estado a desenvolvida pelas entidades públicas na obtenção de receitas e na realização de despesas com a finalidade da satisfação de necessidades públicas.

Assim, como iria o Estado conseguir financiamento? Quais as fontes de financiamento do Estado? Foram estas as questões colocadas pela Joana ao seu professor. Ao que ele respondeu:

- Sem receitas não há Estado. O Estado financia-se através de receitas privadas e públicas. As primeiras são as obtidas pela exploração do seu património, designadas de receitas patrimoniais, e as segundas são obtidas pela via da autoridade conferida por lei, correspondente a receitas coativas designadas de impostos, taxas e contribuições especiais.

As receitas e as despesas da atividade financeira do Estado são apresentadas no Orçamento de Estado. O Orçamento de Estado é um documento, com a característica de ser um instrumento de intervenção económica e social do Estado, onde se encontram previstas as receitas e as despesas a realizar num determinado período e que é sujeito a aprovação pela Assembleia da República. Por exemplo, em Portugal, cerca de 70% das despesas do sector público administrativo (que inclui Estado, Serviços e fundos autónomos, Administrações regionais e locais, e Segurança Social) são cobertas por impostos e contribuições sociais específicas e 25% são financiadas por outras receitas, e as restantes através do recurso a empréstimos (dívida pública).

A Joana, sempre muito atenta, aprendeu, no seu primeiro ano, que o imposto é a principal fonte das receitas públicas. Mas nem sempre foi assim. O modelo de Estado que antecedeu as revoluções liberais de princípios do século XIX era do tipo patrimonial, ou seja, as receitas provinham fundamentalmente do património da coroa. Hoje, o Estado social, financiado fundamentalmente através de impostos, e por isso designado muitas vezes de Estado Fiscal, é uma conquista das sociedades modernas. Porém, os atuais tempos de austeridade podem colocar em causa os benefícios sociais de que a sociedade usufrui. A Joana sabe que é por causa dos impostos que ela pode continuar a usufruir de tantos benefícios sociais da parte do Estado, como o ensino na Universidade de Coimbra.

Lição 3

Os Impostos... do conceito normativo ao social!

No 2.º ano, numa aula de “Direito Fiscal”, o professor contribuiu para aprofundar mais os conhecimentos fiscais da Joana, apresentando o conceito de imposto e as suas finalidades.

- Em termos gerais, um imposto é ”uma prestação pecuniária, coativa, unilateral, a título definitivo, sem carácter de sanção, devida ao Estado ou outros entes públicos com vista à realização de fins públicos.” Vejamos cada uma das características de *per si*.

O imposto é uma prestação em dinheiro ou equivalente a dinheiro. É certo que, ao longo dos tempos, foi normal o pagamento do imposto em espécie, mas isso, atualmente, em um mundo digitalizado, tem apenas um interesse quase histórico.

A prestação pecuniária é coativa, porque o imposto é estabelecido por lei ou por força de lei, e exigido independentemente da vontade do cidadão.

Mais ainda, a prestação de imposto é unilateral, o que significa que não corresponde a qualquer contraprestação por parte da entidade dele beneficiário, o que permite distinguir o imposto de outras figuras afins, tais como a taxa e as contribuições especiais. Assim, quando um cidadão satisfaz a obrigação de imposto nada recebe de específico em troca, limitando-se a contribuir para o financiamento da atividade financeira do Estado. É também uma prestação definitiva, pois quando o imposto é devido não há direito a qualquer restituição ou reembolso a cargo de quem é feita essa prestação.

O imposto não tem carácter sancionatório, o que permite distinguir a respetiva prestação das sanções patrimoniais, como as multas/coimas, as quais têm um fim preventivo e repressivo.

O imposto é devido ao Estado ou outros entes públicos, o que significa que o Estado é o sujeito ativo (credor) e o contribuinte é o sujeito passivo (devedor), na relação jurídico-tributária que se estabelece entre ambos. A relação que se estabelece através dos impostos parece, assim, ser bipartida: Estado – contribuinte.

A justificação tradicional para a existência de impostos ainda mantém a sua atualidade: a satisfação de fins públicos. O imposto, ao assegurar esse financiamento, corresponde à satisfação das necessidades coletivas, cada vez maiores, nos Estados sociais modernos.

Esta última característica suscitou especial atenção da Joana. Na sua perspetiva, ao dizer-se que os impostos são estabelecidos para a satisfação de fins públicos afastamo-nos, por um lado, da conceção tradicional, que perspetiva o imposto como tendo uma finalidade quase exclusivamente financeira, de cobertura de despesas públicas, e, por outro, da relação Estado-contribuinte. Vejamos porquê.

Se é verdade, que o imposto significa algo que se encontra traduzido na própria denominação de imposto (algo que é imposto), o que também acontece noutros países, como em Espanha – *impuesto*, em Itália – *imposta*, ou em França – *impôt*; não é menos verdade que a contrapartida dos impostos é o recebimento de benefícios públicos em troca. Assim, na opinião de Joana a relação jurídico-tributária deveria ser: Estado – contribuinte/beneficiário e não só Estado – contribuinte. Esta era a sua perceção e era assim que pretendia ensinar aos seus alunos quando fosse professora de impostos. Mas, o que achariam os seus colegas de faculdade? A Laura era italiana, e tinha vindo para Portugal há relativamente pouco tempo. Partilhava da sua opinião: os impostos são pagos para usufruir de bens sociais. A sua amiga Iris, de nacionalidade grega, não gostava de impostos. O colega John, da Suécia, contrapunha e dizia que pagar impostos era bom, pois assim tinha um país

civilizado e organizado. A Joana não conseguia perceber a que se devem estas diferenças de pensamento.

“O imposto não é imposto em todo o lado? – Questionou a Joana.

O professor de fiscalidade respondeu-lhe que o imposto é um fenómeno social que reflete a história, a economia, a política, a cultura, e a religião de um país. E que, por isso, o processo de pagamento de impostos é, antes de mais, uma questão de cidadania. E continuou a lição.

– A cidadania pode ser definida como a qualidade dos indivíduos que, enquanto membros de um estado-nação, são titulares ou destinatários de um determinado conjunto de direitos e deveres universais e detentores de um nível específico de igualdade. A noção de cidadania apresenta, então, três elementos constitutivos: a) a titularidade de um determinado conjunto de direitos e deveres; b) a pertença a uma determinada comunidade política; c) a possibilidade de participar na vida pública dessa comunidade.

A cidadania fiscal consubstancia-se no dever fundamental de pagar impostos, um dever que constitui o preço a pagar por viver numa comunidade organizada assente nas ideias de liberdade e solidariedade.

Assim, e voltando às diferenças de percepções em relação aos impostos, é, acima de tudo, uma questão cultural e de cidadania. Trata-se aqui de contrapor, por exemplo, a cultura latina com a cultura nórdica, a religião católica com a religião protestante, e fazer repercutir essas especificidades na relação do Estado com os cidadãos ou com os contribuintes. A título de exemplo, um cidadão português refere-se ao Estado como “eles”, ao invés, um cidadão

sueco refere-se ao Estado como “nós”. Nós portugueses ainda nos vemos muito só como “contribuintes” e não como “cidadãos-contribuintes-beneficiários”. Não podemos esquecer que os sistemas fiscais são eles próprios o reflexo das estruturas socioeconómicas da sociedade em geral. É natural que os cidadãos cooperem muito mais facilmente para o bem comum se se sentirem uma parte integrante dele, finalizou o professor.

A Joana ficou satisfeita com a explicação do professor e, no futuro, pretendia ensinar aos seus alunos uma definição de imposto mais abrangente e diferente da conceção tradicional: “Os impostos são um fenómeno social e, acima de tudo, o preço que pagamos por usufruir de bens sociais e públicos.” Afinal era isto que queria transmitir ao mundo e à sociedade. Mudar atitudes e comportamentos é um processo contínuo e de longo prazo. É preciso começar o quanto antes...



Lição 4

Os impostos: dever(es) ou direito(s)? Ou ambos?

Ainda durante o seu curso, a Joana aprendeu que os impostos devem ser criados por lei, de acordo com determinados princípios fundamentais, e mediante prévia autorização das assembleias representativas da comunidade política (Assembleia da República).

Na criação dos impostos existem princípios fundamentais e a necessidade da sua tomada em consideração. Em Portugal, a formulação dos princípios tradicionais tem tido aplicação ao longo da história, com algumas alterações, estando consagrada na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, atualmente nos seus artigos 103.^o e 104.^a, são eles: o princípio da legalidade; o princípio da igualdade, da justiça e da imparcialidade; o princípio da participação; o princípio da proporcionalidade; o princípio da certeza, da segurança e da celeridade.

“Como se caracterizam esses princípios legais do sistema fiscal?” – Questionou a Joana.

- O princípio da legalidade corresponde à impossibilidade de existir imposto sem lei prévia. Conforme estabelece o texto constitucional “ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza re-
troativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.”

Os princípios da igualdade, da justiça e da imparcialidade sublinham que o Estado, neste caso Administração Tributária e Aduaneira (AT), deve tratar todos os cidadãos-contribuintes de forma igual e imparcial, não podendo prejudicar ninguém em razão da ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, condição social, orientação sexual, entre outras.

Também, e segundo o princípio da proporcionalidade, o Estado deve abster-se de impor aos contribuintes obrigações que sejam desproporcionais aos fins visados. Mais ainda, o princípio da certeza obriga a que o cidadão contribuinte deverá poder saber, à partida, o que lhe pode ser exigido e quando o pode ser.

Por fim, os cidadãos contribuintes têm direito de participar na formação das decisões que lhes digam respeito.

A Joana conseguiu assim perceber que os impostos são um dever do cidadão previsto na lei constitucional, a qual estabelece os seus objetivos. Porém, no processo de pagamento de impostos o contribuinte também tem direitos. Quais são, então, os direitos dos contribuintes?

O professor da Joana referiu que os cidadãos-contribuintes não têm apenas um direito, mas vários, uma vez que a relação jurídico-fiscal entre Estado-cidadão/contribuinte/beneficiário não é igualitária, dado que o Estado impõe coativamente ao contribuinte o imposto. Por isso, é necessário estabelecer limites à atuação e poder do Estado.

Os cidadãos-contribuintes têm direito à informação sobre o andamento de processos que lhes digam respeito, bem como à sua fundamentação e notificação, o que significa que as decisões fiscais devem ser sempre fundamentadas e notificadas ao contribuinte (direito à informação, à fundamentação e à notificação). Os contribuintes têm direito a serem ouvidos antes da tomada de decisão fiscal (direito de audição).

No caso de existir um engano da parte do Estado, os contribuintes têm direito a serem reembolsados do montante pago em excesso, bem como a juros indemnizatórios, em especial quando não seja cumprido o prazo legal de restituição de impostos pagos (direito a

restituição de impostos e a juros indemnizatórios). Se o Estado não notificar o contribuinte no prazo de 4 anos, caduca o direito do Estado liquidar impostos (direito à caducidade).

Mais ainda, o Estado é obrigado a guardar sigilo sobre a situação tributária dos contribuintes (direito à confidencialidade fiscal).

A Joana interrompe e questiona:

Como podem os cidadãos-contribuintes defender-se se existirem excessos por parte da Administração Tributária?

O professor continuou...

- O cidadão tem, ainda, ao seu dispor um conjunto de meios de defesa: meios administrativos (reclamação graciosa e recurso hierárquico) e impugnação judicial ou pedido de pronúncia arbitral. Estas matérias fiscais começavam a complicar-se. E a Joana de depressa questionou: Em que consistem estes meios de defesa?

- A reclamação graciosa visa a anulação total ou parcial, pela Administração Tributária, dos atos fiscais por ela praticados. Após decisão desfavorável, o contribuinte pode interpor recurso hierárquico, e esta decisão é suscetível de recurso contencioso, se não tiver sido deduzida impugnação judicial com o mesmo fundamento. E, através da impugnação judicial, todos os atos tributários que lesem direitos ou deveres legalmente protegidos são impugnáveis através de petição apresentada num tribunal tributário ou em alguns casos em um tribunal arbitral.

Afinal, os impostos são deveres e direitos? - Questionou a Joana.

O professor respondeu que os impostos são deveres e direitos. Pagar impostos é um DEVER fundamental, como garantia dos DIREITOS fundamentais (segurança, educação, saúde, ambiente, entre outros).

- Na atualidade, o processo de pagamento de impostos, incluído num outro mais amplo, o de cidadania fiscal, e passa sucessivamente por três fases: a consciencialização fiscal da sociedade; o dever de pagar impostos; e, por fim, o direito de conhecer e acompanhar a aplicação dos seus impostos.

Em Portugal, falta investir mais nesta terceira fase, isto é, os portugueses deveriam participar mais na aplicação dos seus impostos, manifestando a sua vontade na distribuição dos benefícios públicos recebidos em troca, por exemplo, em mais educação, mais saúde, ou mais infraestruturas, sendo que os recursos são por natureza escassos para atingir todos os objetivos simultaneamente.

Na minha opinião, o bem público prioritário talvez seja a educação. É, na verdade, o bem ou direito mais precioso de uma sociedade. A educação em primeiro lugar! Concluiu, por fim, o professor da Joana.

A Joana concordou com o seu professor, todavia, a sua amiga Iris discorda e diz que, na perspetiva dela, a saúde está primeiro. Sem saúde nada existe, nem educação. E o John considera a educação, a cultura e a segurança pública os bens para onde os seus impostos se devem canalizar.

A Joana questionou o professor sobre a existência destas diferentes perceções na relação do Estado com os cidadãos-contribuintes.

O professor respondeu que, acima de tudo, era uma questão cultural e de mentalidade. Na realidade, nos países nórdicos, desde cedo, se privilegia uma estratégia de sensibilização para a importância do pagamento dos impostos, como um dever de cidadania, bem visível nas escolas, nos espaços públicos e nos meios de comunicação social, entre outros. Para os seus contribuintes é fundamental saber como são aplicados os seus impostos. Na Suécia, por exemplo, os contribuintes são convidados a manifestar a sua opinião (através do preenchimento de uma informação disponível na Autoridade Tributária e via *online*) sobre “como?” e “onde?” gostariam de ver aplicado o dinheiro dos seus impostos (mais saúde, mais educação, mais infraestruturas, ou mais ambiente). Existe, por isso, uma perceção diferente da relação de troca entre impostos pagos e serviços públicos recebidos.

O pagamento de impostos tem subjacente um contrato de recebimento de benefícios públicos, inerente ao funcionamento do próprio Estado Social. A Joana pensa e afirma em voz alta: É necessário transmitir isto aos futuros contribuintes, aos jovens da sua idade. Não se alteram comportamentos e mentalidades de um dia para o outro! É necessário sensibilizar a sociedade em geral, e os jovens em particular (futuros contribuintes) para que se tornem cidadãos solidários e conscientes das suas obrigações cívicas e tributárias!

Lição 5

Os impostos e as suas finalidades... fiscais e/ou extrafiscais?

Em Portugal, a CRP, nos seus arts. 103.º e 104.º, para além de indicar uma finalidade financeira para as receitas públicas derivadas dos impostos, estabelece outros objetivos, pois refere que: “o sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição mais justa dos rendimentos e da riqueza”. Prevê-se, também, nestes preceitos que o sistema fiscal seja composto por vários impostos com finalidades específicas, ao indicar que:

“O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.”

“A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.”

“A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.”

“A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.”

A Joana estava confusa em relação aos objetivos dos impostos, em especial à forma de os conseguir atingir com sucesso. Os impostos, para além de objetivos financeiros, ainda tinham que cumprir objetivos socialmente estabelecidos, tais como a redistribuição de rendimento e da riqueza? A economia de mercado, por si só, não assegura necessariamente uma repartição de rendimentos considerada socialmente justa, dentro dos limites aceites como indispensáveis para garantir o bem-estar de todos os cidadãos.

O imposto, para além de finalidades financeiras (receitas fiscais), tem também outras finalidades, tais como a justiça e a justa repartição do rendimento e da riqueza. Estas

finalidades constituem, pois, os princípios ou objetivos tradicionais a que deve obedecer um “bom imposto”. Estes princípios remontam a Adam Smith, na sua obra *Wealth of Nations*, de 1776, onde identificava as “quatro máximas” a que devem obedecer os impostos.

Máxima I:

“Os súbditos de todos os Estados devem contribuir para a manutenção do governo, tanto quanto possível em proporção das respectivas capacidades.”

Máxima II:

“O imposto que todo o indivíduo é obrigado a pagar deve ser certo e não arbitrário. O tempo de pagamento, o modo de pagamento, o quantitativo a ser pago, tudo deve ser claro e simples para o contribuinte e para todas as outras pessoas”.

Máxima III:

“Todo o imposto deve ser lançado no tempo ou modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte o pagar.”

Máxima IV:

“Todo o imposto deve ser arquitetado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público.”

A Joana interrompe o seu interlocutor:

- Professor, essas máximas dos impostos ainda estão atuais? Podemos aplicá-las ao mundo de hoje, global, digitalizado e complexo?

Resposta imediata do professor:

- Ainda que marcadas pelo tempo, estas máximas, que modernamente se designariam por objetivos do sistema fiscal (justiça, neutralidade, simplicidade e baixos custos de tributação), continuam a integrar os princípios desejáveis de “um bom sistema fiscal.” Hoje, a estes objetivos tradicionais, acrescem os da flexibilidade conjuntural e os da concorrência fiscal com sistemas fiscais estrangeiros. Vamos ver cada um destes objetivos do sistema fiscal de *per se* e relacioná-los com as máximas de Adam Smith.

O professor continuou a sua lição:

- O objetivo principal da cobrança de impostos é, historicamente, a obtenção de receitas necessárias ao financiamento das despesas públicas. A imposição fiscal representa, assim, uma transferência de recursos dos contribuintes, individuais e coletivos, para o Estado. Esta transferência origina uma redução da capacidade financeira dos indivíduos, por virtude do pagamento de impostos. Custo e sacrifício esse que pode e deve ser confrontado com os benefícios públicos e sociais resultantes das despesas públicas que o mesmo permite financiar.

Um imposto que não dê receita financeira, à partida, não é um bom imposto. Porém, existem impostos que não dão receita fiscal, mas, ainda assim, os governos não abdicam deles, considerando-os essenciais para modificarem comportamentos. Podemos dar como exemplo o imposto sobre o tabaco, o imposto sobre as bebidas alcoólicas, ou o imposto sobre os produtos petrolíferos, os quais são designados de impostos especiais de consumo (IEC). Se a receita associada a estes impostos for reduzida é um bom sinal, significa que o imposto cumpriu com os seus objetivos ou finalidades extrafiscais, modificou comportamentos, e conduziu os indivíduos no limite a não consumirem aqueles bens.

A Joana ficou então a saber que a primeira finalidade dos impostos é a financeira, porém, muitas vezes, os impostos têm também finalidades extrafiscais, tais como incentivar comportamentos, considerados não desejáveis, porque nocivos para a saúde, ou, ao invés, incentivar comportamentos desejáveis, como seja não poluir o ambiente, reciclar o lixo, entre outros. O sistema fiscal permite incentivar escolhas e comportamentos ambientalmente mais apropriados. Por exemplo, o tratamento fiscal mais favorável concedido à “gasolina sem chumbo” facilitou a sua introdução no mercado, há uns anos atrás. Os consumidores e os produtores devem suportar os custos ambientais e outros custos sociais associados às suas escolhas, por exemplo, através dos impostos (princípio do “utilizador” e do “poluidor” pagador). Por exemplo, a tributação dos automóveis pode refletir os custos para a sociedade decorrentes das emissões poluentes.

As reformas fiscais devem integrar preocupações ambientais e de utilização eficiente de recursos. A Joana percebeu, agora, o porquê da recente introdução do imposto sobre os sacos de plástico. Os pais da sua amiga de infância Lili nunca mais usaram sacos de plástico e rapidamente os substituíram por um saco de compras de pano.

Os impostos têm finalidades extrafiscais, e, neste âmbito, também certas pessoas, entidades e setores de atividade, estão isentas ou não sujeitas a impostos (deficientes no IRS, entidades sem fins lucrativos no IRC, por exemplo). Estão aqui em causa os benefícios fiscais, as situações de não sujeição, isenção, entre outras. Os benefícios fiscais caracterizam-se, assim, por se traduzirem numa derrogação às regras gerais de tributação, estando implícito no conceito de benefício fiscal uma natureza excecional. A mencionada exceção constitui uma vantagem ou desagravamento fiscal em favor de certa entidade, atividade ou situação. Esta característica permite distinguir o benefício fiscal de situações de não sujeição tributária. Neste último caso, faz parte da tributação regra que certas situações não sejam tributadas. A

Joana recordou que o seu irmão usufruía de uma bolsa por ser praticante de alto rendimento desportivo pelo Comité Olímpico de Portugal, a qual não estava sujeita a IRS. A Joana recordou que a creche do seu irmão mais novo era uma entidade sem fins lucrativos, e por isso estava isenta de imposto no âmbito da sua atividade social e cultural.

Se é verdade que Isenção e não sujeição são conceitos diferentes do ponto de vista teórico, não é menos verdade que são semelhantes no resultado prático: desagravamento do imposto a pagar.

Na legislação portuguesa, os benefícios fiscais são medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem. São evidentes as seguintes características: derrogação de natureza excepcional à tributação regra e prossecução de finalidade extrafiscal com relevante interesse público.

Existem assim contribuintes, empresas e entidades que não estão sujeitos, estão isentos, e, no limite, não pagam qualquer imposto porque existem interesses públicos extrafiscais importantes e superiores à própria tributação.

A Joana interveio:

- “Professor, não acho justo! Porque são só alguns que beneficiam, e não todos, de vantagens fiscais?”

A Joana não esquecia a frase que muitas vezes ouvia do seu avô Mário ...”impostos justos não é coisa deste mundo!” Talvez seja mesmo verdade, pensa ela!

Lição 6

Os impostos e os seus objetivos: *que trade-off?*

A Justiça fiscal é o tema principal da lição de hoje! Referiu o professor de Joana. - A justiça é um critério muito pouco objetivo, desde logo porque o que é justo para mim pode não ser justo para a Joana, afirmou o professor. Porém, no caso dos impostos, é necessária alguma objetividade. Daí, a necessidade de estabelecer critérios, o que não é uma tarefa fácil. E continuou a explicação. Tradicionalmente, a equidade ou justiça fiscal pode ser alcançada recorrendo a dois princípios: o do benefício e o da capacidade contributiva.

No que diz respeito ao princípio do benefício, cada indivíduo deve contribuir para o bem-estar coletivo de acordo com os benefícios públicos que recebe em troca do pagamento de impostos. O princípio do benefício é, porém, difícil de colocar em prática. Implicaria a individualização das vantagens que cada pessoa retira do Estado e a sua conjugação com os impostos a pagar. Mais ainda, seria impensável que os indivíduos mais pobres, pelo facto de serem mais beneficiados com bens públicos, devam pagar mais impostos. Esta é uma das situações em que é desejável menos teoria e melhores resultados na prática, prossegue o professor da Joana.

Hoje, o critério que é usado para analisar a justiça da tributação é o da capacidade contributiva (*ability to pay*) cuja tradução económica é o rendimento, a riqueza ou o consumo, mas tendo em conta as circunstâncias especiais e pessoais de cada contribuinte.

A equidade tem duas dimensões: horizontal e vertical.

A equidade horizontal impõe que se tributem de forma idêntica as pessoas que têm igual capacidade contributiva. Por sua vez, a equidade vertical exige que as pessoas que têm di-



Ambiente

Escolas

Educação

Estradas

Saúde

irs

imi

imt

selo

irc

iva

ferente capacidade contributiva sejam tributadas de forma desigual, sendo o grau razoável de “desigualdade” de tributação uma das questões mais discutidas em fiscalidade em todas as épocas. Hoje em dia parece haver algum consenso no sentido de que capacidade contributiva aumenta a um ritmo maior que o rendimento (ou a riqueza), o que implica que os impostos devam ser progressivos.

A justificação económica para a progressividade tem sido feita com base no argumento de que só ela permitiria, ainda que, tendencialmente, uma igualdade de sacrifícios. Cada um contribui, não segundo a sua capacidade contributiva, mas em algo mais do que isso.

O princípio da equidade tem sido considerado como prioritário na hierarquia dos bons princípios de um sistema fiscal, daí que tenha consagração constitucional num grande número de países no mundo. Em Portugal, este princípio materializa-se nos artigos 81.º, 103.º e 104.º da CRP. Vejamos, agora, o terceiro objetivo do sistema fiscal: a eficiência económica ou neutralidade.

A neutralidade ou eficiência apela à não interferência dos impostos na forma de organização da atividade económica, ou seja, nas escolhas dos indivíduos e das empresas. Um imposto pode influenciar de várias formas a eficiência económica, nomeadamente quanto à oferta e procura de trabalho, à poupança e sua utilização produtiva, e à afetação de recursos em geral. Em relação às empresas, também se colocam muitas opções em que a influência dos impostos pode fazer-se sentir: é o que acontece quanto à escolha da forma jurídica, organização empresarial, uso predominante de um ou outro fator de produção, modos de financiamento, entre outros. O objetivo é assegurar, então, que os impostos sejam o menos discricionários possível. O que implica a neutralidade do imposto.

A este propósito podemos aqui referir o célebre e histórico exemplo do chamado “imposto sobre as janelas”, o qual era estabelecido em função da existência e do número destas (aumentava progressivamente atingindo o máximo quando os imóveis tinham 25 ou mais janelas). A reação dos proprietários foi a redução do número de janelas dos seus edifícios. Amesterdão, na Holanda, é um dos exemplos mais famosos, persistindo, ainda hoje, várias casas com fachadas estreitas. Naturalmente que o objetivo do legislador não era diminuir o número de janelas e tornar os edifícios menos luminosos, mas antes tributar o património, sendo o número de janelas de cada habitação o critério de diferenciação.

Da exposição do professor, a Joana percebeu que estabelecer critérios em política fiscal é uma *missão 007 - missão impossível!*

Por último, temos o quarto objetivo ou máxima a que deve obedecer um bom imposto: simplicidade e custos de tributação baixos.

No que diz respeito à simplicidade, é necessário que os impostos sejam simples, estáveis e fáceis de entender para todos os cidadãos. Nos últimos anos, resultado da complexidade dos fenómenos inerentes à globalização (tributação-ambiente, tributação-novas tecnologias, tributação-produtos financeiros), bem como as recentes preocupações de austeridade conduziram os decisores de política fiscal à introdução de alterações sistémicas no sistema fiscal. É o caso das recentes reformas do IRS, do IRC, da fiscalidade verde. Os Códigos do IRS e do IRC sofreram nos últimos anos diversas alterações. Os três principais impostos (IRS, IRC e IVA) têm hoje mais de 500 artigos, quando, na década de 30, atingiam aproximadamente 80. Recorrendo a um outro indicador de complexidade, importa, agora, atender ao número de palavras dos diferentes códigos em vigor em Por-

tugal. Hoje o Código do IRC tem cerca de 40 000 palavras, o do IRS 45 000 palavras e o do IVA e RITI cerca de 55 000 palavras. Esta afirmação faz lembrar a célebre afirmação de *Erwin Huber*, Ministro das Finanças da Baviera, quando referiu que “o teorema de Pitágoras tem 24 palavras, os 10 mandamentos, 179, e o parágrafo 19 da lei do IRS alemão tem 1 862 palavras!”

Mas, como se podem ter impostos simples com tantos artigos e tanta legislação fiscal? Questionou a Joana.

O professor respondeu que o aumento e a quantidade de legislação podem não significar complexidade. No limite podemos ter um código com um só artigo e ser mais complexo de interpretar do que um código de 1 000 artigos. O que é necessário é que a legislação fiscal seja fácil de interpretar e não levante dúvidas para os intervenientes na relação jurídico-fiscal (Estado/Administração Tributária; cidadão-contribuinte-beneficiário).

Porém - prosseguiu o professor da Joana, - “a lei fiscal nunca será simples, porque poucos ramos de direito tocam, como ela, em tantas manifestações da atividade humana, todavia podemos ao menos tentar evitar que a mesma se torne demasiado complexa”, como dizia Robert H. Jackson. A Joana pensou e adaptou a última máxima de Adam Smith para os dias de hoje: “Sistema fiscal - *Keep it simple, and carry on!*”

O professor continuou a lição referindo que, no que diz respeito aos custos da tributação temos os administrativos e os de cumprimento, respetivamente públicos e privados. Os custos administrativos decorrem dos recursos utilizados na manutenção e funcionamento do sistema fiscal e os custos de cumprimento são os incorridos pelo contribuinte no cumprimento atempado e correto das suas obrigações fiscais.

É assim que verificamos que as máximas de Adam Smith ainda continuam atuais. No que se refere aos custos de administração, um imposto “pode tirar ou afastar do bolso das pessoas muito mais do que arrecada para o tesouro público, dado que o seu lançamento poderá requerer um grande número de oficiais cujos ordenados podem consumir a maior parte do produto do imposto e cujos emolumentos podem impor outra taxa adicional sobre o povo.” Ou dito de outra forma, adaptada aos dias de hoje, o funcionamento do sistema fiscal e a gestão do processo de cobrança de imposto envolve encargos e despesas, tais como vencimentos com os funcionários da Autoridade Tributária e Aduaneira, assim como custos de instalação, equipamento ou *softwares*, entre outros.

No que diz respeito aos custos de cumprimento, Adam Smith defendia que “todo o imposto deve ser arquitetado tão bem que tire o mínimo possível do bolso das pessoas para além do que traz para o erário público.” Mas ainda, referia que “todo o imposto deve ser lançado no tempo ou modo mais provável de ser conveniente para o contribuinte o pagar.” A Joana recordou que o seu tio demorara dois dias para preencher a declaração de IRS, e ainda assim tem a ajuda do avô Domingos, em especial quando o sistema informático vai abaixo perto de submeter a declaração de IRS. O seu tio ficava deveras irritado e ansioso. Os contribuintes incorrem, então, em custos de natureza diversa no processo de pagamento de impostos: os custos de tempo; os custos monetários e os custos psicológicos. Alguns conseguem avaliar-se, outros são bem mais difíceis, como é o caso dos custos de ansiedade ou psicológicos. No que diz respeito aos custos de tempo, são os incorridos pelo cidadão no preenchimento das declarações fiscais, nas deslocações e tempos de espera nos serviços de finanças, no esclarecimento de dúvidas fiscais, entre outros. Os custos monetários são os encargos monetários diretos gastos pelos contribuintes no processo de pagamento de impostos, tais como honorários pagos a consultores fiscais, advogados e contabilistas, despesas de deslocação, livros, *software* entre outros. Por último, os cus-

tos psicológicos traduzem-se na ansiedade, *stress*, angústia e insegurança sentida pelo contribuinte no processo de pagamento de impostos. A este propósito, o professor, cita Edmund Burke (1775) “*To tax and to please, no more than to love and to be wise, is not given to man.*” Desta forma, hoje, uma das preocupações de um decisor de política fiscal deve ser arquitetar sistemas fiscais que, para além de receita, justiça e equidade, promovam, também, a minimização dos custos de contexto e de funcionamento do sistema fiscal.

A Joana começava a ficar preocupada, como conseguir isto tudo em simultâneo num sistema fiscal? Não estaremos a pedir de mais ao sistema fiscal?

Lição 7

Os sistemas fiscais ideais... Realidade ou ficção?

O sistema fiscal, numa abordagem tradicional, é constituído por um conjunto de impostos num determinado território fiscal.

Não poderá o sistema fiscal ser constituído por um só imposto? - Questionou a Joana.

- Do ponto de vista teórico, o sistema fiscal pode ser constituído por um só imposto. A um sistema fiscal com um só imposto poderíamos atribuir várias vantagens entre as quais, a simplicidade da legislação fiscal, a clareza da sua aplicação, o conhecimento total do montante individual dos encargos fiscais e menores custos de administração e cobrança em comparação com sistemas fiscais compostos por vários impostos. A ideia de um sistema fiscal com um só imposto não é uma realidade real e, nem tão pouco, ideal. Vejamos porquê.

A justificação para a existência de um sistema fiscal com diversos impostos assenta na ideia de que todos os impostos são imperfeitos, na sua conceção e na sua aplicação, e sendo o sistema fiscal composto por um só imposto existiriam reservas se esse mesmo imposto poderia responder plenamente aos princípios de eficácia e de justiça da tributação. Acresce que, num sistema com diversos impostos, uns corrigem as deficiências dos outros, procurando repartir o encargo fiscal com a maior generalidade e uniformidade sobre todas as pessoas, existindo assim necessidade de impostos que atinjam o rendimento ou riqueza na sua manifestação imediata, de outros que o façam no momento do seu dispêndio em consumo, ou ainda os que incidem na altura da transferência do rendimento para outros sujeitos económicos.

Entre os diferentes tipos de impostos encontram-se alguns mais fáceis de aplicar administrativamente, embora não sejam tão justos com outros de mais difícil aplicação, enquanto outros impostos teoricamente mais justos, não são tão bem aceites pelos contribuintes que os suportam. A maior dificuldade das opções fiscais é que têm de ser compromissos sobre objetivos conflitantes, obrigando muitas vezes a renúncias difíceis

e pouco populares. A este propósito acrescenta Xavier de Basto (2004), na sua brilhante lição, *Tópicos para uma reforma fiscal impossível*, que “quem não quiser sujar as mãos, melhor que se retire, pois a função obriga a compromissos de onde nunca se sai inteiramente limpo.” E acrescenta ainda: “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 suscetível de correta administração, estável, e, finalmente, em condições de garantir a segurança fiscal do Estado? Linda coisa, só que não existe semelhante coisa!”

Se não conseguimos um sistema fiscal que atenda a todos os objetivos, quais são os que devemos privilegiar? Questionou a Joana.

- Na verdade, as soluções fiscais ideais devem obedecer aos princípios tradicionais e centrais do bom funcionamento da economia e da sociedade – receita financeira, justiça, neutralidade e eficiência – e, em simultâneo, não negligenciar os aspetos práticos do sistema fiscal, a simplicidade e os custos de tributação, os quais permitem que o sistema funcione. Mais ainda, na atualidade, um “bom sistema fiscal” não pode descurar a concorrência fiscal com sistemas fiscais estrangeiros, sob pena da riqueza e do rendimento se deslocar para outros estados fiscais mais atrativos. Na realidade, hoje, e cada vez mais, a riqueza e o rendimento obtido tem uma natureza móvel, em especial os rendimentos de capitais.

Os impostos sobre o rendimento e sobre a riqueza são necessários, mais especificamente, para atingir objetivos de melhor redistribuição do rendimento e da riqueza, embora sejam também utilizados como meios de promoção do crescimento económico e da estabilidade de níveis de preços e do emprego. Para atingir a redistribuição do rendimento, alguma progressividade é necessária, e pode constituir, por si só, um instrumento de maior justiça

fiscal, desde que a incidência do imposto seja generalizada e englobe todos os rendimentos do contribuinte, de acordo com o princípio da capacidade contributiva.

Progressividade excessiva tem o efeito perverso de complicar o sistema e desincentivar os contribuintes ao seu cumprimento. É um *trade-off* de objetivos (justiça *versus* simplicidade). E, como tudo na vida, tomar decisões e opções é uma tarefa difícil, e a política fiscal não é uma exceção. Finalizou, por fim, o professor.

Senhor Professor como se pode introduzir justiça e simplicidade, em simultâneo, no sistema fiscal? – Interrompe a Joana. – A opção por um significa a renúncia a outro. É necessário fazer escolhas fiscais e chegar a uma solução de compromisso.

Assim, alargar as bases e reduzir as taxas (“*broadening the bases, reducing rates*” – movimento das reformas fiscais dos anos 80), continua ainda a ser a palavra de ordem das reformas fiscais atuais!

Para alargar as bases tributáveis, é consensual a aposta numa diminuição ou eliminação de muitos benefícios fiscais e regimes fiscais de exceção.

Xavier de Basto (2004) afirma a este respeito o seguinte: “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.” O sistema perde em equidade, mas ganha em simplicidade, ou seja, em termos de facilidade de compreensão e de cumprimento, por parte dos contribuintes. E, neste caso, podemos baixar a progressividade das taxas e o número de escalões, por forma a ter o sistema fiscal mais perceptível pelos cidadãos e mais justo.

O que interessa ter um sistema fiscal justo se não for percebido pelos contribuintes como justo? - Questionou o professor e prosseguiu a explicação.

Menor perfeição teórica e melhores resultados na prática não é a solução ideal, mas é a solução que mais contribui para a aceitação do sistema fiscal! A Joana, desde a sua infância e adolescência, que ouvia falar dos vários impostos que compõem o sistema fiscal português. Aprendeu, desde muito cedo, quais os principais impostos que compõem o sistema fiscal português (IRS; IRC; IVA; IMI; IMT; entre outros que sabem que existem, mas que ainda não conhece o suficiente). Porém, agora percebia o quão difícil que é tomar opções fiscais e desenhar sistemas fiscais ótimos ou ideais. Neste caso, valerá a pena cumprir ou será que a sua amiga Iris tem razão quando diz que só cumpre se não conseguir fugir ou evadir?

Lição 8

Impostos ...cumprir ou evadir?

No 4.º ano, numa aula de “Política Fiscal”, a Joana teve consciência que, afinal, muitos cidadãos não pagavam atempadamente os seus impostos, quer involuntariamente, quer de forma voluntária ou deliberadamente.

Como fogem os contribuintes ao pagamento dos seus impostos? Interveio a Joana.

- O não cumprimento, e a consequente diminuição de receita fiscal, pode fazer-se por diversas vias. O planeamento fiscal ou gestão fiscal é a que permite escolher a via fiscalmente menos onerosa para o contribuinte, dentro das possibilidades deixadas em aberto pela lei fiscal. Quando o contribuinte não cumpre, evadindo, estamos perante evasão fiscal. Neste caso, o contribuinte pratica atos lícitos, mas que a lei fiscal qualifica como não estando conformes com a substância da realidade económica normal. Trata-se de uma infração grave à lei fiscal, mas, não tão grave como a fraude fiscal.

A fraude fiscal designa o conjunto de práticas tendentes a reduzir irregularmente o montante de imposto a pagar, como resultado da adoção de métodos ou comportamentos contrários à lei, tais como contabilização viciada, a declaração errónea, a ocultação de rendimentos, entre muitos outros esquemas fraudulentos. Trata-se de uma infração grave à lei e o contribuinte pode, em alguns casos, ser punido de modo tão grave que pode chegar a pena de prisão ...

Como medir o não cumprimento fiscal? Os portugueses fogem muito ao cumprimento dos seus impostos? E os gregos, os italianos, os dinamarqueses e os suecos? Questionou a Joana.

- Medir e caracterizar a extensão do não cumprimento é uma tarefa difícil. Não existe um método único, todavia, pode-se recorrer ao cálculo da economia paralela em

percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), agregado que aprendeu na unidade curricular de Introdução à Economia.

Segundo os últimos dados da OCDE (2014), na Europa, podemos dividir os países em dois grupos, de acordo com o nível de evasão fiscal. De um lado, temos os países do Sul da Europa, com níveis de evasão tradicionalmente elevados, tais como Portugal (22,5%), Itália (26,2%), Espanha (22%), Grécia (30%); e de outro lado, temos os países da Europa do Norte, com níveis de evasão tradicionalmente mais baixos, como a Áustria (10,8%), a Finlândia (17,5%), a Noruega (18%), e a Dinamarca (16%).

A Joana queria perceber quais os motivos que podem justificar que as pessoas não cumpram. Talvez ainda não tenham compreendido que os impostos são um dever fundamental que constitui o preço a pagar por termos uma sociedade organizada assente nas ideias de liberdade e cidadania. Ou talvez, ainda não saibam que a participação e a responsabilidade, através do pagamento de impostos, são valores indispensáveis para se entender a identificação entre cidadania/contribuinte/beneficiário e Estado. É através do pagamento de impostos que podemos usufruir de bens e serviços públicos.

Porque será, então, que tantas pessoas não pagam impostos?

O professor de política fiscal começou por explicar que não existe apenas um motivo, existem vários, de natureza diversa: económicos, sociológicos, psicológicos, técnicos, entre muitos outros.

Em primeiro lugar, a fuga aos impostos é determinada pela própria existência destes e pelo intrínseco desejo, por parte dos cidadãos, de minimização dos seus sacrifícios e dis-



pêndios. Na verdade, o comportamento do contribuinte é muitas vezes influenciado por um simples cálculo económico: ele está disposto a não cumprir se os benefícios que daí retira compensarem os inconvenientes representados pelo risco de ser descoberto. É a teoria tradicional da evasão e fraude fiscal de Allingham (1772), que mostra que, quanto mais elevado é o imposto, mais compensadora é a fuga ao mesmo. E, quanto maiores são as penalizações, no caso de se ser descoberto, menor é o incentivo para fugir ou evadir.

A Joana não pensava ir fazer qualquer cálculo económico desse tipo para decidir se cumpria ou não cumpria, pois, como cidadã consciente, queria pagar os seus impostos. Todavia, a sua amiga Iris argumentava que só iria pagar se os outros também pagassem. É uma questão de justiça social! Se os outros não pagam, qual a minha motivação para pagar? – dizia a Iris.

É assim que algumas pessoas têm uma tendência natural para aceitar “imposições fiscais”, enquanto outras estão mais dispostas a serem combativas. Entram aqui os fatores sociológicos e psicológicos. As pessoas revelam graus diferentes de aceitação do sistema fiscal, ou seja, de civismo tributário, resultado da cultura dominante que se vive em cada país.

O comportamento dos pares (“toda a gente faz isto”) explica a moralidade fiscal de algumas pessoas. A palavra “moral” deriva do latim *mores* e que significa “relativo aos costumes”. Assim, são mais permeáveis as pessoas em relação à evasão e fraude pois “se toda a gente faz isto” não há problema, mais ainda, “enquanto o crime não for descoberto, não o confesso”.

A Joana não concordava com o que o seu professor lhe transmitira, pois ninguém da sua família via com bons olhos quem não contribuía, como cidadão, para o bem comum. Por

exemplo, não aceitaria que não lhe fosse passada uma fatura quando ia ao supermercado ou à pastelaria, como forma de fugir aos impostos.

O professor respondeu-lhe que na realidade, nos últimos tempos, de crise e austeridade, os contribuintes portugueses estavam menos tolerantes para com os evasores. Existia, agora, uma maior perceção de que mais incumpridores se traduz em mais impostos para os cumpridores. Era sua convicção que a moral fiscal dos portugueses, com a crise, aumentara.

E continuou, o professor de Joana....A evasão e fraude fiscal acarretam consequências gravosas para a economia e a sociedade de um país.

A primeira consequência do não cumprimento é financeira, isto é, a diminuição do dinheiro nos cofres públicos, poderá colocar em causa o desenvolvimento da política económica e social de um país.

Em segundo, a evasão e fraude fiscal afeta a igualdade dos cidadãos perante o imposto, pois contribuintes com a mesma capacidade contributiva pagam impostos de montante diferente.

Neste mesmo instante a Joana recordava as suas aulas de filosofia no ensino secundário e a célebre frase de Platão a propósito de evasão e fraude fiscais: “quando existe um imposto, o homem justo pagará mais, e o desonesto pagará menos, para o mesmo montante de rendimento.”

A Iris, estudante de Erasmus em Coimbra, considerava que os governos e os Estados são esbanjadores, portanto o dinheiro público é mal utilizado, por isso não contribui, como

cidadã, para aqueles desperdícios. A Laura pensa da mesma forma. Apenas o John e a Joana pensam em cumprir e não fugir aos impostos. É assim que evasão e fraude fiscais são vistas por uns como uma forma engenhosa socialmente aceite de reter para si mesmos recursos, que consideram injusto serem reclamados por um Estado gastador e ineficiente.

A situação generalizada de evasão começa por habituar o contribuinte a viver impunemente no desrespeito pela lei fiscal e, de certo modo, a menosprezar os poderes públicos, conduzindo ao desgaste da própria sociedade – continuou o professor.

Assim, são necessárias medidas de combate à fraude e evasão fiscais mais eficazes. A primeira decorrente da teoria tradicional da evasão evidencia que aumentar o risco de ser descoberto, ou seja, o número e a qualidade das inspeções aos contribuintes, agravar as penalidades efetivas e multas, e reduzir as taxas de tributação, são medidas tendencialmente desejáveis, como forma de combater a evasão e fraude fiscal.

A Joana achava que as medidas punitivas eram medidas necessárias, mas não suficientes. Era desejável, em simultâneo, criar um ambiente social recetivo à moralização dos impostos e ao seu cumprimento. Este último resulta não só do controlo do Estado/AT, mas, também, de um aumento da consciência cívico-fiscal dos cidadãos. Quem sabe, através de uma estratégia de “educação fiscal” para crianças e jovens, à semelhança do que acontecia no país onde vive o seu amigo John, a Suécia, onde o nível de evasão e fraude fiscal é menor. Mas, para introduzir experiências estrangeiras é necessário conhecê-las, por forma a adaptá-las à realidade portuguesa. A curiosidade da Joana continua a aumentar: afinal, como se caracterizam os sistemas fiscais? E, como podemos compará-los?

Lição 9

Portugal e Europa... como comparar sistemas fiscais?

Para efeitos de comparações internacionais, o nível de fiscalidade é o indicador a que se deve dar a maior importância. O nível de fiscalidade, também, por vezes, designado de coeficiente fiscal ou *ratio* fiscal expressa a relação entre receitas fiscais e o PIB. Este coeficiente procura medir a parte do rendimento que é transferida das mãos dos contribuintes, sector privado, para o Estado, sector público. O nível de fiscalidade depende, assim, do nível de assistência social que se pretende para uma sociedade. O John da Suécia interveio, dizendo que, no seu país, o Estado fornecia muitos bens e serviços públicos. A Iris referiu que, na Grécia, o Estado esbanja e gasta o que não tem, e a Laura, em Itália, sublinhou que o Estado gasta aplicando mal o dinheiro dos italianos.

E em Portugal? Como se posiciona Portugal no contexto europeu? Pagamos muito ou poucos impostos? Questiona a Joana.

- Para responder à sua pergunta vou recorrer, então, ao indicador fiscal - nível de fiscalidade, anteriormente apresentado.

Na Europa continua a ser possível distinguir os países de fiscalidade elevada (o chamado “modelo nórdico” ou “centro-norte” da Europa), nos quais a relação “receitas fiscais/PIB” ultrapassa os 40% (Dinamarca, Suécia, Finlândia, Bélgica, França e Luxemburgo), aos quais associamos níveis de evasão fiscal tradicionalmente mais baixos e uma moralidade fiscal mais elevada; do modelo de países com níveis de fiscalidade mais baixa, com maiores níveis de evasão fiscal e com índices de moralidade fiscal mais baixa. É neste último grupo onde se encontra Portugal, com um rácio de 34,1%, abaixo da média da Europa (39,2%), de acordo com os dados divulgados pelo INE (2014).

Porém, permita-me concluir, sublinhando que as atuais políticas de consolidação orçamental e de sustentabilidade das finanças públicas contribuíram significativamente para uma maior aproximação ou convergência dos níveis de fiscalidade ou da carga fiscal na Europa (39,2% é a média da UE 28). O processo de convergência real ocorrido em Portugal, em Espanha, na Grécia e na Irlanda conduziu a uma aproximação natural e esperada dos níveis de fiscalidade na UE 28.

O nível de fiscalidade apenas dá uma dimensão dos impostos cobrados pelos governos, e não toma em consideração o esforço fiscal da população.

Segundo dados recentes (PwC, 2014), o nível de esforço fiscal evidencia uma das taxas mais elevadas para Portugal, com 49,5%, em 2014, contrastando com a média da UE dos 28, de 40%, ou com os 37% da Dinamarca. Estes dados são o resultado das recentes políticas de austeridade e mostram bem que não existe mais margem de manobra para aumentar impostos em Portugal. Mas, veremos o que o futuro fiscal nos reserva! - Ironizou, por fim, o professor!

Lição 10

Sistemas fiscais e futurologia fiscal!

A Joana, com base no que aprendeu sobre impostos, ao longo da sua licenciatura em Economia (noção de impostos, sistemas fiscais, princípios de um bom sistema fiscal, evasão e fraude fiscal, comparações internacionais, entre outros) escolheu como tema para a sua dissertação de mestrado: “As reformas fiscais atuais e os impostos do futuro”, com a qual pretende obter o grau de Mestre em Fiscalidade.

Pôs mãos à obra e definiu as linhas gerais de uma futura reforma fiscal para Portugal. Na sua apresentação projetou três diapositivos, com os eixos que considera fulcrais.

Eixo I – Simplificar o sistema fiscal e estabilizar a legislação

Promover uma revisão estrutural e simplificadora do sistema fiscal, evitando repetições e clarificando interpretações ambíguas. Rever, atualizar e publicar, de forma periódica, os entendimentos e todas as resoluções administrativas da AT. Introduzir um mecanismo de avaliação do custo de novas medidas fiscais, à semelhança de experiências estrangeiras.

Eixo II – Aumentar a equidade fiscal e a neutralidade/eficiência económica

Alargar as bases de tributação e diminuir as taxas e os escalões do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, acautelando a manutenção as receitas fiscais.
Eliminar a sobretaxa de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, pois o seu efeito é regressivo.
Estabilizar a taxa de imposto sobre as sociedades.
Eliminar benefícios fiscais e regimes de exceções não eficientes.
Harmonizar as regras do regime simplificado de tributação em imposto sobre o rendimento individual e societário e propor um regime também ele harmonizado com a tributação do consumo.

Eixo III – Criar uma cultura favorável ao aumento da moral tributária

Minimizar os custos de cumprimento dos contribuintes e reduzir os custos de administração e gestão do sistema fiscal.
Direcionar a atividade fiscalizadora predominantemente em função de indicadores de risco.
Desenhar uma estratégia de educação fiscal para crianças e jovens, os futuros contribuintes!

O professor questionou a Joana.

- Como definiria essa estratégia de educação fiscal?

A Joana começou por argumentar que tínhamos muitas experiências de educação fiscal onde poderíamos inspirar-nos, pois mais de 30 países no mundo já tinham introduzido estratégias de educação fiscal. Livros infantis, jogos didáticos, conferências, “Dias abertos sobre Educação Fiscal”, anúncios televisivos, fatura da sorte, entre outras. Porém, era necessário adaptá-las à realidade portuguesa.

A Joana prosseguiu:

- Penso que qualquer projeto de Educação Fiscal deve ser constituído essencialmente por dois eixos fundamentais: a sensibilização para a importância do cumprimento fiscal como contributo na prossecução do “bem comum”, apostando na dicotomia contribuinte/beneficiário e, por outro lado, na aposta no ensino.

E conclui:

- Educação primeiro.

Sendo certa a existência passada, presente e futura de impostos, como projeta o sistema fiscal e os impostos no futuro? É a pergunta final – referiu o professor.

- Posso dizer, sem risco de errar, que os impostos, num futuro próximo, estarão preocupados com a obtenção de receitas fiscais, a equidade na repartição dos rendimentos e da riqueza, a eficiência no uso de recursos, e a simplicidade na gestão e no cumprimento fiscal!

E mais uma vez conclui com uma máxima:

- Afinal, os objetivos e os princípios de sempre e de qualquer sistema fiscal!





ORDEM
DOS CONTABILISTAS
CERTIFICADOS

• U



C •

FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA



ISCAL
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



CIDEFF