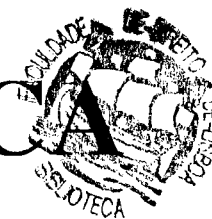


ISSN 0870-340XP

CIÊNCIA E TÉCNICA FISCAL



N.º 381

JANEIRO-MARÇO DE 1996

COTA	11/11/1996
N.º EX.	

BOLETIM
DA
DIRECÇÃO-GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
LISBOA

cessos acarretam e os resultados, nem sempre favoráveis às administrações fiscais, obtidos noutros países.

A intensificação da cooperação internacional no domínio da troca de informações é uma preocupação sempre presente.

Outra é a melhoria das relações entre a Administração fiscal e contribuintes. Neste aspecto importa salientar duas vertentes: uma, de carácter funcional, respeitante ao maior diálogo entre as partes envolvidas, a segunda, no domínio regulamentar, proporcionando maior certeza aos contribuintes. Nesta última vertente, assinala-se que se irá proceder a um estudo conducente à fixação de limiares aceitáveis de taxas de juro e royalties.

Tais «margens de segurança» ⁽⁴⁾, relativamente a juros e royalties, foram já aplicadas durante longos anos em Portugal, tendo sido abandonadas em 1989, aquando da introdução do imposto único sobre as pessoas colectivas (IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas).

A eliminação de tal prática aumenta o potencial para a evasão fiscal elevando o número de conflitos entre Administração e contribuintes. A reintrodução de parâmetros de aceitação quanto a royalties e juros, pensa-se que, tal como acontece noutros países que os utilizam e em Portugal antes de 1989, venha a reduzir a evasão fiscal, o número de conflitos, e proporcionar aos contribuintes uma maior segurança pela previsibilidade fiscal que lhes é facultada.

⁽⁴⁾ *Safe haven rules*, como alguns as denominam.

ALARGAMENTO DA BASE TRIBUTÁRIA E GESTÃO FISCAL (*)

J. L. SALDANHA SANCHES

*Professor da Faculdade de Direito de Lisboa
Assessor jurista do Centro de Estudos Fiscais*

^(*) Comunicação apresentada ao XVI Seminário da Direcção Nacional de Impostos e Auditoria, realizado entre 25 e 29 de Março de 1996 na República de Moçambique que tratou do tema «Alargamento das Bases da Matéria Colectável».

Como pode alguém que desconhece alguns aspectos elementares do seu sistema fiscal e a quem falta totalmente a vivência dos seus problemas abordar uma questão central da política tributária de um determinado país?

E esta não é uma pergunta retórica: foi-me atribuída pelo Centro de Estudos Fiscais, como organismo de investigação da Administração fiscal portuguesa, a honrosa incumbência de elaborar uma comunicação a este seminário.

E tendo por isso que me pronunciar sobre «O Alargamento da Base Tributária» em Moçambique é uma questão prévia que deve ser colocada.

Formulando-a em termos mais gerais, que papel pode ter, em questões como esta, um consultor externo? Em relação a um país, em relação a uma empresa ou em relação a qualquer outra estrutura.

Uma vez que em todos estes casos há aspectos comuns.

O consultor externo é, por definição, um ser profundamente ignorante. Nada sabe dos problemas reais do sistema a funcionar, dos constrangimentos para as decisões, dos apoios que podem ser mobilizados, das linhas de força que produzem um certo resultado.

Mas poderá mesmo assim ser útil? Haverá alguma justificação para esta tão divulgada função?

Respondendo, há que enumerar as suas possíveis vantagens: e a primeira é que o consultor externo está fora da teia de interesses locais.

A sua visão dos problemas localizados poderá ser refrescantemente nova ou irremediavelmente ingénua, mas fornecerá pelo menos uma base para a discussão. Com um pouco de sorte, a sua ignorância poderá ser uma estimulante provocação intelectual, para quem está dentro dos problemas.

E em alguns casos ele vai propor soluções que são soluções universais. A experiência de certos sistemas facilita o diagnóstico das patologias de outros. E há certos princípios e soluções, universalmente testadas, cuja não adopção é um problema do sistema político.

E passando assim de questões gerais para os problemas do modo de obtenção de receitas fiscais – o assunto da nossa reunião, hoje – devemos começar por dizer que a globalização da economia mundial levou também à globalização de sistema através da difusão daquilo que RICHARD MUSGRAVE designou por sistema fiscal único.

O sistema dos três pilares: um imposto sobre o rendimento das pessoas, outro sobre o rendimento das empresas e um terceiro sobre o consumo. Como os impostos que podem ser os efectivos suportes financeiros do Orçamento e por isso aqueles onde se deve concentrar o esforço público.

Constituindo esta tendencial uniformização dos sistemas fiscais uma condição importante para o incentivo dos fluxos financeiros que caracterizam

o investimento externo estrangeiro directo (e não meramente financeiros) que constitui um pressuposto do desenvolvimento.

O investimento externo pode ser caracterizado como uma relação comunicativa: e essa relação comunicativa exige a previsibilidade global, genérica dos encargos tributários. E essa previsão é possível quando o investidor tem uma percepção global dos encargos fiscais – não do exacto regime fiscal de cada investimento, mas dos princípios que regem o sistema – com que irá deparar quando investe num determinado país.

O alargamento da base fiscal não deve assim implicar a multiplicação dos impostos, nem deverá dar lugar a uma excessiva criatividade nas soluções a adoptar. Pode mesmo passar pelo abandono de impostos tradicionalmente ineficazes, mesmo nos países com elevada eficiência fiscal, como sucede com o imposto sobre as sucessões.

Até porque este modelo único de sistema fiscal é adaptável a vários graus de desenvolvimento económico e permite a concentração dos recursos administrativos disponíveis nos modelos fiscais dotados de mais elevada racionalidade.

Mas uma coisa é falar em abstracto de impostos outra é saber sobre que objectos eles vão incidir e como vai a base fiscal ser modelada através da previsão legal.

A experiência normal da evolução dos sistemas mostra que eles começam por perseguir os alvos mais fáceis: importações (receitas alfandegárias), a propriedade fundiária (prédios urbanos e rústicos), o comércio e o consumo. Ou, numa fase inicial, certos tipos de consumo.

A tributação dos prédios, uma vez que os rendimentos prediais têm uma grande importância numa economia em fase de desenvolvimento, é tradicionalmente a primeira fase do sistema. Com as suas peculiares formas de lhes determinar os valores. E o principal problema aqui é a obtenção de formas simples, seguras de determinar o valor pelos quais devem ser tributados os prédios.

Em suma, regras que dêem segurança ao contribuinte e poupem o administrador à tentação do arbítrio.

Para as casas arrendadas a questão do valor está resolvida: a taxa incide sobre o valor das rendas.

Mas dever-se-á deixar por tributar as casas ocupadas pelo seu proprietário?

Não nos parece aceitável: a habitação de cada cidadão é o melhor índice da sua capacidade contributiva. Deixar por tributar mansões que são um sinal exterior de riqueza e que podem ser tributadas é o mais evidente sintoma de

uma sistema iníquo e ilegítimo, visto como tal por aqueles que irão suportar os impostos.

Os seus proprietários dispõem certamente de outros rendimentos. Mas nenhum é normalmente tão fácil de detectar como o rendimento implícito que as suas casas lhes proporcionam.

Trata-se antes de encontrar formas simples – diria mesmo, provocadoramente, primitivas – para determinar o seu valor.

Na Europa do séc. XVIII o fiscal determinava o imposto a pagar pelo proprietário somando as suas portas e janelas e o sistema funcionava razoavelmente.

Não é que valha a pena repetir a história, repetindo as técnicas.

Queremos apenas demonstrar que se o imposto for baixo o cálculo da base pode ser simples: este ou aquele índice pode conduzir a resultados seguros e equilibrados.

Resultados seguros e equilibrados porque o problema essencial de qualquer sistema é sempre obter um certo grau de legitimação através de uma distribuição justa dos encargos tributários. Sem que essa busca de justiça conduza a uma excessiva complexidade nas soluções legislativas: uma questão que se vai sempre agravando à medida que vai aumentando a carga fiscal.

E se esta questão pode ser colocada a respeito dos prédios – embora atenuada pela baixa carga fiscal – coloca-se de forma mais aguda a propósito da tributação da actividade comercial.

Como é sabido, a actividade empresarial – agricultura, comércio, indústria e serviços – pode sempre ser tributada ou através de índices ou sinais que revelam a sua relativa prosperidade ou mediante a tributação do seu lucro real.

O imposto do selo que incide sobre letras de câmbio ou sobre a realização de escrituras – e que ainda tem alguma importância no sistema fiscal português e provavelmente no moçambicano – é uma sobrevivência desse modo de tributar.

Mas na evolução normal do sistema o uso de sinais ou índices – ou como se costuma dizer a tributação segundo o rendimento normal – é uma primeira e indispensável fase de adaptação.

E uma fase inteiramente necessária para as pequenas e médias empresas (considerando que as micro-empresas podem ficar, ao menos por algum tempo, fora do âmbito da tributação).

Mas o sistema de tributação segundo o lucro normal não tem que ser aplicado a grandes empresas que dependem, para o seu próprio funcionamento interno, de um sistema de contabilização com um mínimo de eficácia. E é mesmo praticamente inaplicável a empresas da banca ou dos seguros.

E por isso nada obsta a que se mantenha um sistema dual. No fundo, o sistema do grupo A e do grupo B da Contribuição Industrial. Com um certo elenco de direitos e obrigações para as pequenas empresas e outro para as grandes empresas.

As grandes empresas terão mais apertados deveres declarativos, mas terão também o direito de ser tributadas de acordo com o lucro que declararam.

Tudo isto dentro de uma lógica evolutiva: deve-se esperar que o normal crescimento da economia e das empresas vá permitindo o aumento do número de empresas tributadas de acordo com a sua contabilidade.

E o fisco prestará um serviço à economia se permitir uma ligeira vantagem fiscal às empresas que utilizem uma contabilidade digna de confiança tributando-as de acordo com o seu lucro declarado.

Um vez que a difusão das técnicas contabilísticas – como está a acontecer aqui com o aparecimento da oferta de cursos de contabilidade organizados por empresas – é uma condição para o crescimento económico. E por isso pode valer uma moderada redução das receitas fiscais.

E depois da propriedade imobiliária e da actividade comercial, temos o terceiro dos alvos mais fáceis: o consumo.

Desde a tributação das importações de bens de consumo – os artigos de primeira necessidade e os meios de produção colocam outros problemas – quase sempre com um papel central nos países em vias de desenvolvimento à tributação de certos produtos com o seu quê de socialmente nocivo: como o tabaco e as bebidas alcoólicas.

Ou mesmo a tributação geral do consumo.

Com um imposto monofásico cobrado no produtor ou nos grandes grossistas, como o imposto de transacções ou na sua forma mais elaborada através da tributação do valor acrescentado que vai abraçar também os serviços.

Como já está a suceder aqui bem perto na África do Sul.

Mas quando se fala de alargamento da base fiscal através da tributação do consumo é necessário distinguir entre o alargamento a que podemos chamar formal através da previsão da lei e o alargamento efectivo com a publicação de leis que sejam aplicáveis.

E neste domínio a experiência internacional demonstra que há um limite para o nível das taxas que podem ser efectivamente cobradas. E demonstra igualmente que sempre que esse nível máximo é ultrapassado criam-se quase instantaneamente poderosas e incontroláveis correntes de contrabando.

Os estudos mais interessantes a esse respeito são a análise do volume das correntes de contrabando de produtos como os cigarros entre os vários Estados norte-americanos.

E a observação empírica mostrou que sem controlos fronteiriços e com uma boa administração fiscal o contrabando mantém-se em limites toleráveis quando as taxas cobradas pelos vários Estados têm diferenças entre si de 5 ou 10%.

Com desníveis desta dimensão uma repressão eficaz pode manter os níveis da fraude em limites aceitáveis.

Acima destes limites as possibilidades de ganhos são demasiado atraentes para que o contrabando não se torne incontrolável.

E em cada caso concreto é necessário definir uma relação entre eficiência da máquina de controlo administrativo, permeabilidade das fronteiras e o nível aplicável das taxas: é esse o nível que uma vez ultrapassado torna regra a fraude fiscal, tornando mesmo impossível a sobrevivência económica dos comerciantes que eventualmente a não queiram praticar.

Mas daqui passamos para a questão final que é a ligação que tem de ser estabelecida entre o alargamento da base tributável e da máquina fiscal, do aparelho administrativo que vai ter a pesada tarefa de aplicar a lei.

E essa construção da máquina fiscal é afinal a construção do próprio Estado.

Como foi demonstrado por JOSEPH SCHUMPETER no seu estudo clássico sobre o «Estado Fiscal», a construção do Estado moderno foi também a criação da sua máquina financeira que exprime a sua capacidade de cobrar as receitas que financiam a prossecução das tarefas que lhe cabem.

Num processo longo que durou alguns séculos e que levou à construção de poderosas e eficientes máquinas administrativas de que são exemplos – no sentido pleno do termo – as administrações francesas, britânicas ou alemãs.

Só que este modelo tem dois problemas: primeiro é um lento processo de evolução, dificilmente compatibilizável com a urgência de certas tarefas.

Segundo, é um modelo que está parcialmente ultrapassado e está ele próprio sujeito a um complexo processo de adaptação.

Tentarei explicar porquê.

Procurando sintetizar a situação actual nós encontramos hoje fundamentalmente três modelos de gestão tributária: o modelo europeu, o modelo norte-americano e, situado dentro do modelo europeu, aquilo a que podemos chamar o modelo de gestão IVA.

Que diferenças encontramos entre estes modelos de gestão tributária?

Enquanto no modelo europeu a gestão tributária é essencialmente uma tarefa do Estado – é o que podemos chamar o modelo do lançamento, liquidação e cobrança sempre como actos que cabem primordialmente à administração – no modelo norte-americano é aos particulares que cabe a prática de grande parte dos actos que se vão inserir no processo de aplicação da lei.

O particular declara o seu rendimento, calcula o imposto e entrega-o nos cofres do Estado. Tudo nos prazos da lei e segundo os trâmites que esta prevê.

A administração só intervém quando detecta uma qualquer situação de incumprimento.

E o mesmo se passa no IVA, apesar deste ser um imposto nascido – planeado e concebido pelas administrações fiscais europeias, em particular a francesa: também aqui é tudo feito pelos particulares, no caso as empresas.

A inerente complexidade do imposto – de grande importância pelo volume das receitas que consegue cobrar – é reduzida pela sua gestão descentralizada e privatizada, feita pelos sujeitos passivos do imposto, as empresas.

Elas liquidam o imposto e entregam-no nos cofres do Estado: a lei exige que sempre que prestem um serviço ou vendam uma mercadoria cobrem o imposto devido pelo consumidor – devido do ponto de vista económico, não jurídico – e o entreguem nos cofres do Estado.

Ou seja, mesmo o sistema europeu, em especial no modo como tributa as empresas – que também calculam o seu imposto e o entregam nos cofres do Estado – se verifica uma aceitação parcial do sistema norte-americano do *self-assessment* ou da auto-avaliação. E no caso britânico a rendição foi explícita, com recentes mudanças em toda a máquina fiscal.

É isto significa que o inevitável crescimento da máquina administrativa – um processo de crescimento que irá continuar nos próximos anos – poderá ser apesar de tudo menor, mais selectivo e mais eficaz se houver uma eficiente articulação entre público e privado, com devolução aos particulares de funções que a estes podem ser devolvidas.

Tomemos por exemplo o caso da tributação dos prédios: durante os séculos XVIII e XIX as administrações fiscais europeias andaram ocupadas a elaborar o cadastro das propriedades rústicas, para permitir o lançamento dos impostos sobre os prédios.

Um processo longo e desesperadoramente lento.

Na fase actual, as maiores possibilidades de comunicação e de difusão da informação, tornam possível recorrer a um método alternativo: responsabilizar o contribuinte pela declaração de existência dos seus prédios.

É uma responsabilização que se insere numa linha geral da relação entre o Estado e o contribuinte: o comerciante tem que declarar à Administração que começou a exercer actividade ou que a vai encerrar e o proprietário que é dono de um prédio situado num determinado local.

Com um pouco de pedagogia pública, com a utilização dos meios de comunicação disponíveis e, evidentemente, a aplicação de sanções aos infractores – quando o seu número é diminuto – poderão conseguir que num pe-

ríodo razoável possa estar inserida nos registos a maioria dos prédios urbanos e alguns dos rústicos.

Embora em relação a estes surja certamente a questão das formas de propriedade.

E num segundo exemplo, da relação público/privado em matéria de administração fiscal, vejamos qual a forma tradicional e qual a forma mais eficaz de cobrar os impostos.

A forma tradicional é atribuir a totalidade desta tarefa a uma rede pública de repartições do Estado onde o contribuinte vai realizar o pagamento.

Mas alguns estudos do Fundo Monetário Internacional demonstram que nos países em vias de desenvolvimento em vez do sistema assentar exclusivamente numa rede pública de cobrança – Tesourarias da Fazenda Pública, recebedorias ou outros organismos – pode com vantagens para o Estado e para os contribuintes ser utilizada para a recolha das cobranças e mesmo para um serviço elementar de acompanhamento e aconselhamento dos contribuintes a rede bancária.

Evitando as filas de contribuintes no último dia do prazo, permitindo o mais fácil pagamento (ajudando a difundir o sistema bancário que é outra condição do crescimento económico) e permitindo o controlo administrativo dos fundos públicos.

O recurso a estes métodos de pagamento de impostos – cheques enviados pelo correio, pagamento de impostos nas caixas automáticas com base num documento enviado pela administração – constitui um dos poucos êxitos efectivos da modernização da Administração fiscal portuguesa.

É ainda que dependa de um sistema bancário actualizado e eficiente, pode ser também uma ajuda para a criação desse sistema.

Na medida em que a Administração pública se torna ela própria um cliente, e um cliente importante, do sistema bancário.

Para o sistema bancário a forma de pagamento consiste na possibilidade de reter por alguns dias – por alguns dias sublinhemos – os pagamentos destinados ao Estado.

É como sempre sucede, a empresa privada vai mostrar uma flexibilidade e uma capacidade de adaptação que está sempre ausente na máquina estatal.

O que torna aconselhável que na gestão fiscal lhe sejam cometidas todas as tarefas que não consistam no efectivo exercício de funções de autoridade: pois são essas que competem ao Estado e este deve dispor de recursos suficientes para as poder efectuar bem.